



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-93

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 июня 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Якимова А.А.

при секретаре

Иванове В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Берга Олега Викторовича о признании частично недействующим подпункта «а» пункта 5 перечня объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов, утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2022 г. № 1084-р,

по апелляционной жалобе Берга Олега Викторовича на решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 марта 2026 г. по делу № АКПИ26-25, которым в удовлетворении его административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения представителя Правительства Российской Федерации Кулия Л.А. относительно доводов апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2022 г. № 1084-р (далее – Распоряжение № 1084-р) в соответствии с частью 10 статьи 21 Лесного кодекса Российской Федерации утверждён перечень объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов (далее также – Перечень).

Первоначальный текст Распоряжения № 1084-р опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 5 мая 2022 г., в Собрании законодательства Российской Федерации – 9 мая 2022 г., № 19, ст. 3248.

В подпункте «а» пункта 5 Перечня (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 октября 2023 г. № 2775-р) перечислены объекты капитального строительства, не связанные с созданием лесной инфраструктуры, для осуществления рекреационной деятельности в защитных лесах (за исключением особо защитных участков лесов). К таким объектам, в частности, отнесены: в лесах, расположенных в лесопарковых зонах, и в городских лесах – велосипедная дорожка, велопешеходная дорожка, пешеходная дорожка, беговая дорожка, лыжная трасса, роллерная трасса (абзац второй); в защитных лесах, относящихся к категориям лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов (за исключением лесов, расположенных в лесопарковых зонах, зелёных зонах), при условии соблюдения требований, предусмотренных санитарными правилами, законодательством Российской Федерации о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, в случае размещения таких объектов соответственно в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в границах зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов: автостоянка (абзац шестнадцатый); комплекс открытых плоскостных спортивных сооружений (абзац двадцатый).

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 октября 2023 г. № 2775-р (далее – Распоряжение № 2775-р) опубликовано на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 11 октября 2023 г., в Собрании законодательства Российской Федерации – 16 октября 2023 г., № 42, ст. 7563.

30 декабря 2025 г. в Верховный Суд Российской Федерации в электронном виде поступило административное исковое заявление Берга О.В. о признании подпункта «а» пункта 5 Перечня не действующим в части отнесения к объектам капитального строительства, не связанным с созданием лесной инфраструктуры, велосипедных дорожек, велопешеходных дорожек, пешеходных дорожек, беговых дорожек, лыжных трасс, роллерных трасс, открытых автостоянок, открытых плоскостных спортивных сооружений.

В обоснование доводов административного искового заявления Берг О.В. ссылался на противоречие подпункта «а» пункта 5 Перечня в оспариваемой части

пункту 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, указывая, что к объектам капитального строительства не относятся неотделимые улучшения земельного участка, в том числе замощение и покрытие земельного участка.

По мнению административного истца, оспариваемые положения нарушают его право на строительство объекта капитального строительства на арендованном им земельном участке.

Административный ответчик – Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, требование Берга О.В. не признало, указав в письменных возражениях, что утвердившее Перечень Распоряжение № 1084-р издано в соответствии с действующим законодательством и в установленном им порядке, при этом административным истцом без уважительных причин пропущен трёхмесячный срок обращения в суд с административным иском заявлением.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 марта 2026 г., принятым в предварительном судебном заседании, в удовлетворении административного искового заявления Бергу О.В. отказано.

Не согласившись с таким решением, административный истец подал апелляционную жалобу, в которой просит решение суда отменить, как незаконное, направить административное дело для рассмотрения по существу в суд первой инстанции.

В жалобе указано, что суд первой инстанции пришёл к ошибочному выводу о ненормативном характере оспариваемого Распоряжения № 1084-р, в результате чего допустил неправомерное применение положений части 1 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) о трёхмесячном сроке обращения в суд.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно части 1 статьи 218 КАС РФ гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Срок обращения с таким административным иском заявлением в суд установлен статьёй 219 КАС РФ, в соответствии с которой административное исковое заявление может быть подано в суд в течение трёх месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав,

свобод и законных интересов (часть 1); причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании (часть 5); пропущенный по уважительной причине срок подачи административного искового заявления может быть восстановлен судом, за исключением случаев, если его восстановление не предусмотрено данным кодексом (часть 7); пропуск срока обращения в суд без уважительной причины, а также невозможность восстановления пропущенного (в том числе по уважительной причине) срока обращения в суд является основанием для отказа в удовлетворении административного иска (часть 8).

В силу пункта 3 части 1, части 5 статьи 138 КАС РФ в целях выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным исковым заявлением проводится предварительное судебное заседание. В случае установления факта пропуска указанного срока без уважительной причины суд принимает решение об отказе в удовлетворении административного иска без исследования иных фактических обстоятельств по административному делу.

Судом первой инстанции установлено и подтверждается материалами настоящего административного дела, что Распоряжение № 1084-р и изменения к нему, внесённые Распоряжением № 2775-р, были официально опубликованы в Собрании законодательства Российской Федерации и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) в порядке, предусмотренном Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». Таким образом, они были доведены до сведения неопределённого круга лиц, и любое заинтересованное лицо имело возможность ознакомиться с ними.

Обратившись 30 декабря 2025 г. в Верховный Суд Российской Федерации с данным административным исковым заявлением, то есть по истечении более двух лет после опубликования 16 октября 2023 г. в Собрании законодательства Российской Федерации Распоряжения № 2775-р, которым в пункт 5 Перечня внесены изменения, Берг О.В. пропустил без уважительных причин установленный законодательством трёхмесячный срок подачи административного искового заявления, что в силу части 5 статьи 138, части 8 статьи 219 КАС РФ является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении административного иска.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, данным в пункте 16 постановления от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», уважительность причин пропуска срока оценивается судом независимо от того, заявлено ли гражданином, организацией отдельное ходатайство о восстановлении срока. В случае пропуска указанного срока без уважительной причины суд отказывает в удовлетворении административного иска (заявления) без исследования иных фактических

обстоятельств по делу (пункт 3 части 1, часть 5 статьи 138, часть 5 статьи 180, часть 5 статьи 219 КАС РФ).

При разрешении данного дела суд первой инстанции правильно учёл правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в определениях от 20 декабря 2016 г. № 2599-О, от 28 февраля 2017 г. № 360-О, от 27 сентября 2018 г. № 2489-О, от 25 июня 2019 г. № 1553-О и др., в соответствии с которыми установление в законе сроков для обращения в суд с заявлениями о признании ненормативных правовых актов недействительными, а решений, действий (бездействия) государственных органов, должностных лиц – незаконными обусловлено необходимостью обеспечить стабильность и определённость административных и иных публичных правоотношений и не может рассматриваться как нарушающее право на судебную защиту, поскольку несоблюдение установленного срока не является основанием для отказа в принятии заявлений по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, – вопрос о причинах пропуска срока решается судом после возбуждения дела, то есть в судебном заседании на основании исследования фактических обстоятельств.

При вынесении обжалуемого решения суд первой инстанции принял во внимание все значимые для правильного разрешения дела фактические обстоятельства и пришёл к обоснованному выводу о том, что Бергом О.В. не были представлены доказательства, подтверждающие наличие уважительных причин пропуска срока для обращения в суд с административным иском с заявлением о признании частично недействующим подпункта «а» пункта 5 Перечня. Не установлены такие доказательства и судом апелляционной инстанции.

Довод апелляционной жалобы о том, что Распоряжение № 1084-р является нормативным правовым актом и его оспаривание должно осуществляться по правилам главы 21 КАС РФ, ошибочен, поскольку оспариваемый акт содержит перечень объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов, и норм права, устанавливающих общеобязательные правила поведения, не содержит.

Согласно части 2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

Ссылки в апелляционной жалобе на многочисленные примеры из судебной практики, подтверждающие, по мнению административного истца, нормативный характер Распоряжения № 1084-р, не могут свидетельствовать о незаконности обжалуемого решения суда, поскольку приведённые Бергом О.В. судебные акты вынесены не только в рамках иных категорий административных дел, но и по делам, рассматриваемым в ином судебном (процессуальном) порядке.

Предусмотренных статьёй 310 КАС РФ оснований для отмены или изменения состоявшегося решения суда в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 марта 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Берга Олега Викторовича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.А. Якимов