



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-199

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

26 мая 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Кириллова В.С.
Вознесенской Н.Г.,
Жданова И.Д.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Берга Олега Викторовича о признании недействующими пунктов 18 и 50 (в части) Административного регламента Министерства экономического развития Российской Федерации по предоставлению государственной услуги «Предоставление в аренду земельных участков, расположенных в границах особой экономической зоны и находящихся в государственной или муниципальной собственности», утверждённого приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 мая 2023 г. № 342,

установил:

приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 мая 2023 г. № 342 утверждён Административный регламент Министерства экономического развития Российской Федерации по предоставлению государственной услуги «Предоставление в аренду земельных участков, расположенных в границах особой экономической зоны и находящихся в государственной или муниципальной собственности» (далее также – Административный регламент). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 31 мая 2023 г., регистрационный номер 73639, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 1 июня 2023 г.

Административный регламент устанавливает порядок и стандарт предоставления государственной услуги «Предоставление в аренду земельных

участков, расположенных в границах особой экономической зоны и находящихся в государственной или муниципальной собственности» (далее – Услуга) (пункт 1).

Согласно пункту 18 Административного регламента Министерство экономического развития Российской Федерации (далее также – Минэкономразвития России, Орган власти) отказывает заявителю в приёме документов при наличии следующих оснований: а) личность представителя заявителя не установлена; б) личность заявителя не установлена.

Пунктом 50 Административного регламента предусмотрено, что решение о предоставлении Услуги принимается Органом власти при выполнении каждого из следующих критериев принятия решения:

а) на земельном участке не расположены здание, сооружение, объект незавершённого строительства, принадлежащие гражданам или юридическим лицам, за исключением случаев, если на земельном участке расположены сооружения (в том числе сооружения, строительство которых не завершено), размещение которых допускается на основании сервитута, публичного сервитута, или объекты, размещённые в соответствии со статьёй 39³⁶ Земельного кодекса Российской Федерации, либо с заявлением о предоставлении земельного участка обратился собственник этих здания, сооружения, помещений в них, этого объекта незавершённого строительства, а также случаев, если подано заявление о предоставлении земельного участка, и в отношении расположенных на нём здания, сооружения, объекта незавершённого строительства принято решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями и в сроки, установленные указанными решениями, не выполнены обязанности, предусмотренные частью 11 статьи 55³² Градостроительного кодекса Российской Федерации;

б) на земельном участке не расположены здание, сооружение, объект незавершённого строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев, если на земельном участке расположены сооружения (в том числе сооружения, строительство которых не завершено), размещение которых допускается на основании сервитута, публичного сервитута, или объекты, размещённые в соответствии со статьёй 39³⁶ Земельного кодекса Российской Федерации, либо с заявлением о предоставлении земельного участка обратился правообладатель этих здания, сооружения, помещений в них, этого объекта незавершённого строительства;

в) границы земельного участка не подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;

г) земельный участок не является зарезервированным для государственных или муниципальных нужд, либо заявитель обратился с заявлением о предоставлении земельного участка в аренду на срок, не превышающий срока действия решения о резервировании земельного участка, либо целью предоставления земельного участка является резервирование;

д) земельный участок не предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды, либо с заявлением о предоставлении земельного участка обратился обладатель данных прав, либо подано заявление о предоставлении земельного участка в соответствии с подпунктом 10 пункта 2 статьи 39¹⁰ Земельного кодекса Российской Федерации;

е) сведения о кадастровом (условном) номере, указанные в заявлении о предоставлении Услуги, содержатся в Едином государственном реестре недвижимости;

ж) земельный участок не является изъятым из оборота или ограниченным в обороте, и его предоставление допускается на праве, указанном в заявлении о предоставлении земельного участка;

з) сведения, содержащиеся в заявлении о предоставлении Услуги, достоверны и представлены в полном объёме;

и) земельный участок находится на территории особой экономической зоны;

к) Орган власти обладает полномочиями по распоряжению земельным участком;

л) земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности;

м) с заявлением о предоставлении земельного участка обратилось лицо, которое в соответствии с земельным законодательством имеет право на приобретение земельного участка без проведения торгов;

н) сведения, указанные в заявлении о предоставлении Услуги, подтверждены данными, полученными из Единого государственного реестра юридических лиц;

о) сведения о заявителе внесены в реестр резидентов особой экономической зоны;

п) организация является юридическим лицом, созданным и функционирующим в соответствии с законодательством Российской Федерации;

р) представитель заявителя имеет право действовать от имени представляемого без доверенности.

Решение об отказе в предоставлении Услуги принимается при невыполнении указанных выше критериев.

Берг О.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пункта 18 и пункта 50 Административного регламента в части, в которой он предусматривает отказ в предоставлении Услуги со ссылкой на непредставление документов и информации, которые не указывались

при первоначальном отказе в предоставлении Услуги, за исключением случаев, указанных законом. По мнению административного истца, оспариваемые пункты противоречат статье 39¹⁷ Земельного кодекса Российской Федерации, пункту 4 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных

и муниципальных услуг» и создают угрозу нарушения его прав на рассмотрение его заявления о предоставлении земельного участка в аренду в соответствии с законом.

В письменных возражениях Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации указали, что нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Административный истец Берг О.В. поддержал заявленные административные иски.

Представители Минэкономразвития России Гайдук А.В. и Номогоева И.А. возражали против удовлетворения административного иска.

Представитель заинтересованного лица Министерства юстиции Российской Федерации в судебное заседание не явился.

Выслушав объяснения административного истца Берга О.В., возражения представителей Министерства экономического развития Российской Федерации Гайдук А.В. и Номогоевой И.А., обсудив возражения Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Жданова И.Д., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно подпункту «б» пункта 8 части 1 статьи 8 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», действовавшему на момент принятия Административного регламента, уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти управляет и распоряжается земельными участками и иными объектами недвижимости, расположенными в границах особой экономической зоны и находящимися в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставляет в аренду такие земельные участки и иные объекты недвижимости.

В настоящее время аналогичное положение содержится в подпункте 7 части 1 статьи 8 названного закона.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия, регулируются Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (часть 1 статьи 1).

Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административным регламентом – нормативным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, разработка проекта которого осуществляется органом, предоставляющим государственную услугу, или органом, предоставляющим муниципальную услугу (пункт 4 статьи 2, часть 1 статьи 12, часть 1 статьи 13 названного федерального закона).

Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228, закреплено, что регламент разрабатывается и утверждается органом, предоставляющим государственные услуги, если иное не установлено федеральными законами (пункт 2).

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе в сфере создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации, является Министерство экономического развития Российской Федерации, которое осуществляет управление особыми экономическими зонами в порядке и пределах, предусмотренных Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 1, подпункт 5.3.22 пункта 5 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437).

Таким образом, Административный регламент утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Порядок принятия нормативного правового акта, а также требования к его государственной регистрации и опубликованию соблюдены и не оспариваются административным истцом.

Доводы административного истца о том, что оспариваемые положения Административного регламента противоречат статье 39¹⁷ Земельного кодекса Российской Федерации и пункту 4 части 1 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установлены требования к структуре административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг и требования к стандарту их предоставления. Помимо прочего, административный регламент должен содержать состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (пункт 3 части 2 статьи 12); стандарт предоставления государственных и муниципальных услуг должен предусматривать результат, срок предоставления

услуги, исчерпывающий перечень оснований для отказа в приёме документов, необходимых для предоставления услуги, её приостановления или отказа в её предоставлении и т. д. (часть 1 статьи 14).

Согласно части 9 статьи 7 поименованного федерального закона исчерпывающие перечни оснований для приостановления предоставления государственной или муниципальной услуги или отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги устанавливаются соответственно федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Административный регламент в пункте 18 регулирует начальный этап административной процедуры (приём документов от заявителя) и содержит исчерпывающий перечень оснований для отказа в приёме документов, необходимых для предоставления Услуги, а в пункте 50 содержатся критерии принятия решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) Услуги.

Одним из этапов предоставления Услуги является приём заявления и документов и (или) информации, необходимых для предоставления Услуги, в процессе которого осуществляется установление личности (идентификация) заявителя способами, определёнными в Административном регламенте.

Пунктами 44, 63, 82 и 101 Административного регламента закреплено, что способом установления личности заявителя при взаимодействии с заявителями в Органе власти является документ, удостоверяющий личность.

В свою очередь, требование об установлении личности лица, непосредственно обращающегося за предоставлением государственной услуги, является обязательным условием надлежащего функционирования системы предоставления государственных услуг и направлено на исключение случаев неправомерного получения государственной услуги неуполномоченными лицами, а совокупность указанных критериев принятия решения о предоставлении Услуги подлежит проверке после приёма полного комплекта документов от заявителя.

Утверждение административного истца о противоречии пункта 18 Административного регламента статье 39¹⁷ Земельного кодекса Российской Федерации является несостоятельным и основано на ошибочном толковании норм материального права,

Пунктом 1 статьи 39¹⁷ Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, какие сведения должны быть указаны в заявлении о предоставлении земельного участка без проведения торгов, в частности фамилия, имя, отчество, место жительства заявителя и реквизиты документа, удостоверяющего личность заявителя (для гражданина) (подпункт 1). В случае несоответствия заявления положениям пункта 1 статьи 39¹⁷ Земельного кодекса Российской Федерации уполномоченный орган в течение десяти дней возвращает заявление заявителю (пункт 3 этой же статьи).

Процедура установления личности, осуществляемая субъектами, наделёнными специальными властными полномочиями, выявляет, что лицо осуществляет деятельность именно под своим именем.

Таким образом, пункт 18 Административного регламента регулирует стадию приёма документов до начала их рассмотрения по существу, тогда как пункт 50 Административного регламента применяется на стадии принятия решения о предоставлении либо об отказе в предоставлении Услуги, то есть после проверки представленного комплекта документов. Оспариваемые нормы регулируют различные этапы административной процедуры и не дублируют друг друга.

Данное регулирование принято на основе принципов предоставления государственных и муниципальных услуг, к которым относятся правомерность их предоставления и доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг, а также предполагает соблюдение прав заявителей, обращающихся за предоставлением указанных услуг, включая получение услуг своевременно и в соответствии с установленным стандартом.

Право на получение земельного участка в аренду не является безусловным и может быть реализовано при соблюдении требований, установленных Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», Земельным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

Оспариваемые предписания, устанавливая порядок реализации права на получение в аренду земельного участка на территории особой экономической зоны и условия его осуществления, изложены понятным и доступным образом, отвечают критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускают неоднозначного толкования при их применении, а потому не могут расцениваться как нарушающие права административного истца.

Доводы административного истца, по существу, сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием в рассматриваемой сфере, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее регулирование ввиду необходимости регламентации иного порядка, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

С учётом изложенных обстоятельств оспариваемые нормативные положения соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Берга Олега Викторовича о признании недействующими пунктов 18 и 50 (в части) Административного регламента Министерства экономического развития Российской Федерации по предоставлению государственной услуги «Предоставление в аренду земельных участков, расположенных в границах особой экономической зоны и находящихся в государственной или муниципальной собственности», утверждённого приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 мая 2023 г. № 342, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов