



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-136

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

7 июля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Рудакова Е.В.,
Шамова А.В.

при секретаре

Нестеровой Д.Г.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Вохминцевой Натальи Валерьевны о признании недействующими пунктов 5, 8, 9, 14, подпункта «г» пункта 15, пунктов 20, 22, подпунктов «б», «г» пункта 25 Правил подготовки и заключения договора водопользования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2023 г. № 274,

по апелляционной жалобе Вохминцевой Н.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2026 г. по делу № АКПИ26-71, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения Вохминцевой Н.В. и ее представителя Яичникова Н.В., поддержавших апелляционную жалобу, представителя Правительства Российской Федерации Кулия Л.А., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 18 февраля 2023 г. № 274 утвердило Правила подготовки и заключения договора водопользования (далее – Правила).

Нормативный правовой акт 22 февраля 2023 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 27 февраля 2023 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 9.

Пунктом 5 Правил предусмотрено, что заявитель вправе обратиться с заявлением о предоставлении водного объекта в пользование (далее – заявление) в орган государственной власти или орган местного самоуправления в соответствии с пунктом 3 данных правил (далее – исполнительный орган или орган местного самоуправления) по месту расположения водного объекта.

Пункт 8 Правил содержит перечень сведений, которые указываются в заявлении (сведения о заявителе; наименование, идентификационные характеристики водного объекта, место расположения заявленной к использованию части водного объекта; вид, цель и срок водопользования; параметры водопользования).

Пункты 9, 14 Правил определяют, какие документы прилагаются к заявлению, подаваемому в форме электронного документа с использованием единой информационной системы, а также в случае подачи заявления в исполнительный орган или орган местного самоуправления заявителем непосредственно на бумажном носителе или посредством направления по почте.

В подпункте «г» пункта 15 Правил закреплено, что 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 Министерства экономического развития Российской Федерации сведения о туроператоре, включенные в единый федеральный реестр туроператоров (в случае использования акватории водных объектов для рекреационных целей туроператорами).

Требовать от заявителя представления документов, не предусмотренных Правилами, не допускается. За представление недостоверных сведений заявителя несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 20 Правил).

Пункт 22 Правил устанавливает срок рассмотрения заявления, процедуру согласования условий использования водного объекта с заинтересованными органами, регламентирует осуществление проверки наличия информации о заявителе.

Пункт 25 Правил определяет случаи, при которых исполнительный орган или орган местного самоуправления направляет заявителю мотивированный отказ в предоставлении водного объекта в пользование. Такой отказ направляется, в частности, в случаях, если ответ на запрос,

полученный в порядке межведомственного информационного взаимодействия, свидетельствует об отсутствии сведений, указанных в пункте 15 Правил, за исключением случаев, установленных пунктами 13 и 13¹ Правил (подпункт «б»); если установлено несоответствие представленных заявителем документов требованиям Правил, недостоверность представленных документов, несоответствие указанных заявителем параметров водопользования квотам забора (изъятия) водных ресурсов и сброса сточных вод, установленным схемами комплексного использования и охраны водных объектов, а также нормативам допустимого воздействия на водные объекты (подпункт «г»).

Вохминцева Н.В., являющаяся индивидуальным предпринимателем и участником хозяйственных обществ, занимающихся организацией водных экскурсий, в том числе на маломерных судах, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пунктов 5, 8, 9, 14, подпункта «г» пункта 15, пунктов 20, 22, подпунктов «б», «г» пункта 25 Правил, ссылаясь на их противоречие части 4 статьи 50 Водного кодекса Российской Федерации в той мере, в какой они по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, предъявляют к заявителю – туроператору (турагенту) дополнительные требования, не установленные законом.

По мнению административного истца, оспариваемые положения создают правовую неопределенность в части судебного толкования критериев, позволяющих заключить без проведения аукциона договор водопользования в случае использования акватории водных объектов для рекреационных целей туроператорами и турагентами, а также препятствуют осуществлению предпринимательской деятельности с предусмотренными действующим законодательством льготами.

В административном иском заявлении указано, что письмом Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 5 сентября 2024 г. Вохминцевой Н.В. отказано в заключении договора водопользования без проведения аукциона в связи с несоответствием представленных заявителем документов требованиям Правил. Данный отказ и решение по досудебной жалобе от 9 сентября 2024 г. были обжалованы ею в Арбитражный суд Республики Татарстан, который решением от 10 апреля 2025 г., оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении заявленных требований отказал. 16 февраля 2026 г. Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан административному истцу вновь отказано в предоставлении водного объекта на основании договора водопользования, одним из доводов этого отказа явилось отсутствие прав на земельный участок, прилегающий к береговой полосе в границах испрашиваемой акватории водного объекта.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, пояснив в письменных возражениях, что Правила приняты в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемые нормы соответствуют действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Вохминцева Н.В. просит изменить названное решение в части вывода о том, что по своему содержанию оспариваемые положения Правил не допускают придаваемое им при правоприменении толкование, и указать надлежащее толкование. В остальной части просит решение суда первой инстанции оставить без изменения.

Административный истец ссылается на то, что суд первой инстанции не установил, соответствует ли применение на практике оспариваемых положений Правил их истолкованию, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, и тем самым не исполнил требования части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В жалобе указано, что арбитражные суды, уполномоченные органы, применяя оспариваемые предписания, устанавливают дополнительные, прямо не предусмотренные ими критерии оценки заявлений о предоставлении акватории водного объекта в пользование в льготном порядке без проведения аукциона, фактически изменяя их нормативное содержание. При этом исходя из абзаца второго пункта 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» в случае, если суд придет к выводу, что по своему содержанию оспариваемый акт или его часть не допускают придаваемое им при правоприменении толкование, в решении суда указывается на надлежащее толкование.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, оснований для его отмены в апелляционном порядке не имеется.

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

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Вохминцевой Н.В. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемых положений Правил недействующими отсутствует.

С учетом содержания частей 1, 2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве

Российской Федерации», части 4 статьи 2, пункта 6 статьи 24 Водного кодекса Российской Федерации, 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» в обжалуемом решении правомерно отмечено, что Правила утверждены Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением порядка принятия и введения в действие нормативного правового акта. Указанные обстоятельства ранее также установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2025 г. № АКПИ25-266.

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, 47¹, 49 и 50 Водного кодекса Российской Федерации водные объекты или их части, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или собственности муниципальных образований (далее также – водный объект), предоставляются в пользование в целях в том числе 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 (подпункт «г» пункта 1).

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

Частями 1, 2 статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации определено, что право пользования поверхностными водными объектами или их частями, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, приобретается физическими лицами и юридическими лицами на основании договоров водопользования, в том числе в целях использования акватории водных объектов.

Договор водопользования заключается по результатам аукциона, за исключением случаев приобретения права пользования в целях, предусмотренных пунктом 1 или 3 части 2 статьи 11 названного кодекса, а также в случаях, установленных статьями 15, 47, 47¹, 49 и 50 этого же кодекса (части 1, 2 статьи 16 Водного кодекса Российской Федерации).

В силу части 4 статьи 50 Водного кодекса Российской Федерации 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.

Из приведенных законоположений следует, что законодатель установил исчерпывающие льготные основания и критерии для заключения договора водопользования в случаях, указанных в части 4 статьи 50 Водного кодекса Российской Федерации: 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), а также для организации отдыха ветеранов, граждан пожилого возраста и инвалидов. Такой договор подлежит заключению в порядке, предусмотренном Правилами.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые положения Правил не противоречат каким-либо нормативным правовым актам большей юридической силы, включая Водный кодекс Российской Федерации.

Так, пункт 5 Правил основан на части 1 статьи 12 названного кодекса, закрепляющей, что одной из сторон договора водопользования является исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

Пункт 8 Правил, устанавливающий содержание заявления о предоставлении водного объекта в пользование, согласуется с положениями пункта 8 статьи 1, части 1 статьи 12 Водного кодекса Российской Федерации о том, что водопользователем, являющимся второй стороной договора водопользования, признается физическое или юридическое лицо, которым предоставлено право пользования водным объектом, а также с требованиями статьи 13 этого кодекса. Согласно части 1 данной статьи договор водопользования должен содержать: сведения о водном объекте, в том числе описание местоположения береговой линии (границы водного объекта), его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование; цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов) в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации; срок действия договора водопользования; размер платы за пользование водным объектом или его частью, условия и сроки внесения данной платы; порядок прекращения пользования водным объектом или его частью; ответственность сторон договора водопользования за нарушение его условий.

Предписания пунктов 9, 14 Правил соответствуют части 3 статьи 13 Водного кодекса Российской Федерации, предусматривающей обязательное приложение к договору водопользования материалов в графической форме (в том числе схем размещения гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водном объекте, а также зон с особыми условиями их использования) и пояснительной записки к ним. Положение подпункта «д» пункта 14 Правил о том, что в случае подачи заявления в исполнительный орган или орган местного самоуправления заявителем непосредственно на бумажном носителе или посредством направления по почте состав документов, прилагаемых к заявлению, зависит от цели использования водного объекта, не вступает в противоречие с нормами действующего законодательства. В частности, документы, указанные в пункте 13 Правил, подтверждают наличие у заявителя инфраструктуры, необходимой для использования испрашиваемой акватории водного объекта в рекреационных целях.

Подпункт «г» пункта 15 Правил, закрепляющий требование запрашивать у Министерства экономического развития Российской Федерации сведения о туроператоре, основан на части 4 статьи 50 Водного кодекса Российской Федерации, определяющей круг субъектов (категорий организаций), имеющих право на использование акватории водного объекта для рекреационных целей на основании договора водопользования, заключаемого без проведения аукциона, а также на пункте 5.3.130 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, согласно которому к компетенции данного министерства относится формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров.

Пункт 20 Правил в полной мере согласуется с пунктом 1 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», устанавливающим, что органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Пункт 22 Правил, определяющий срок рассмотрения заявления, процедуру согласования условий использования водного объекта с заинтересованными органами, регламентирующий осуществление проверки наличия информации о заявителе, подпункты «б», «г» пункта 25 Правил, устанавливающие случаи, когда исполнительный орган или орган местного самоуправления направляет заявителю мотивированный отказ в предоставлении водного объекта в пользование, не допускают возможности вопреки позиции административного истца отказать в заключении договора водопользования в зависимости от субъективной оценки правоприменителем

предпринимательского риска заявителя или правовых оснований для размещения объекта туристской индустрии.

При этом необходимость определения целей использования водного объекта при заключении договора водопользования напрямую вытекает из положений частей 1, 4 статьи 50 Водного кодекса Российской Федерации, предусматривающих цели, для которых водный объект может быть предоставлен в льготном порядке (без проведения аукциона).

Установление правовых оснований для размещения объекта туристской индустрии может осуществляться в целях определения возможности заявленного использования испрашиваемой акватории водного объекта, что соотносится с положениями пункта 2 статьи 260, статей 263, 264 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 7, пункта 7 статьи 14¹ Земельного кодекса Российской Федерации, части 3 статьи 13 Водного кодекса Российской Федерации.

Нормативного правового акта большей юридической силы, который бы по-иному регулировал порядок заключения договора водопользования, не имеется.

Суд первой инстанции правомерно указал в обжалуемом решении, что оспариваемые нормы Правил не устанавливают дополнительных требований (критериев), касающихся заключения договора водопользования для использования водного объекта в рекреационных целях, а направлены на идентификацию субъекта, имеющего право на заключение такого договора в соответствии с положениями статьи 50 Водного кодекса Российской Федерации.

Довод апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции не установил, соответствует ли применение на практике оспариваемых положений Правил их истолкованию, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, и тем самым не исполнил требования части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, является несостоятельным.

Приведенный довод сводится, по существу, к несогласию с действиями и решениями должностных лиц Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, касающимися отказа в предоставлении Вохминцевой Н.В. водного объекта в пользование на основании договора водопользования без проведения аукциона, и с судебными актами, состоявшимися по ее иску об оспаривании указанных действий (решений).

Между тем при рассмотрении настоящего административного дела в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации не вправе осуществлять проверку законности и обоснованности таких действий и решений, судебных постановлений, в том числе в части правильности применения соответствующими должностными лицами и судами тех или иных норм права.

Вопросы, связанные с отказом в предоставлении конкретного водного объекта или его части на основании договора водопользования без проведения аукциона, требуют установления, исследования и оценки фактических обстоятельств, относящихся к определенной ситуации, что не

входит в компетенцию Верховного Суда Российской Федерации по данному административному делу, в рамках рассмотрения которого проверяется законность оспариваемых предписаний нормативного правового акта Правительства Российской Федерации (абстрактный нормоконтроль).

Оспариваемые положения Правил отвечают критериям ясности, недвусмысленности, не допускают неоднозначного толкования и не могут рассматриваться как нарушающие права административного истца в указанных ею аспектах. Оснований для применения части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по данному административному делу не имеется.

Обжалуемое решение должным образом мотивировано, основано на надлежащем анализе норм действующего водного законодательства, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для данного дела, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а его содержание с учетом особенностей рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов отвечает требованиям статей 180 и 215 названного кодекса.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункты 5, 8, 9, 14; подпункт «г» пункта 15, пункты 20, 22, подпункты «б», «г» пункта 25 Правил не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Вохминцевой Н.В. в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения 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 15 апреля 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Вохминцевой Натальи Валерьевны – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Рудаков

А.В. Шамов