



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-266

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

9 июля 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
председательствующего  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
судей Верховного Суда  
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Бугакова О.А.,  
Кузьмичева С.И.

Евтеевой И.С.

Слободина С.А.,

при секретаре  
с участием прокурора

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Вохминцевой Натальи Валерьевны о признании недействующими пункта 13, абзаца второго подпункта «в» пункта 15 Правил подготовки и заключения договора водопользования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2023 г. № 274,

### установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2023 г. № 274 (далее также – Постановление № 274) утверждены Правила подготовки и заключения договора водопользования (далее также – Правила).

Нормативный правовой акт 22 февраля 2023 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>), 27 февраля 2023 г. опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации.

Пунктом 13 Правил установлено, что при подаче заявления в целях использования акватории поверхностных водных объектов для эксплуатации пляжей правообладателями земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в

границах береговой полосы водного объекта общего пользования, а также для рекреационных целей физкультурно-спортивными организациями, туроператорами или турагентами, осуществляющими свою деятельность в соответствии с федеральными законами, и для организованного отдыха детей, ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов к заявлению, подаваемому в форме электронного документа с использованием единой информационной системы, кроме документов, указанных в пункте 9 Правил, прилагаются в форме электронного документа правоустанавливающие документы на земельный участок и документы, подтверждающие права на объекты недвижимости, разрешенное использование которых позволяет отнести их к объектам туристской индустрии и сведения о которых отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости.

Согласно подпункту «в» пункта 15 Правил для рассмотрения вопроса о предоставлении водного объекта в пользование исполнительный орган или орган местного самоуправления в течение 2 рабочих дней со дня представления заявителем заявления запрашивает у предусмотренных федеральным законом организаций, к полномочиям которых относится предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости: сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости, о земельном участке (в случае использования акватории водных объектов для эксплуатации пляжей правообладателями земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в границах береговой полосы водного объекта общего пользования, а также в случае использования акватории водных объектов для рекреационных целей физкультурно-спортивными организациями, туроператорами или турагентами, осуществляющими свою деятельность в соответствии с федеральными законами, и в случае организованного отдыха детей, ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов) (абзацы первый и второй); сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости, об объектах недвижимого имущества, разрешенное использование которых позволяет отнести их к объектам туристской индустрии (в случае использования акватории водных объектов для рекреационных целей физкультурно-спортивными организациями, туроператорами или турагентами, осуществляющими свою деятельность в соответствии с федеральными законами) (абзац третий); сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости, о земельном участке или гидротехническом сооружении (в случае использования акватории водных объектов для размещения (буксировки, установки и эксплуатации) плавучих объектов правообладателями необходимых для такого использования земельных участков или гидротехнических сооружений, полностью или частично расположенных в границах береговой полосы таких водных объектов и находящихся в государственной или муниципальной собственности) (абзац четвертый).

Вохминцева Н.В. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании пункта 13, абзаца второго

подпункта «в» пункта 15 Правил не действующими в той части, в которой по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, для заключения без проведения аукциона договора водопользования в целях использования водного объекта в рекреационных целях туроператорами и турагентами, осуществляющими свою деятельность в соответствии с федеральными законами, необходимо подтверждение расположения земельного участка в береговой полосе водного объекта общего пользования, использование акватории которого испрашивается, ссылаясь на их несоответствие части 4 статьи 50 Водного кодекса Российской Федерации (далее также – ВК РФ).

В обоснование требования административный истец указала, что как индивидуальный предприниматель и участник хозяйственных обществ занимается организацией водных экскурсий, в том числе на маломерных судах.

Решением Арбитражного суда Республики Татарстан от 24 января 2024 г. по иску Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры признан ничтожным заключенный в 2022 году между ней и Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан без проведения аукциона договор водопользования в целях использования акватории водных объектов для рекреационных целей туроператорами или турагентами, осуществляющими свою деятельность в соответствии с федеральными законами, в отношении части акватории озера Нижний Кабан в г. Казани. Признавая договор ничтожной сделкой, суд руководствовался подпунктом «д» пункта 7<sup>1</sup> Правил подготовки и заключения договора водопользования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 марта 2008 г. № 165 (утратили силу в связи с изданием Постановления № 274), содержащим аналогичные изложенным в подпункте «в» пункта 15 Правил предписания, и исходил из отсутствия земельного участка в береговой полосе испрашиваемого водного объекта. В заключении нового договора водопользования в отношении того же водного объекта без проведения аукциона Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан отказано со ссылкой на оспариваемые положения Правил в связи с отсутствием прав на земельный участок в береговой полосе испрашиваемого водного объекта.

По мнению административного истца, нормативное регулирование порядка предоставления акватории водного объекта туроператорам и турагентам носит неопределенный характер, что влечет невозможность заключения договора водопользования без проведения аукциона.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации (поручение от 14 мая 2025 г. № ДГ-П11-17038), просившему в письменных возражениях на административный иск отказать в удовлетворении заявленного требования, указавшему, что Постановление № 274 издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, утвержденные им Правила в оспариваемой части соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не создают правовой

неопределенности и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Вохминцева Н.В. и ее представитель Яичников Н.В. в судебном заседании поддержали заявленное требование, просили его удовлетворить.

В судебном заседании представитель Правительства Российской Федерации Егорова Е.С. поддержала правовую позицию, изложенную в письменных возражениях, просила отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Нефедова О.Н., заслушав пояснения административного истца и представителей сторон, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Частью 4 статьи 2 ВК РФ установлено, что Правительство Российской Федерации издает нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, в пределах полномочий, определенных данным кодексом, другими федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации.

Пунктом 6 статьи 24 ВК РФ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений отнесено утверждение порядка подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование, порядка подготовки и заключения договора водопользования.

Реализуя предоставленные полномочия, Правительство Российской Федерации Постановлением № 274 утвердило Правила. Процедура издания, введения в действие и опубликования Постановления № 274 соответствует положениям Указа 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».

Следовательно, Постановление № 274 принято Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных полномочий. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Правила устанавливают порядок подготовки и заключения договоров водопользования, на основании которых в соответствии с пунктами 1 или 3 части 2 статьи 11, статьями 15, 47, 47<sup>1</sup>, 49 и 50 ВК РФ водные объекты или их части, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или собственности муниципальных образований (далее – водный объект), предоставляются в пользование в целях: а) забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов в соответствии с частью 3 статьи 38 ВК РФ; б) использования акватории поверхностных водных объектов, необходимой для эксплуатации судоремонтных и судостроительных сооружений и занятой гидротехническими сооружениями; в) использования акватории водных объектов для целей санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации с использованием природных лечебных ресурсов; г) использования акватории водных объектов для эксплуатации пляжей правообладателями земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в границах береговой полосы водного объекта общего пользования, а также для рекреационных целей физкультурно-спортивными организациями, туроператорами или турагентами, осуществляющими свою деятельность в соответствии с федеральными законами, и для организованного отдыха детей, ветеранов, граждан пожилого возраста и инвалидов; д) производства электрической энергии без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов; е) использования акватории водных объектов в целях размещения (буксировки, установки и эксплуатации) плавучих объектов правообладателями необходимых для такого использования земельных участков или гидротехнических сооружений, полностью или частично расположенных в границах береговой полосы таких водных объектов и находящихся в государственной или муниципальной собственности (пункт 1).

Действие Правил не распространяется на порядок подготовки и заключения договора водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе (пункт 2 Правил).

Право пользования поверхностными водными объектами или их частями приобретает физическими лицами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным ВК РФ и другими федеральными законами (часть 1 статьи 11 ВК РФ).

Использование акватории водных объектов, необходимой для эксплуатации пляжей правообладателями земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в границах береговой полосы водного объекта общего пользования, а также для рекреационных целей физкультурно-спортивными организациями, организациями отдыха детей и их оздоровления, туроператорами или турагентами, осуществляющими свою деятельность в соответствии с федеральными законами, организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов, осуществляется на основании договора водопользования, заключаемого без проведения аукциона (часть 4 статьи 50 ВК РФ).

Из приведенных положений Водного кодекса Российской Федерации следует, что законодатель установил исчерпывающие основания и критерии для заключения договора водопользования без проведения аукциона: использование акватории водного объекта для эксплуатации пляжа правообладателем земельного участка, расположенного в границах береговой полосы водного объекта общего пользования; использование акватории водного объекта для рекреационных целей физкультурно-спортивной организацией, организацией отдыха детей и их оздоровления, туроператором или турагентом, вид деятельности которых определяется в соответствии с основным видом деятельности (ОКВЭД), для организации отдыха детей, ветеранов, граждан пожилого возраста и инвалидов.

При этом приведенные нормы ВК РФ не содержат указания на то, где должны быть расположены объекты туристской индустрии в целях заключения договора водопользования.

Вопреки утверждениям административного истца оспариваемые положения в полной мере соответствуют указанным положениям ВК РФ.

Пунктом 9 Правил установлено, что к заявлению, подаваемому в форме электронного документа с использованием единой информационной системы, прилагаются в форме электронного документа документы, отображающие в графической форме водный объект, указанный в заявлении, размещение средств и объектов водопользования, пояснительная записка к этим документам, а также содержащие координаты заявленной к использованию части водного объекта, примыкающей к береговой линии (границе водного объекта), определяющиеся в системе координат, установленной для ведения Единого государственного реестра недвижимости.

Из пункта 13 Правил следует, что при подаче заявления в целях использования акватории поверхностных водных объектов, в том числе для рекреационных целей физкультурно-спортивными организациями, туроператорами или турагентами, осуществляющими свою деятельность в соответствии с федеральными законами, к заявлению, подаваемому в форме электронного документа с использованием единой информационной системы, кроме документов, указанных в пункте 9 Правил, прилагаются в форме электронного документа правоустанавливающие документы на земельный участок и документы, подтверждающие права на объекты недвижимости, разрешенное использование которых позволяет отнести их к объектам туристской индустрии и сведения о которых отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости.

Пункт 14 Правил содержит перечень документов, прилагаемых в случае подачи заявления в исполнительный орган или орган местного самоуправления заявителем непосредственно на бумажном носителе или посредством направления по почте, в том числе указано на документы, предоставление которых зависит от цели использования водного объекта (подпункт «д»).

Следовательно, в случае приобщения к документам, указанным в пункте 14 Правил, правоустанавливающих документов на земельный участок и документов, подтверждающих права на объекты недвижимости, разрешенное

использование которых позволяет отнести их к объектам туристской индустрии и сведения о которых отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости (в соответствии с пунктом 13 Правил), право на заключение договора водопользования без проведения аукциона подтверждается.

Частью 2 статьи 50 ВК РФ установлено, что правила использования водных объектов для рекреационных целей утверждаются органами местного самоуправления по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следовательно, установленное подпунктом «в» пункта 15 Правил требование к органам местного самоуправления о необходимости затребовать у предусмотренных федеральным законом организаций, к полномочиям которых относится предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, сведения в том числе о земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности и расположенном в границах береговой полосы водного объекта общего пользования (в случае использования акватории водных объектов для эксплуатации пляжей), о земельном участке и объектах недвижимости, разрешенное использование которых позволяет отнести их к объектам туристской индустрии и сведения о которых отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости (в случае использования акватории водных объектов для рекреационных целей физкультурно-спортивными организациями, организациями отдыха детей и их оздоровления, туроператорами или турагентами, осуществляющими свою деятельность в соответствии с федеральными законами, и для целей организованного отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов), вытекает непосредственно из взаимосвязанных положений частей 2 и 4 статьи 50 ВК РФ.

Представление таких документов подтверждает наличие инфраструктуры, необходимой для указанной деятельности. В случае использования акватории водных объектов в рекреационных целях туроператорами или турагентами представления правоустанавливающих документов на земельный участок, расположенный в границах береговой полосы водных объектов, не требуется.

Учитывая, что оспариваемые положения Правил не противоречат нормативным правовым актам большей юридической силы, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленного требования следует отказать.

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

**решил:**

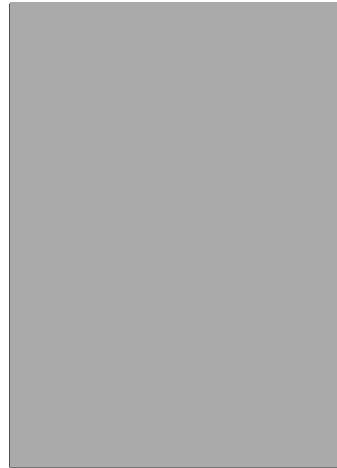
в удовлетворении административного искового заявления Вохминцевой Натальи Валерьевны о признании недействующими пункта 13, абзаца второго подпункта «в» пункта 15 Правил подготовки и заключения договора

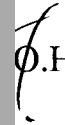
водопользования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2023 г. № 274, отказать.

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

Председательствующий  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации



  
О.Н. Нефедов

О.А. Бугаков

С.И. Кузьмичев