



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ17-547

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

15 февраля 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Попова В.В.

при секретаре
с участием прокурора

Горбачевой Е.А.
Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению сельскохозяйственного производственного кооператива «Гашун» о признании не действующим приказа Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 18 февраля 2013 г. № 79 «Об утверждении Порядка определения платы за оказание федеральным государственным бюджетным учреждением в области мелиорации, находящимся в ведении Минсельхоза России, гражданам и юридическим лицам услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности федерального государственного бюджетного учреждения» в части установления единого подхода к формированию платы для физических и юридических лиц за услуги

по апелляционной жалобе сельскохозяйственного производственного кооператива «Гашун» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2017 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей административного истца Кугнинова С.В., Дякова В.Ю. и Харчаева В.Ш., поддержавших доводы апелляционной жалобы, объяснения представителя ответчика Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Косаревой Н.И., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России) от 18 февраля 2013 г. № 79 утвержден Порядок определения платы за оказание федеральным государственным бюджетным учреждением в области мелиорации, находящимся в ведении Минсельхоза России, гражданам и юридическим лицам услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности федерального государственного бюджетного учреждения (далее – соответственно Приказ и Порядок).

Сельскохозяйственный производственный кооператив «Гашун» (далее – СПК «Гашун») обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Приказа не действующим в части установления единого подхода к формированию платы для физических и юридических лиц за услуги, ссылаясь на то, что оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует пункту 2 постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание», положениям статей 8 (часть 2), 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1, 3), 46 Конституции Российской Федерации, провозглашающим равную защиту всех форм собственности и не допускающим произвольное лишение имущества. Устанавливая единый подход к формированию платы для физических и юридических лиц за оказание услуг, Приказ нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, обязывая его вносить плату за неполученные услуги.

В заявлении указано, что решениями арбитражного суда Республики Калмыкия с СПК «Гашун» взыскано в пользу ФГБУ «Управление «Калмелиоводхоз» 284 974 руб. и 100 670 руб. задолженности по договору от 15 мая 2013 г. № 32 на возмездное оказание услуг по подаче воды для нужд орошения сельскохозяйственных культур. Административный истец не согласен с суммой задолженности за услуги по подаче воды, считая ее размер несправедливым и несоразмерным фактическим затратам исполнителя услуги. По мнению СПК «Гашун», Приказ нарушает права и законные интересы получателей услуг его правовой неопределенностью, поскольку размер платы за оказание услуг (выполнение работ) должен определяться учреждением отдельно и по каждому получателю услуги.

Минсельхоз России, Министерство юстиции Российской Федерации административный иск не признали, ссылаясь на то, что Приказ утвержден федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, соответствует законодательству Российской Федерации и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления СПК «Гашун» отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. В обоснование жалобы ссылается на то, что применение на практике оспариваемого акта не соответствует истолкованию данного акта, выявленному судом с учетом места этого акта в системе нормативных правовых актов. Полагает, что Приказ неопределенностью единого подхода создает предпосылки к лишению части имущества административного истца, обязывая вносить плату за неполученные услуги, неправомерно ограничивая его имущественные права путем неосновательного изъятия денежных средств в пользу учреждения, подающего воду за счет государственных средств, и дополнительно взыскивающих плату с водопотребителей.

Минсельхоз России представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых просит в ее удовлетворении отказать, полагая, что суд первой инстанции правильно определил обстоятельства, имеющие значение для административного дела, изложенные в решении суда выводы соответствуют этим обстоятельствам, судом не нарушены и правильно применены нормы материального и процессуального права.

Министерство юстиции Российской Федерации просило рассмотреть апелляционную жалобу без участия его представителя, поддержав свою позицию по делу, изложенную в суде первой инстанции.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены 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. По настоящему административному делу такое основание для признания Приказа в части установления единого подхода к формированию платы для физических и юридических лиц за услуги не действующим отсутствует.

В соответствии с пунктом 4 статьи 9² Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 данной статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим

органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Аналогичное полномочие по установлению порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания, закреплено за органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального бюджетного учреждения, подпунктом «и» пункта 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 537.

Положением о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450, установлено, что Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию земель, плодородие почв.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2006 г. № 1041-р утверждены перечни федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Минсельхоза России, в число которых входят и учреждения в области мелиорации (пункты 37–124 приложения № 1 к данному распоряжению).

Таким образом, Приказ принят Минсельхозом России в пределах имеющихся полномочий. Порядок его государственной регистрации и опубликования соблюден, поскольку нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 19 апреля 2013 г., регистрационный номер 28220, опубликован в «Российской газете» 7 мая 2013 г.

Приказом утвержден Порядок, которым устанавливается единый подход к формированию платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федеральных государственных бюджетных учреждений в области мелиорации, оказываемые ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания.

Единый подход к формированию платы установлен с целью недопущения создания предпосылок для необоснованного предоставления преимуществ одним потребителям перед другими.

Данные положения нормативного правового акта соответствуют пункту 4 статьи 9² Федерального закона «О некоммерческих организациях», предусматривающему право бюджетного учреждения оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, для граждан и

юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

С учетом приведенного законоположения суд первой инстанции правомерно признал несостоятельным довод административного истца о том, что размер платы за оказание услуг (выполнение работ) должен определяться учреждением отдельно и по каждому получателю услуги. При этом согласно пункту 6 Порядка размер платы за оказание услуг (выполнения работ) определяется на основе расчета экономически обоснованных затрат на их оказание (выполнение), что не предполагает произвольного установления размера платы за предоставленные услуги и позволяет в случае спора проверить экономическую обоснованность затрат для исчисления размера платы за оказание услуг.

В обжалуемом решении правомерно указано, что ссылка административного истца на принятие оспариваемого нормативного правового акта с нарушением требований постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание», является необоснованной, поскольку услуги в области мелиорации, для которых Минсельхозу России было бы необходимо утвердить указанные методику и предельные размеры платы, в приведенном постановлении Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 352 отсутствуют.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что оспариваемый нормативный правовой акт не исследовался судом на предмет соответствия Водному кодексу Российской Федерации, не может повлечь отмену обжалуемого решения суда. В силу части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим. Поэтому суд обязан проверить законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются, в полном объеме независимо от оснований, указанных в административном исковом заявлении.

Приказ не содержит положений, подпадающих под сферу регулирования Водного кодекса Российской Федерации, равно как и указанных административным истцом постановлений Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование», от 30 декабря 2006 г. № 876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности», от 26 декабря 2014 г. № 1509 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в

федеральной собственности, и внесении изменений в раздел 1 ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности». Договоры возмездного оказания услуг по подаче воды, заключаемые бюджетными учреждениями в области мелиорации, не являются договорами водопользования. Их заключение регулируется не водным законодательством, а Гражданским кодексом Российской Федерации и, как следствие, ставки платы за пользование водными объектами не могут применяться для расчетов за платные услуги по подаче воды для нужд орошения сельскохозяйственных культур.

Оказание платных услуг осуществляется бюджетными учреждениями на добровольной основе. Вопреки утверждению СПК «Гашун» Приказ не содержит правовых норм, предусматривающих внесение юридическими лицами и гражданами платы за неполученные услуги.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что судом не были истребованы документы бюджетного финансирования административного ответчика, несостоятельна, поскольку данные документы не имеют отношения к существу рассматриваемого дела, по которому в порядке абстрактного нормоконтроля осуществляется проверка соответствия оспариваемого нормативного правового акта иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Оспариваемые положения нормативного правового акта отвечают критерию правовой определенности, поскольку являются ясными и недвусмысленными.

Утверждая о незаконности Приказа, административный истец фактически выражает несогласие с судебными актами арбитражных судов, которыми с него взысканы денежные средства по договору оказания услуг по подаче воды. Однако при рассмотрении настоящего дела в порядке абстрактного нормоконтроля суд апелляционной инстанции не вправе осуществить проверку законности данных судебных актов, административный истец вправе их обжаловать в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Установив, что Приказ не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца не нарушает, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации принял решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены 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 13 ноября 2017 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу сельскохозяйственного производственного кооператива «Гашун» – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


В.Ю. Зайцев


В.В. Попов