



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-175

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

13 августа 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Воронова А.В.,
Зинченко И.Н.
Иванове В.Н.
Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Берга Олега Викторовича об оспаривании пунктов 18, 50 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», утвержденного приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 мая 2023 г. № 342,

по апелляционной жалобе Берга О.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 мая 2026 г. по делу № АКПИ26-199, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения представителей Министерства экономического развития Российской Федерации Антонова В.А. и Номогоевой И.А.

относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., которая полагала апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство экономического развития Российской Федерации (далее также – Минэкономразвития России, Министерство) приказом от 22 мая 2023 г. № 342, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 31 мая 2023 г., регистрационный номер 73639, и размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 1 июня 2023 г., утвердило 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 соответственно – Административный регламент, Услуга), который устанавливает порядок и стандарт предоставления Услуги.

Административный регламент закрепляет, что Услуга предоставляется лицам, с которыми заключено соглашение о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры особой экономической зоны для строительства объектов инфраструктуры этой зоны, управляющим компаниям, привлеченным для выполнения функций по созданию за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования объектов недвижимости в границах особой экономической зоны и по управлению этими и ранее созданными объектами недвижимости, резидентам особой экономической зоны, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам (далее – заявители), указанным в таблице 1 приложения № 1 к Административному регламенту (пункт 2). Услуга предоставляется Министерством (пункт 8).

Подраздел «Исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления Услуги» раздела II «Стандарт предоставления Услуги» Административного регламента состоит из пункта 18, который предусматривает, что Минэкономразвития России отказывает заявителю в приеме документов при наличии следующих оснований: а) личность представителя заявителя не установлена; б) личность заявителя не установлена.

Пункт 30 Административного регламента перечисляет десять вариантов, в соответствии с которыми Услуга предоставляется при обращении заявителя за предоставлением в аренду земельных участков, расположенных в границах особой экономической зоны и находящихся в государственной или муниципальной собственности. В частности, вариант 1 поименован как «резиденты особой экономической зоны, юридическое лицо, от имени которого

обратилось лицо, имеющее право действовать от имени юридического лица без доверенности».

Подраздел «Принятие решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) Услуги» раздела III «Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур» Административного регламента, регулирующий вариант 1, включает пункты 50, 51. Согласно пункту 50 решение о предоставлении Услуги принимается Министерством при выполнении каждого из следующих критериев принятия решения:

а) на земельном участке не расположены здание, сооружение, объект незавершенного 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, размещенные в соответствии со статьей 39³⁶ Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), либо с заявлением о предоставлении земельного участка обратился собственник этих здания, сооружения, помещений в них, этого объекта незавершенного строительства, а также случаев, если подано заявление о предоставлении земельного участка, и в отношении расположенных на нем здания, сооружения, объекта незавершенного строительства принято решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или ее 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 незавершенного 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, размещенные в соответствии со статьей 39³⁶ ЗК РФ, либо с заявлением о предоставлении земельного участка обратился правообладатель этих здания, сооружения, помещений в них, этого объекта незавершенного 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 ЗК РФ;

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 объеме;

и) земельный участок находится на территории особой экономической зоны;

к) Министерство 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., являющийся индивидуальным предпринимателем, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просил признать полностью недействующим пункт 18 Административного регламента, а также пункт 50 – 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. Административный истец ссылался на то, что оспариваемые положения противоречат статье 39¹⁷ ЗК РФ, пункту 4 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон об организации предоставления государственных и муниципальных услуг)

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

Минэкономразвития России в письменных возражениях и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России в письменном отзыве указали, что нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах его полномочий, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 26 мая 2026 г. в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе Берг О.В. просит данное решение отменить и вынести новое решение об удовлетворении заявленного требования. Административный истец ссылается на то, что суд первой инстанции не опроверг его утверждение о противоречии пункта 18 Административного регламента статье 39¹⁷ ЗК РФ, которая не устанавливает оснований для отказа в приеме документов, а также не проверил довод о несоответствии пункта 50 данного акта в оспариваемой части пункту 4 части 1 статьи 7 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

В возражениях на апелляционную жалобу Минэкономразвития России считает, что ее доводы являются необоснованными, суд первой инстанции правомерно признал требование административного истца не подлежащим удовлетворению; Минюст России поддержал позицию, изложенную в отзыве на административный иск, просит рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего представителя.

В суд апелляционной инстанции Берг О.В., надлежащим образом извещенный о времени и месте судебного разбирательства, не явился.

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

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) закрепляет в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту большей юридической силы (пункт 1 части 2 статьи 215). Отказывая в удовлетворении заявленного Бергом О.В. требования, суд первой инстанции верно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания Административного регламента не действующим в оспариваемой части отсутствует.

Вывод суда о наличии у Минэкономразвития России полномочий по принятию Административного регламента согласуется с подпунктом «б» пункта 8 части 1 статьи 8 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 365-ФЗ, пунктом 7 части 1 данной статьи в действующей редакции, частью 1 статьи 1, пунктом 4 статьи 2,

частью 1 статьи 12, частью 1 статьи 13 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, пунктом 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228, пунктом 1, подпунктом 5.3.22 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, которые наделяют указанное министерство компетенцией по утверждению Административного регламента Министерства экономического развития по предоставлению государственной услуги «Предоставление в аренду земельных участков, расположенных в границах особой экономической зоны и находящихся в государственной или муниципальной собственности». Несоблюдения требований к процедуре принятия, правилам введения оспариваемого нормативного правового акта не имеется.

Закон об организации предоставления государственных и муниципальных услуг регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (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 указанного закона).

Названный закон, закрепляя требования к структуре административных регламентов (статья 12) и требования к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги (статья 14), в частности, определяет, что структура административного регламента должна содержать раздел, устанавливающий состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (пункт 3 части 2 статьи 12), стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги предусматривает результат, срок предоставления услуги, исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, для приостановления предоставления государственной или муниципальной услуги или отказа в ее предоставлении (пункты 3, 4, 7, 8 части 1 статьи 14).

Во исполнение приведенного требования федерального законодателя Минэкономразвития России установило исчерпывающий перечень оснований

для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления Услуги. К таким основаниям пункт 18 Административного регламента относит следующие: личность представителя заявителя не установлена (подпункт «а»); личность заявителя не установлена (подпункт «б»).

Как правомерно отражено в обжалуемом судебном решении, процедура установления личности, осуществляемая субъектами, наделенными специальными властными полномочиями, позволяет выявить, что лицо осуществляет деятельность именно под своим именем. Данный вывод согласуется с пунктом 1 статьи 19 Гражданского кодекса Российской Федерации, закрепившим, что гражданин приобретает права и обязанности под своим именем, включающим фамилию и собственно имя, а также отчество, если иное не вытекает из закона или национального обычая. Установление личности лица, непосредственно обращающегося за предоставлением государственной услуги, имеет целью надлежащее функционирование системы предоставления государственных услуг и исключение неправомерного получения государственной услуги неуполномоченными лицами.

Каким-либо нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, включая указываемую административным истцом статью 39¹⁷ ЗК РФ, пункт 18 Административного регламента не противоречит. Довод в апелляционной жалобе об обратном основан на ошибочном толковании норм материального права.

Из приведенного выше оспариваемого пункта 50 Административного регламента следует, что он в подпунктах «а» – «р» перечисляет критерии, которые должны быть выполнены для принятия Министерством решения о предоставлении Услуги, а также определяет, что в случае невыполнения любого из этих критериев принимается решение об отказе в предоставлении Услуги.

Оспаривая законность данной нормы, Берг О.В. полагает, что она не соответствует пункту 4 части 1 статьи 7 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Согласно названному законоположению органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации, отсутствие и (или) недостоверность которых не указывались при первоначальном отказе в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, либо в предоставлении государственной или муниципальной услуги, за исключением следующих случаев: а) изменение требований нормативных правовых актов, касающихся предоставления государственной или муниципальной услуги, после первоначальной подачи заявления о предоставлении государственной или муниципальной услуги; б) наличие ошибок в заявлении о предоставлении государственной или муниципальной услуги и документах, поданных заявителем после первоначального отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, либо в предоставлении государственной или муниципальной услуги и не

включенных в представленный ранее комплект документов; в) истечение срока действия документов или изменение информации после первоначального отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, либо в предоставлении государственной или муниципальной услуги; г) выявление документально подтвержденного факта (признаков) ошибочного или противоправного действия (бездействия) должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, государственного или муниципального служащего, работника многофункционального центра, работника организации, предусмотренной частью 1¹ статьи 16 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, при первоначальном отказе в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, либо в предоставлении государственной или муниципальной услуги, о чем в письменном виде за подписью руководителя органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, руководителя многофункционального центра при первоначальном отказе в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, либо руководителя организации, предусмотренной частью 1¹ статьи 16 данного закона, уведомляется заявитель, а также приносятся извинения за доставленные неудобства.

Из сопоставления содержания пункта 50 Административного регламента и пункта 4 части 1 статьи 7 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг следует, что противоречие, на которое ссылается административный истец, отсутствует. Требование Берга О.В. о признании пункта 50 Административного регламента частично недействующим, по сути, сводится к решению вопроса об осуществлении нормативного правового регулирования и о внесении в нормативный правовой акт дополнений в предлагаемой административным истцом редакции, что не может служить основанием для признания оспариваемого пункта частично недействующим.

При разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права, а не целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт.

Установив, что Административный регламент, принятый уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в оспариваемой части какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту большей юридической силы не противоречит, суд первой инстанции верно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 КАС РФ, отказал в удовлетворении административного иска.

Все обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения данного административного дела, получили должную оценку суда. При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового

акта, которые оспариваются; при проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 статьи 213 КАС РФ, в полном объеме (часть 7 данной статьи). Суд первой инстанции вынес решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности пунктов 18, 50 Административного регламента надлежащим образом мотивированы и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Предусмотренные статьей 310 названного кодекса основания для отмены решения в апелляционном порядке отсутствуют.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 мая 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Берга Олега Викторовича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

А.В. Воронов

И.Н. Зинченко