



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 44 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой федерального государственного бюджетного учреждения «Рослесинфорг»

город Санкт-Петербург

24 декабря 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 1 статьи 44 КАС Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба федерального государственного бюджетного учреждения «Рослесинфорг». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Е.В.Тарибо, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Рослесинфорг» (далее также – ФГБУ «Рослесинфорг») оспаривает конституционность части 1 статьи 44 КАС Российской Федерации, согласно которой в случае, если в период рассмотрения административного дела орган государственной власти, иной государственный орган или орган местного самоуправления, являющиеся стороной в административном деле, реорганизован, суд производит замену этой стороны его правопреемником; в случае, если какой-либо из указанных органов либо организация, наделенная государственными или иными публичными полномочиями, упразднены, суд производит замену этой стороны органом или организацией, к компетенции которых относится участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения, либо к компетенции которых относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца.

1.1. Как следует из представленных материалов, вступившим в законную силу решением Томаринского районного суда Сахалинской области от 27 сентября 2018 года удовлетворено административное исковое заявление Сахалинского межрайонного природоохранного прокурора, поданное в защиту неопределенного круга лиц и интересов Российской Федерации, к Министерству лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области о признании бездействия незаконным и возложении обязанности в течение двух лет с момента вступления в силу решения суда провести лесоустройство путем таксации лесов на территории Ильинского участкового лесничества Красногорского лесничества. Для исполнения данного решения суда было возбуждено исполнительное производство.

Определением Томаринского районного суда Сахалинской области от 13 сентября 2023 года, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, по заявлению Агентства лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области произведена замена должника в исполнительном производстве на ФГБУ «Рослесинфорг». Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 3 июня 2024 года заявителю отказано в передаче его кассационной жалобы на данные судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Удовлетворяя заявление о замене должника в исполнительном производстве, суды сослались на то, что с 1 января 2022 года полномочия по осуществлению мероприятий по лесоустройству в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, отнесены к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений (пункт 22 статьи 81 Лесного кодекса Российской Федерации), что является основанием для рассмотрения вопроса о функциональном правопреемстве. Мероприятия по лесоустройству в лесах, расположенных на землях лесного фонда, в том числе на лесных участках, предоставленных по основаниям, предусмотренным Лесным кодексом Российской Федерации, осуществляются федеральным государственным бюджетным учреждением, подведомственным Федеральному агентству лесного хозяйства (Рослесхозу) (часть 9 статьи 19 Лесного кодекса Российской Федерации), а именно ФГБУ «Рослесинфорг». Доводы заявителя о том, что он является бюджетным учреждением, осуществляющим свою деятельность на основании государственного задания и выделяемого на его основании финансирования, и что проведение мероприятий по лесоустройству требует внесения изменений в план лесоустройства, которые уполномочено вносить только Федеральное агентство лесного хозяйства, и что фактически он не имеет возможности исполнить судебный акт, судами были признаны не имеющими значения.

Аналогичным образом разрешен ряд иных дел с участием заявителя, и соответствующие судебные акты поддержаны вышестоящими судами, в том числе судьями Верховного Суда Российской Федерации (определения судей Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2024 года, от 27 марта 2024 года (два определения от этой даты), от 15 мая 2024 года, от 30 мая 2024 года, от 10 июня 2024 года (два определения от этой даты) и др.).

Дополнительно заявитель представил копию постановления от 15 апреля 2025 года о привлечении его к административной ответственности на основании части 1 статьи 17.15 КоАП Российской Федерации за неисполнение в установленный судебным приставом-исполнителем срок обязанности провести лесоустройство в ряде лесничеств Амурской области, которая была возложена на него в результате замены прежнего должника в исполнительном производстве, а также копии судебных актов об отказе в разъяснении порядка исполнения соответствующих требований. Кроме того, заявителем представлены несколько судебных актов, вынесенных в 2025 году, в которых суды поддержали его позицию и признали правопреемником органов государственной власти субъектов Российской Федерации Рослесхоз, несколько судебных актов, принятых по административным искам прокуроров об обязанности провести лесоустройство в конкретном лесничестве к Рослесхозу, как подтверждение того, что именно этот орган является в соответствии с действующим с 1 января 2022 года регулированием надлежащим ответчиком (должником) по таким требованиям, и судебные акты, которыми исполнительные производства были прекращены в связи с утратой возможности исполнения исполнительного документа, обязывающего органы государственной власти субъекта Российской Федерации провести лесоустройство.

Заявитель полагает, что оспариваемое законоположение, позволяющее признавать его, а не Рослесхоз (в том числе совместно с ним) правопреемником в исполнительных производствах по исполнению требований об осуществлении мероприятий по лесоустройству на землях лесного фонда, которые были удовлетворены в отношении органов

государственной власти субъектов Российской Федерации, и тем самым не учитывать его статус бюджетного учреждения, подведомственного Рослесхозу, и действующий порядок осуществления лесоустройства, в силу которого он не может самостоятельно исполнить соответствующие требования, противоречит Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 19 (часть 1), 46 (часть 1), 47 (часть 1) и 123 (часть 3).

1.2. В соответствии со статьями 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Из судебных актов, представленных заявителем, следует, что вопрос о признании его правопреемником в исполнительных производствах решался на основании взаимосвязанных положений части 1 статьи 44 КАС Российской Федерации как нормы, допускающей, согласно занятой в ряде его дел позиции судов, правопреемство при изменении принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий), а также положений Лесного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 2 июля 2021 года № 304-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регламентирующих собственно изменение принадлежности осуществления публичных полномочий по проведению лесоустройства на землях лесного фонда, в результате толкования которых суды пришли к выводу о возложении на заявителя обязанности, связанной с осуществлением данных полномочий, исполнение

которой составляет требования соответствующих исполнительных документов.

Однако поскольку заявителем оспаривается только часть 1 статьи 44 КАС Российской Федерации и она является общей процессуальной нормой, регулирующей процессуальное правопреемство как в период рассмотрения административного дела, так и при исполнении судебного акта по административному делу независимо от положений отраслевого материального регулирования, постольку Конституционный Суд Российской Федерации при определении предмета рассмотрения по настоящему делу учитывает положения лесного законодательства в той мере, в какой они создают соответствующую нормативную ситуацию, в которой часть 1 статьи 44 КАС Российской Федерации была применена в делах с участием заявителя.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является часть 1 статьи 44 КАС Российской Федерации в той мере, в какой на ее основании судом решается вопрос о правопреемстве, в том числе при исполнении судебного акта по административному делу, которым на орган публичной власти возложена обязанность в рамках его публичных полномочий, в случае изменения принадлежности этих публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий), в частности сопряженного с изменением механизма осуществления соответствующих полномочий, а именно с включением в данный механизм наряду с органом публичной власти, наделенным организационно-властными полномочиями, подведомственного ему учреждения как лица, ответственного за осуществление мероприятий, необходимых для осуществления данных полномочий.

2. Конституция Российской Федерации в статье 46 (часть 1) гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. По смыслу же ее статей 1, 2, 15, 17–19, 45, 50 и 123 в России, правовая система которой построена на принципе верховенства права как неотъемлемом элементе

правового государства, право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам и одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод, а правосудие по своей сути может признаваться таковым, только если оно отвечает общеправовым требованиям равенства и справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 2021 года № 28-П, от 8 ноября 2023 года № 51-П, от 11 июля 2024 года № 37-П и др.).

Согласно статье 118 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Конституционное выделение и разграничение указанных видов судопроизводства – при объединяющих их конституционных основах правосудия, включая независимость судей, их подчинение только Конституции Российской Федерации и федеральному закону, осуществление судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон (статьи 17 и 18; статья 120, часть 1; статья 123, часть 3, Конституции Российской Федерации), – продиктованы природой и объективными особенностями материальных правоотношений, определяющих предмет рассмотрения в каждом из них.

Ответственность за урегулирование отдельных видов судопроизводства в силу статей 71 (пункты «в», «г», «о») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации возложена на федерального законодателя, который, опираясь на конституционные цели и ценности, полномочен определить присущие каждому из них дифференцированные процедуры организации и осуществления, не допуская при этом отступления от общих принципов справедливого и эффективного правосудия (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 30-П, от 15 июля 2020 года № 36-П, от 25 декабря 2023 года № 60-П и др.).

Одним из общих институтов, используемых в гражданском, арбитражном и административном судопроизводствах, является институт процессуального правопреемства. Положения о нем предусмотрены в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации и Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (статьи 44 и 48 соответственно), а также статье 44 КАС Российской Федерации, которая, как отметил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 11 постановления от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», применяется на всех стадиях административного судопроизводства, а также на стадии исполнения судебного акта по административному делу с учетом положений статьи 52 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Процессуальное правопреемство (включая правопреемство на стадии исполнения судебного акта) – предполагающее замену одной из выбывших по объективным или признаваемым законом обстоятельствам сторон процесса на другое лицо в соответствии с установленными критериями, в том числе и не по воле привлекаемого в процесс лица, а также связанность данного лица действиями выбывшей стороны процесса и обязательность для него судебных велений, адресованных замененному им лицу, – выступает как дополнительной гарантией эффективного восстановления в правах посредством правосудия сторон процесса, включая привлеченное в процесс взамен выбывшей стороны лицо, которому гарантировано право вступить в процесс, поскольку позволяет не начинать судебное разбирательство заново, так и в определенных случаях ограничением прав указанного лица. Именно поэтому процессуальное правопреемство должно основываться на справедливых и объективных критериях, исключающих произвольное привлечение какого-либо лица в качестве правопреемника выбывшей стороны, особенно на стадии исполнения судебного акта.

3. Будучи процессуальным институтом, основанным, как подчеркивалось Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 ноября 2018 года № 43-П, на материально-правовом правопреемстве, правопреемство применительно к каждому виду судопроизводства предполагает свои основания, обусловленные особенностями материально-правовых отношений, составляющих предмет соответствующего вида судопроизводства и подлежащих рассмотрению в его рамках дел.

Конституционный Суд Российской Федерации в указанном Постановлении применительно к статье 44 ГПК Российской Федерации отметил, что правопреемство как институт гражданского процессуального права неразрывно связано с правопреемством как институтом гражданского права, поскольку необходимость привести процессуальное положение лиц, участвующих в деле, в соответствие с их юридическим интересом обуславливается изменениями в материально-правовых отношениях, т.е. переход субъективного права или обязанности в гражданском правоотношении, по поводу которого производится судебное разбирательство, к другому лицу служит основанием для гражданского процессуального правопреемства.

С учетом этого Конституционным Судом Российской Федерации было указано на недопустимость ограничительного толкования части первой статьи 44 ГПК Российской Федерации и сведения оснований процессуального правопреемства к случаям, прямо названным в данной норме. Подобное расширительное толкование статьи 44 ГПК Российской Федерации позволяет в каждом конкретном случае достичь баланса интересов участников спорных правоотношений и принять решение, отвечающее требованиям законности, обоснованности и справедливости, исходя при этом из предусмотренных законом пределов усмотрения суда по установлению юридических фактов, являющихся основанием для процессуального правопреемства (либо для отказа в удовлетворении соответствующего требования), что предполагает необходимость оценки

судом последствий тех изменений, которые происходят в материальном правоотношении.

В свете приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации расширительное понимание предусмотренных частью первой статьи 44 ГПК Российской Федерации и частью 1 статьи 48 АПК Российской Федерации оснований процессуального правопреемства предполагает признание в качестве таковых и иных – прямо не указанных в установленных законом перечнях – случаев, когда одна из сторон судебного разбирательства перестает быть участником спорных правоотношений, а соответствующие ее права и обязанности переходят иному лицу.

В частности, переход прав и обязанностей может осуществляться применительно к сфере государственного и муниципального управления на основании правового акта, предусматривающего изменение принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий). Подобное материально-правовое последствие изменения принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий) именуется в практике функциональным правопреемством, которое обладает обусловленной природой публичной власти спецификой как в части оснований своего осуществления – издания правового акта, которым производится изменение принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий), так и собственно в части содержания правопреемства – обязательств, возникших в связи с осуществлением (ненадлежащим осуществлением) публичных полномочий, принадлежность которых изменена.

Функциональное правопреемство имеет не только материально-правовое, но и процессуальное значение и является, согласно сложившейся практике применения статьи 48 АПК Российской Федерации (определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2009 года № ВАС-16500/09 по делу № А47-5975/2008 и от 26 июня 2014 года № ВАС-7643/14 по делу № А60-28485/2013, определение судьи Верховного

Суда Российской Федерации от 30 апреля 2020 года № 303-ЭС20-4736 по делу № А51-15172/2018 и др.), а также статьи 44 ГПК Российской Федерации (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 августа 2023 года № 46-КГ23-7-К6, определения Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 20 августа 2025 года № 88-14029/2025, Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 сентября 2025 года № 88-14465/2025 и др.), основанием для замены сторон в соответствующем судебном деле или исполнительном производстве.

Часть 1 статьи 44 КАС Российской Федерации устанавливает лишь два основания процессуального правопреемства – реорганизацию органа государственной власти, иного государственного органа или органа местного самоуправления, являющихся стороной в административном деле, и упразднение названных органов или организаций, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.

Несмотря на то что данное законоположение сформулировано законодателем как предусматривающее закрытый перечень оснований для процессуального правопреемства, рассматривающие административные дела суды общей юрисдикции, ссылаясь при этом на упомянутое Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2018 года № 43-П, а также положения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», толкуют его расширительно и исходят из допустимости процессуального правопреемства не только при реорганизации или упразднении, но и в случае изменения принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий). Это свидетельствует о единстве понимания оснований правопреемства в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве, а также неразрывно связанном с ними исполнительном производстве.

Такое толкование применительно к административному судопроизводству не лишено определенных нормативных оснований, поскольку часть 1 статьи 44 КАС Российской Федерации устанавливает, что в случае, если орган государственной власти, иной государственный орган или орган местного самоуправления либо наделенная государственными или иными публичными полномочиями организация упразднены, суд производит их замену органом или организацией, к компетенции которых относится участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения, либо к компетенции которых относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца. Тем самым даже в случае, если соответствующие публичные полномочия никому переданы не были (не было возложено их осуществление) и их реализация была прекращена в связи с упразднением осуществляющих их органов и организаций, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации не предполагает безусловного прекращения производства по делу (исполнительного производства) и обязывает суды в целях обеспечения полноты и действенности судебной защиты в каждом конкретном случае определить правопреемника с учетом существа правоотношений и компетенции органов публичной власти и организаций, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.

Процессуальное правопреемство в ситуации, когда публичный орган или организация не были упразднены или реорганизованы, однако была изменена принадлежность осуществляемых ими публичных полномочий, также может быть признано необходимым для сохранения стабильности и непрерывности процесса судебной защиты прав и свобод, обеспечения обязательности и исполнимости судебного акта, что согласуется с провозглашенными в статьях 77 (часть 2) и 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципами единства системы исполнительной власти и единства системы публичной власти. В данном контексте также подлежит учету неоднократно выраженная Конституционным Судом

Российской Федерации правовая позиция, в соответствии с которой цели одной только рациональной организации деятельности органов государственной власти не должны создавать затруднения при реализации прав граждан и не могут оправдывать отступление от провозглашенных в Конституции Российской Федерации гарантий государственной защиты прав и свобод (постановления от 20 июля 2012 года № 20-П, от 16 апреля 2015 года № 8-П, от 29 апреля 2025 года № 18-П и др.).

4. По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 3 июля 2019 года № 26-П, решение вопроса правопреемства органов публичной власти в правовом регулировании и практике его применения в любом случае должно основываться на вытекающих из статей 17, 19 и 55 Конституции Российской Федерации принципах справедливости, правовой определенности, разумности и соразмерности. Правовые нормы должны соответствовать общеправовым требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии их единообразного понимания и толкования всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных статьями 45 и 46 Конституции Российской Федерации гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 16 апреля 2015 года № 8-П, от 16 ноября 2018 года № 43-П и др.).

В качестве основания правопреемства в административном судопроизводстве и исполнительном производстве, связанном с исполнением судебных актов по административным делам, возникающего на основе правопреемства материально-правового, законодатель закрепил изменение субъектного состава спорного правоотношения – выбытие одной

из его сторон (в частности, в результате упразднения или реорганизации). Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивал, что, признавая вступление лица в процесс в качестве правопреемника законным способом реализации права на судебную защиту, федеральный законодатель учитывал, что правопреемство в материальном праве в случае перехода прав и обязанностей от одного лица к другому в порядке правопреемства само по себе не порождает (автоматически и безусловно) процессуального правопреемства (Постановление от 16 ноября 2018 года № 43-П; определения от 28 мая 2020 года № 1235-О, от 23 июля 2020 года № 1793-О и от 26 апреля 2021 года № 729-О). Указанная правовая позиция в принципиальном плане применима и к случаям правопреемства в административном судопроизводстве и исполнительном производстве, связанном с исполнением судебных актов по административным делам, с учетом того, что решение вопроса о правопреемстве не только основывается на изменении субъектного состава соответствующих материальных правоотношений, но и должно учитывать иные обстоятельства, в частности наличие переходных положений нормативных актов, регулирующих вопросы правопреемства, а также изменения правового регулирования, непосредственно касающегося порядка исполнения обязанностей, возложенных судебным актом.

4.1. В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации лесоустройство представляет собой систему взаимосвязанных мероприятий, которые проводятся в целях получения актуальных и достоверных сведений о лесах и лесных ресурсах, об их местоположении, состоянии, количественных и качественных характеристиках, используемых в качестве информационной основы для осуществления мероприятий по сохранению лесов, лесного планирования, для ведения государственного лесного реестра, оценки лесов, для обеспечения устойчивого управления лесами, многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов, для улучшения их качества и повышения их продуктивности (часть 1 статьи 67). Одним из мероприятий лесоустройства

является таксация лесов, которая проводится в границах лесничеств, участковых лесничеств, лесных участков в указанных целях (часть 1 статьи 69¹ этого Кодекса). В отличие от других мероприятий, осуществляемых при освоении лесов, в частности заключающихся в проведении лесосечных работ, санитарно-оздоровительных мероприятий, включая очистку лесосек, снос объектов лесной инфраструктуры, рубку погибших и поврежденных лесных насаждений (статьи 23² и 60⁷ названного Кодекса), мероприятия по таксации лесов не предполагают непосредственного воздействия на леса и лесные ресурсы и достижения о вещественного результата их проведения, а преследуют информационно-оценочные цели.

До 1 января 2022 года осуществление полномочия по проведению на землях лесного фонда лесоустройства в силу пункта 7 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации (в действующей до указанной даты редакции) было передано Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации, которые таким образом должны были организовать проведение лесоустроительных мероприятий, в частности осуществить заключение государственных контрактов и договоров на проведение работ по таксации лесов.

После внесения изменений в Лесной кодекс Российской Федерации Федеральным законом «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившим согласно части 1 его статьи 4 в силу с 1 января 2022 года, полномочие по проведению на землях лесного фонда лесоустройства было исключено из числа полномочий Российской Федерации, осуществление которых передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и включено в перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений (пункт 22 статьи 81 Лесного кодекса Российской Федерации).

Частью 5 статьи 4 указанного Федерального закона среди переходных положений было определено, что к отношениям, связанным с исполнением

заключенных до 1 января 2022 года государственных контрактов на выполнение лесоустроительных работ, включая их финансовое обеспечение в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, и договоров на выполнение работ по осуществлению мероприятий по лесоустройству с лицами, использующими леса, в отношении предоставленных им лесных участков, до истечения срока действия указанных государственных контрактов и договоров применяются положения Лесного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей до дня вступления в силу данного Федерального закона.

Относительно же порядка исполнения после 1 января 2022 года судебных актов, которыми на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации были возложены обязанности по проведению на землях лесного фонда лесоустройства, каких-либо переходных положений федеральным законодателем установлено не было.

Включение в переходные положения федерального закона, которым изменена принадлежность публичного полномочия (принадлежность осуществления публичного полномочия), положений относительно порядка исполнения соответствующего публичного полномочия с учетом вынесенных до вступления в силу данного федерального закона судебных актов относится к дискреции федерального законодателя и не является его обязанностью, поскольку действующее процессуальное законодательство и законодательство об исполнительном производстве во взаимосвязи с новым отраслевым регулированием и без таких переходных положений должны позволять разрешить данный вопрос.

Однако в судебной практике вопрос о правопреемстве в исполнительном производстве, связанном с исполнением судебных актов по административным делам, в связи с изменением принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий) по проведению лесоустройства на землях лесного фонда на

основании части 1 статьи 44 КАС Российской Федерации решается неоднозначно.

В некоторых случаях суды находят возможным в порядке функционального правопреемства произвести замену должника на стадии исполнения судебного акта с органов государственной власти субъекта Российской Федерации на Рослесхоз и (или) ФГБУ «Рослесинфорг». Однако надлежащий правопреемник органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется различным образом: правопреемником признается только ФГБУ «Рослесинфорг» (кассационные определения Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 9 февраля 2024 года № 88а-1568/2024, от 11 ноября 2024 года № 88а-10796/2024 и др.), правопреемником признается только Россельхоз (кассационные определения Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 23 октября 2024 года № 88А-22583/2024, от 27 февраля 2025 года № 88А-3933/2025 и др.); правопреемником признаются одновременно и Рослесхоз, и ФГБУ «Рослесинфорг» (определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 13 февраля 2024 года № 88-1140/2024).

Имеются и случаи, когда суды прекращали исполнительные производства по заявлению органа государственной власти субъекта Российской Федерации в связи с утратой возможности исполнения судебного акта (определения Бабаевского районного суда Вологодской области от 8 июня 2023 года по делу № 13а-133/2023, Вытегорского районного суда Вологодской области от 8 июня 2023 года по делу № 13а-82/2023 и др.). Схожий и также основанный на части 1 статьи 44 КАС Российской Федерации подход можно обнаружить и в случаях, не связанных с изменением принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий) по проведению лесоустройства. Так, суды отказывают в правопреемстве ввиду отсутствия указания на придание правовому акту, которым осуществляется изменение принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий), обратной силы. Например, в споре между

органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по поводу возможности перехода в порядке функционального правопреемства обязанности по ликвидации свалок суд пришел к выводу, что поскольку перераспределение полномочий не связано с реорганизацией или ликвидацией, а региональный закон о перераспределении полномочий не имел обратной силы, то не имелось и оснований для осуществления правопреемства (кассационные определения Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 10 апреля 2025 года № 88а-6601/2025, от 30 июля 2025 года № 88а-13109/2025 и др.). Данный подход применяется судами для решения вопроса о правопреемстве при изменении принадлежности иных публичных полномочий (принадлежности осуществления иных публичных полномочий) (кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 9 октября 2023 года № 88а-26029/2023; апелляционные определения Омского областного суда от 7 июня 2023 года по делу № 33а-3493/2023, Ульяновского областного суда от 26 августа 2025 года по делу № 33а-3474/2025 и от 9 сентября 2025 года по делу № 33а-3781/2025 и др.).

4.2. Оспариваемая часть 1 статьи 44 КАС Российской Федерации является связующим звеном между материальными правоотношениями, с одной стороны, и процессуальными отношениями и отношениями в области исполнительного производства – с другой. Однако ни данное положение, ни иные нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, ни положения Федерального закона «Об исполнительном производстве» не устанавливают в качестве основания правопреемства изменение принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий).

Возможность принудительного исполнения решения суда обладает фундаментальной для правопорядка, государства и общества значимостью не сама по себе, а как средство восстановления нарушенных прав граждан и законности (в том числе в области публичного управления). Федеральным законом «Об исполнительном производстве» установлен перечень

объективных и неустранимых обстоятельств, возникновение которых делает невозможным или лишенным смысла дальнейшее принудительное исполнение требований исполнительного документа (часть 1 статьи 43).

Изменение принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий) не отнесено к подобным обстоятельствам, что проистекает из такой присущей публичным полномочиям черты, как их непрерывность. В противном случае административный истец вынужден был бы начинать новый спор с иным публичным субъектом по поводу исполнения (неисполнения) тех же самых публичных полномочий.

В то же время в отсутствие в процессуальном законе регулирования правопреемства в случае изменения принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий) порождает противоречивую правоприменительную практику, в том числе возложение в порядке правопреемства на невластного субъекта обязанности исполнить судебный акт, которым на орган государственной власти возложена обязанность исполнить его организационно-властные полномочия, впоследствии отнесенные к полномочиям органов иного уровня публичной власти, а также применять к такому лицу меры, связанные с понуждением к исполнению и неисполнением соответствующего судебного акта.

При этом не исключается также, что правопреемник – как невластное лицо, так и орган публичной власти, для которого все действия, совершенные до его вступления в исполнительное производство, обязательны в той мере, в какой они были обязательны для стороны исполнительного производства, которую он заменил (часть 4 статьи 52 Федерального закона «Об исполнительном производстве»), – окажется в положении, в котором на него возлагаются обязанности исполнения судебного акта в заведомо невыполнимые сроки, с учетом того, что предыдущий должник никаких действий для исполнения судебного акта в установленные сроки не предпринимал или предпринял их лишь частично, а

действующее регулирование ограничивает возможности правопреемника по оперативному исполнению судебного акта.

5. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что, когда в правовом регулировании присутствует пробел, препятствующий реализации конституционных прав и свобод, его устранение приобретает конституционное значение и требует адекватных мер реагирования (постановления от 10 января 2023 года № 1-П, от 15 марта 2023 года № 8-П, от 26 сентября 2024 года № 41-П и др.).

Именно такой конституционно значимый пробел усматривается Конституционным Судом Российской Федерации в части 1 статьи 44 КАС Российской Федерации, поскольку это законоположение порождает неопределенность в вопросе о правопреемстве и его условиях на стадиях административного судопроизводства, в том числе на стадии исполнения судебного акта по административному делу, в связи с отсутствием указания в ней в качестве основания для правопреемства на изменение принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий).

Существующий пробел, как следует из изложенного, ущемляет право на эффективную, полную и своевременную судебную защиту, препятствует нормальной деятельности системы публичной власти, нарушает принцип правовой определенности (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П и от 12 июля 2018 года № 31-П), что не может соответствовать требованиям статей 10, 17 (части 1 и 2), 19 (часть 1) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

5.1. Возложение на заявителя безусловной обязанности по проведению таксации лесов в порядке исполнения судебных актов, вынесенных в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации как правопреемников, в заведомо неисполнимые или трудноисполнимые сроки под угрозой взыскания санкций (штрафов и исполнительских сборов) – в условиях, когда та же по

содержанию обязанность по таксации лесов подлежит императивному исполнению заявителем на основе закона с учетом запланированных и (или) выделенных ему Рослесхозом финансовых ресурсов исходя из финансовых возможностей федерального бюджета, – создает предпосылки для дезорганизации его деятельности, в результате которой возникает риск ненадлежащего осуществления таксации лесов как в рамках исполнения названных судебных актов, так и в силу обязанностей, вытекающих из действующего лесного законодательства. Между тем исполнение судебных актов в таких условиях (с учетом организационно-информационной специфики мероприятий по таксации лесов) может утрачивать практический смысл и конструктивное содержание, превращаясь в самоцель, что, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в отношении судебной деятельности на примере реализации принципов процессуальной экономии и механизма пересмотра судебных актов, недопустимо (постановления от 21 апреля 2010 года № 10-П, от 19 июля 2011 года № 17-П и от 16 июля 2020 года № 37-П).

В связи с этим, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определяет следующие особенности исполнения настоящего Постановления.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций – внести в законодательство необходимые изменения, устраняющие выявленный пробел и предусматривающие общие принципы, основания и порядок осуществления правопреемства, в том числе в исполнительном производстве, связанном с исполнением судебного акта по административному делу, в случае изменения принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий).

Установление такого рода правил не лишает законодателя возможности определять для конкретных случаев изменения принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий) особенности осуществления правопреемства, в том числе на стадии исполнения судебного акта, с целью урегулирования его правовых последствий. Впредь до внесения в законодательство надлежащих изменений вопрос о правопреемстве в административном судопроизводстве и исполнительном производстве, связанном с исполнением судебных актов по административным делам, в случае изменения принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий) подлежит разрешению судами с учетом того, что правопреемником органа (лица), на которого судебным актом возложена обязанность исполнить организационно-властные полномочия, может быть признан только орган (лицо), который был наделен соответствующими организационно-властными полномочиями, при условии, что иное не оговорено переходными положениями правовых актов, которыми изменена принадлежность публичных полномочий (принадлежность осуществления публичных полномочий).

При этом, если судебный акт по административному делу, для исполнения которого возбуждено исполнительное производство, касался защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц и была изменена принадлежность публичных полномочий (принадлежность осуществления публичных полномочий), реализация которых образует предмет исполнения требований исполнительного документа, то вопросы о необходимости правопреемства, изменения способа исполнения судебного акта или прекращения исполнительного производства должны решаться судом с учетом того, состоялось ли вместе с изменением принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий) значимое с точки зрения целей исполнения судебного акта изменение механизма их реализации.

Принимая во внимание изменение порядка осуществления лесоустройства, а также то, что исполнительные производства, в рамках которых заявитель был признан правопреемником органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связаны с требованиями прокуроров, заявленными в защиту неопределенного круга лиц и публичных интересов, а не конкретных лиц, Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным указать, что в действующей системе правового регулирования (если законодатель в рамках дискреционных полномочий не оговорит иного) Рослесхоз или ФГБУ «Рослесинфорг» не подлежат признанию правопреемниками в исполнительных производствах по исполнению требований об осуществлении мероприятий по лесоустройству, которые были удовлетворены судом в отношении органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – должники по указанным судебным актам обязаны направить в Рослесхоз в установленный судебным приставом-исполнителем срок информацию об удовлетворенных в их отношении требованиях о проведении лесоустройства на конкретной территории, необходимую и достаточную для ее включения в план проведения лесоустройства в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда. Направление данной информации в Рослесхоз является основанием для прекращения исполнительного производства по соответствующим требованиям. Штрафы и исполнительские сборы за неисполнение решения суда (исполнительского документа) в отношении Рослесхоза или ФГБУ «Рослесинфорг» не применяются, а не уплаченные еще штрафы и исполнительские сборы не подлежат взысканию (исполнение соответствующих постановлений подлежит прекращению).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 1 статьи 44 КАС Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 17 (части 1 и 2), 19 (часть 1) и 46 (части 1 и 2), в той мере, в какой она в силу своей пробельности порождает неопределенность в вопросе о правопреемстве в период рассмотрения административного дела и при исполнении судебного акта по административному делу в случае изменения принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий).

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций – внести в законодательство необходимые изменения, предусматривающие общие принципы, основания и порядок осуществления правопреемства, в том числе в исполнительном производстве, связанном с исполнением судебного акта по административному делу, в случае изменения принадлежности публичных полномочий (принадлежности осуществления публичных полномочий).

Впредь до внесения надлежащих изменений судам следует руководствоваться особенностями исполнения настоящего Постановления, определенными в пункте 5.1 его мотивировочной части.

3. Судебные акты по делу с участием федерального государственного бюджетного учреждения «Рослесинфорг», принятые на основании части 1 статьи 44 КАС Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом особенностей исполнения настоящего Постановления, которые определены в пункте 5.1 его мотивировочной части.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 49-П



Конституционный Суд
Российской Федерации