ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ18-710

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 26 сентября 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С.
судей Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В.
Иваненко Ю.Г.
при секретаре Березиной А.В.
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению Дерепченко Владимира Владимировича о признании частично недействующими изменений, которые вносятся в ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2017 г. № 1690,

установил:

Правительство Российской Федерации 29 декабря 2017 г. приняло постановление № 1690 «О внесении изменений в ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности» (далее – Постановление).

Индивидуальный предприниматель Дерепченко В.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании частично недействующими изменений, которые вносятся в ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности (далее – Изменения), утвержденных Постановлением, в части установления ставки платы за пользование водным

объектом Азовского моря (раздел IV ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 876) в размере 448,8 тыс. руб. за 1 кв.км используемой акватории в год, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют статье 6 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 3 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации, применяемым по аналогии права, а также правовой позиции, сформулированной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2004 г. № 209-О.

Как указывает административный истец, 16 мая 2016 г. между Кубанским бассейновым водным управлением Федерального агентства водных ресурсов, гражданином Дорошенко А.Ф. и им подписан договор передачи прав и обязанностей по договору водопользования о передаче в пользование в рекреационных целях участка акватории Таганрогского залива Азовского моря площадью 0,021 кв.км, согласно которому права и обязанности по договору водопользования перешли Деренченко В.В. При этом 16 марта 2018 г. заместитель руководителя Кубанского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов в письме № 04-17/2015 известил его о том, что в соответствии с Постановлением ему необходимо заключить дополнительное соглашение к договору водопользования. В результате принятия Постановления размер платы за водопользование увеличился в 10 раз, что ухудшает его финансовое положение и незаконно возлагает на него дополнительные обязанности по оплате платежей за водопользование в значительно большем размере, чем предусмотрено условиями договора водопользования.

По мнению административного истца, при принятии Постановления Правительством Российской Федерации не учитывались официальные показатели инфляции, не производились анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень доходности объектов водопользования, не учитывались реальные экономические показатели и существующие условия. Постановление принято и опубликовано за 2 дня до его вступления в силу, имело целью исключительно пополнение бюджета Российской Федерации в наибольшем (максимальном) размере. При этом ликвидация какого-либо негативного воздействия на водный объект (Таганрогский залив Азовского моря) не осуществлялась.

В суде представитель административного истца Тарасова А.С. поддержала заявленные требования и пояснила, что представленные административным ответчиком материалы финансово-экономического обоснования Постановления не могут являться надлежащим доказательством, поскольку не содержат ссылок на источник информации, указания на полномочия лица, его образование, подпись. В результате издания оспариваемого нормативного правового акта административный истец дважды несет бремя расходов на охрану окружающей среды (в составе платы за охрану окружающей среды и за водопользование).

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации (поручение от 18 июля 2018 г. № КЧ-П9-4393).

Представитель Правительства Российской Федерации Подвигина А.Ю. возражала против удовлетворения заявленных требований и пояснила суду, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца. Увеличение ставок платы за пользование водными объектами направлено на компенсацию расходов государства на природоохранные мероприятия (экологическую реабилитацию), стимулирование экономного использования водных ресурсов.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного истца Тарасовой А.С., административного ответчика Правительства Российской Федерации Подвигиной А.Ю., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации в соответствии с частью 4 статьи 2 Водного кодекса Российской Федерации издает нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, в пределах полномочий, определенных данным Кодексом, другими федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации.

Регулируя отношения по использованию и охране водных объектов, Водный кодекс Российской Федерации в части 3 статьи 20 предусматривает, что ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, порядок расчета и взимания такой платы устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Ставки платы за использование акватории поверхностных водных объектов или их частей (раздел IV ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности) установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности».

Согласно части 1 статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности).

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти определены Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве

Российской Федерации» и включают в его сферу деятельности управление федеральной собственностью, организацию деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов.

Оспариваемым Постановлением внесены изменения в утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 876 ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности.

Нормативный правовой акт размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (http://www.pravo.gov.ru) 31 декабря 2017 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 15 января 2018 г., № 3.

В разделе IV Постановления приведены ставки платы за использование акватории поверхностных водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности. Они дифференцированы в зависимости от речных бассейнов и их частей, связанных с административно-территориальным делением Российской Федерации.

Плата за пользование водными объектами согласно части 2 статьи 20 Водного кодекса Российской Федерации устанавливается на основе принципов стимулирования экономного использования водных ресурсов, а также охраны водных объектов; дифференциации ставок платы за пользование водными объектами в зависимости от речного бассейна. Указанные принципы учтены при издании Постановления.

Принцип стимулирования экономного использования водных ресурсов, а также охраны водных объектов предполагает установление платы за пользование водными объектами, призванной стимулировать водопользователя к более рациональному использованию водных объектов с целью достижения экономии финансовых ресурсов водопользователя, а дифференциация ставок платы за пользование водными объектами в зависимости от речного бассейна предполагает учет природно-географических и других особенностей водного объекта.

В силу части 2 статьи 70 Кодекса административного судопроизводств Российской Федерации письменные доказательства представляются в суд в подлиннике или в форме надлежащим образом заверенной копии.

Представитель административного ответчика представил суду надлежащим образом заверенные копии документов, которые в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, входят в перечень документов, прилагаемых к проектам актов, которые вносятся в Правительство, а именно пояснительную записку, а поскольку проект акта оказывал влияние на доходы бюджета, то также финансово-экономическое обоснование принимаемого решения. Документы были подписаны и завизированы Министром природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Из представленных документов следует, что на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию

и приоритетным проектам 30 августа 2017 г. Минприроды России, Минфину России было поручено внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект акта, предусматривающего корректировку ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности.

При этом было обращено внимание на то, что использование акватории оказывает существенное негативное воздействие на водные объекты, ликвидация которого требует затрат, не покрываемых действующими ставками платежей за водопользование, в том числе, при их индексации с учетом инфляции.

Доводы административного истца о том, что Постановление издано в нарушение требований гражданского законодательства, устанавливающих для субъектов договорных отношений обязанность по сохранению договора, недопущение его произвольного, необоснованного изменения, а также принципа добросовестности, являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном понимании правовой природы оспариваемого нормативного правового акта.

Вопрос о целесообразности увеличения ставок платы за использование акватории водных объектов или их частей относится к оценке экономической обоснованности вводимого правового регулирования, что не является предметом осуществляемой в порядке абстрактного нормоконтроля судебной проверки и не может служить основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим.

Суд также не вправе входить в оценку финансово-экономического обоснования оспариваемого акта и вводить иной механизм изменения ставок платы за пользование водными объектами.

Как разъяснено в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя полномочия органа (должностного лица), необходимо, в частности, учитывать, что суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Объекты гражданских прав в силу пункта 1 статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не ограничены в обороте. Изменение ставок платы за использование акватории поверхностных водных объектов или их частей не может рассматриваться как нарушение требований стабильности и устойчивости (постоянства) гражданского оборота, поскольку оно не ограничивает оборотоспособность водных объектов, отвечает принципу разумной

стабильности правового регулирования и недопустимости внесения произвольных изменений в действующее законодательство.

Доводы представителя административного истца о том, что Деренченко В.В. дважды несет бремя расходов на природоохранные меры, являются несостоятельными.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», регулирующий отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду, предусматривает в качестве одного из методов экономического регулирования в этой области установление платы за негативное воздействие на окружающую среду (статья 16).

Пользование водными объектами согласно Водному кодексу Российской Федерации осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 14 статьи 3). По договору водопользования водный объект или его часть передаются водопользователю в пользование за плату (статья 12).

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации доходы бюджета – это поступающие в бюджет денежные средства (статья 6). Из содержания статьи 51 указанного Кодекса следует, что к неналоговым доходам федерального бюджета относятся как плата за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, так и плата за негативное воздействие на окружающую среду.

В перечне главных администраторов доходов федерального бюджета Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» предусматривает раздельно доходы в виде платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, и платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Деренченко Владимира Владимировича о признании частично недействующими изменений, которые вносятся в ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2017 г. № 1690, 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 Н.С. Романенков

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации Л.В. Борисова

Ю.Г. Иваненко