



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-128

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

1 июля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Сабурова Д.Э.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Жданова И.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Жилищно-строительного кооператива 28, товарищества собственников жилья «Василия Каменского, 24», Жилищно-строительного кооператива № 70, товарищества собственников жилья «Комсомольский проспект-77», товарищества собственников жилья «Наш Закамск», жилищного кооператива «Холмогорская, 2В», товарищества собственников жилья «Шоссе Космонавтов, Дом 141», товарищества собственников недвижимости «Дом по Улице Николая Островского, 29», товарищества собственников жилья «Космонавта Беляева, 35», товарищества собственников жилья «Авиатор», садоводческого некоммерческого товарищества «Загорье» при УВД по Мотовилихинскому району г. Перми об оспаривании абзаца второго подпункта «а» пункта 5, подпункта «б» пункта 8, абзаца первого пункта 31, пункта 32 Правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением

Правительства Российской Федерации от 26 августа 2023 г. № 1390, пункта 40 приложения № 7 и приложения № 8 к данным правилам

по апелляционной жалобе административных истцов на решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2025 г. по делу № АКПИ25-28, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя административных истцов Жилищно-строительного кооператива 28, товарищества собственников жилья «Василия Каменского, 24», Жилищно-строительного кооператива № 70, товарищества собственников жилья «Комсомольский проспект-77», товарищества собственников жилья «Наш Закамск», жилищного кооператива «Холмогорская, 2В», товарищества собственников жилья «Шоссе Космонавтов, Дом 141», товарищества собственников недвижимости «Дом по Улице Николая Островского, 29», товарищества собственников жилья «Космонавта Беляева, 35», товарищества собственников жилья «Авиатор» Степанова В.В., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Правительства Российской Федерации Новожиловой О.В., Поспеловой М.А, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Жданова И.Д., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

### установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 26 августа 2023 г. № 1390, размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 1 сентября 2023 г. и опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации 4 сентября 2023, № 36, утвердило Правила определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов (далее – Правила).

Правила включают разделы: I. Общие положения (пункты 1–8); II. Расчет нормативов накопления методом измерения количества отходов (пункты 9–29); III. Расчет нормативов накопления методом сравнительного анализа (пункты 30–33); IV. Определение нормативов накопления с учетом данных о массе отходов (пункты 34–37); V. Расчет среднего накопления для крупногабаритных отходов (пункты 38–42); VI. Определение расчетного количества отходов (пункты 43–45); VII. Особенности определения нормативов накопления отходов, в отношении которых процедура проведения измерения количества отходов начата до дня вступления в силу настоящих Правил, в том числе заключен государственный или муниципальный контракт на оказание услуг по проведению измерения количества отходов и (или) определению нормативов накопления отходов, но нормативы накопления не установлены (пункты 46–61), а также приложения № 1–8.

Правила согласно их пункту 1 устанавливают порядок определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов (далее также соответственно – отходы, нормативы накопления, нормативы), в том числе порядок сбора, анализа и расчета данных о массе и объеме накапливаемых отходов с учетом их сезонных изменений, а также порядок расчета количества отходов.

В силу пункта 3 Правил нормативы накопления устанавливаются исполнительными органами субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления поселений или городских округов (в случае наделения их соответствующими полномочиями законами субъектов Российской Федерации) (далее также – уполномоченный орган).

Нормативы накопления могут устанавливаться уполномоченным органом дифференцированно в отношении: а) территорий субъекта Российской Федерации – муниципальных образований (групп муниципальных образований, в том числе зон деятельности региональных операторов по обращению с отходами, либо частей муниципальных образований); б) категорий потребителей услуги по обращению с отходами (далее также – категории потребителей); в) видов и (или) групп отходов (групп однородных отходов), в том числе отдельно накопленных отходов, отходов при совместном накоплении (пункт 4 Правил).

Исходя из пункта 5 Правил нормативы накопления определяются: а) для категорий потребителей в жилых помещениях многоквартирных домов и жилых домах (далее – категории потребителей в жилых помещениях) – методом измерения количества отходов в соответствии с разделом II Правил, за исключением случая, предусмотренного пунктом 7 Правил (абзац первый). В случае признания в судебном порядке акта уполномоченного органа об установлении нормативов накопления не действующим полностью или в части установленных нормативов накопления для категорий потребителей в жилых помещениях нормативы накопления для категорий потребителей в жилых помещениях определяются уполномоченным органом методом сравнительного анализа в соответствии с разделом III Правил до установления нормативов накопления для категорий потребителей в жилых помещениях методом измерения количества отходов в соответствии с разделом II Правил, но не более чем на 18 месяцев (абзац второй); б) для категорий потребителей, за исключением категорий потребителей в жилых помещениях (далее – иные категории потребителей), – методом измерения количества отходов или методом сравнительного анализа, за исключением случая, предусмотренного пунктом 6 Правил. Для различных категорий потребителей могут использоваться разные методы определения нормативов накопления.

Пунктом 8 Правил закреплено, что нормативы накопления определяются в количественных показателях объема и (или) массы в годовом выражении на одну расчетную единицу: а) для категорий потребителей в жилых помещениях – куб. метров и (или) килограммов на 1 человека, постоянно и временно проживающего в жилом помещении, или куб. метров и (или) килограммов на 1 кв. метр общей площади жилого помещения; б) для иных

категорий потребителей – куб. метров и (или) килограммов на 1 кв. метр общей площади зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, земельных участков, территорий, которыми на праве собственности или ином законном основании владеют потребители.

Согласно пункту 31 Правил нормативы накопления для категории потребителей в жилых помещениях многоквартирных домов в субъектах Российской Федерации, рассчитанные методом сравнительного анализа, за исключением городов федерального значения, приведены в приложении № 8 к Правилам (далее – Приложение № 8) (абзац первый).

В силу пункта 32 Правил поправочные коэффициенты для категории потребителей характеризуют изменение массы и объема образуемых отходов для такой категории потребителей по сравнению с массой и объемом отходов, образуемых категорией потребителей в жилых помещениях многоквартирных домов. Поправочные коэффициенты по категориям потребителей приведены в приложении № 7 к Правилам (далее – Приложение № 7).

Приложение № 7 содержит поправочные коэффициенты по категориям потребителей услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – поправочные коэффициенты), исходя из пункта 40 данного приложения для садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ поправочный коэффициент по объему накапливаемых отходов составляет 0,00065, по массе накапливаемых отходов – 0,00064.

В Приложении № 8 приведены нормативы накопления твердых коммунальных отходов для категории потребителей услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами в жилых помещениях многоквартирных домов, рассчитанные методом сравнительного анализа. Для Пермского края установлены нормативы 1,7642 куб. метра на 1 человека в год и 219,40 кг на 1 человека в год.

Жилищно-строительный кооператив 28 и другие (всего 11 юридических лиц) оспорили в Верховном Суде Российской Федерации абзац второй подпункта «а» пункта 5, подпункт «б» пункта 8, абзац первый пункта 31, пункт 32 Правил, пункт 40 Приложения № 7, Приложение № 8 в части установления нормативов для Пермского края по мотивам противоречия Федеральному закону от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Административные истцы указали, что оспариваемые положения императивно предписывают при использовании метода сравнительного анализа для определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов применительно к иным категориям потребителей (за исключением категорий потребителей в жилых помещениях) использовать установленные Правительством Российской Федерации нормативы накопления с применением поправочных коэффициентов, также императивно определенных Правительством Российской Федерации, в то время как Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» не наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями по установлению поправочных коэффициентов и нормативов накопления.

По мнению административных истцов, соответствующие поправочные коэффициенты и нормативы представляют собой величины, определенные произвольно, так как не основаны на каких-либо объективных замерах отходов или иных научно обоснованных методиках, что нарушает их права и законные интересы, а также права, свободы и законные интересы граждан – потребителей услуги по обращению с отходами. Считают, что действие подпункта «б» пункта 8, пункта 32 Правил и Приложения № 7 применительно к садоводческим или огородническим некоммерческим товариществам имеет неопределенный характер, поскольку как у самих садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ (обладающих статусом юридического лица), так и у их членов, а также лиц, владеющих земельными участками в составе территории садоводства или огородничества, в собственности или владении могут находиться как земельные участки, так и садовые дома или хозяйственные постройки. Установление нормативов накопления с применением метода сравнительного анализа для указанной категории объектов с учетом приведенных норм дает неопределенный результат ввиду неясности относительно расчетной единицы нормативов.

В обоснование своего требования административные истцы ссылались на то, что они вынуждены применять нормативы накопления, принятые на основании оспариваемых норм приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края от 25 октября 2024 г. № 24-04-01-04-309 «О нормативах накопления твердых коммунальных отходов для домовладений, расположенных на территории Пермского края» (на одного проживающего в жилых помещениях в многоквартирных домах 219,4 кг/год и 1,7642 куб. м/год).

Правительство Российской Федерации заявленное требование не признало, указав, что Правила приняты в пределах его полномочий, оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административных истцов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В поступивших от административных истцов апелляционной жалобе и дополнении к ней садоводческого некоммерческого товарищества «Загорье» при УВД по Мотовилихинскому району г. Перми (далее – апелляционная жалоба) содержится просьба об отмене данного решения и о принятии нового решения об удовлетворении заявленного требования. Как полагают административные истцы, при принятии обжалуемого решения судом первой инстанции нарушены и неправильно применены нормы материального и процессуального права, выводы суда не соответствуют обстоятельствам административного дела, установленные судом обстоятельства, имеющие значение для административного дела, не доказаны.

В отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации с ее доводами не согласилось, считая, что выводы суда первой инстанции соответствуют фактическим обстоятельствам дела, судом правильно применены нормы материального и процессуального права, приведенные

в апелляционной жалобе доводы не опровергают правильности принятого по делу решения.

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

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации закрепляет в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (пункт 1 части 2 статьи 215). Отказывая в удовлетворении заявленного административными истцами требования, суд первой инстанции верно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания Правил и Приложений № 7, 8 частично недействующими отсутствует.

Вывод суда о наличии у Правительства Российской Федерации компетенции по принятию Правил согласуется со статьей 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», с абзацем тридцать третьим статьи 5, пунктом 4 статьи 24<sup>10</sup> Федерального закона «Об отходах производства и потребления», в силу которых Правительство Российской Федерации наделено федеральным законодателем полномочиями по установлению правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов. Несоблюдения требований к процедуре принятия, правилам введения в действие оспариваемого нормативного правового акта не установлено.

Законом, определяющим правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья, является Федеральный закон «Об отходах производства и потребления».

Раскрывая основные используемые в нем понятия, названный закон в пункте 1 статьи 1 под обращением с отходами понимает деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов (абзац четвертый); под твердыми коммунальными отходами – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд; к твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, эпидемиологически безопасные медицинские отходы, приближенные по составу к твердым коммунальным отходам (абзац двадцать первый). Под нормативом накопления твердых

коммунальных отходов понимается среднее количество твердых коммунальных отходов, образующихся в единицу времени (абзац двадцать второй).

Вопросы расчета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов регламентирует статья 24<sup>10</sup> Федерального закона «Об отходах производства и потребления», которая закрепляет, что определение объема и (или) массы твердых коммунальных отходов осуществляется в целях расчетов по договорам в области обращения с твердыми коммунальными отходами в соответствии с правилами коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденными Правительством Российской Федерации (пункт 1).

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе определить способ расчета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов в целях расчетов по договорам на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами и (или) утвердить порядок выбора способа расчета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов региональным оператором и (или) потребителем услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами. Указанные способ и порядок могут предусматривать расчет объема и (или) массы твердых коммунальных отходов в целях расчетов по договорам на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами путем определения объема и (или) массы твердых коммунальных отходов исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов или путем определения фактического объема и (или) массы накопленных твердых коммунальных отходов, а также условия применения указанных расчетов. В этих случаях расчеты по договорам на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами осуществляются в соответствии с указанными способом или порядком (пункт 1<sup>1</sup>).

В случаях, определенных Правительством Российской Федерации, объем и (или) масса твердых коммунальных отходов определяются исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов, за исключением случая, предусмотренного пунктом 1<sup>1</sup> данной статьи. Нормативы накопления твердых коммунальных отходов утверждаются исполнительными органами субъектов Российской Федерации либо органом местного самоуправления поселения или городского округа (в случае наделения его соответствующими полномочиями законом субъекта Российской Федерации) (пункт 2).

Нормативы накопления твердых коммунальных отходов могут устанавливаться дифференцированно в отношении различных территорий субъекта Российской Федерации и различных категорий потребителей услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами, а также с учетом других критериев, установленных Правительством Российской Федерации (пункт 3). Порядок определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов устанавливается Правительством Российской Федерации (пункт 4).

Сопоставление содержания норм, оспариваемых административными истцами, с положениями Федерального закона «Об отходах производства и потребления», подлежащими применению в рассматриваемом случае, не дает

оснований для вывода о том, что абзац второй подпункта «а» пункта 5, подпункт «б» пункта 8, абзац первый пункта 31, пункт 32 Правил, Приложения № 7, 8 в оспариваемой части являются незаконными.

Как правомерно отражено в обжалуемом решении суда, федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, по-иному регулирующих порядок определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, с которыми могли бы вступить в противоречие оспариваемые положения, не имеется.

Вывод суда первой инстанции о том, что применение значений, указанных в Приложении № 8, в рамках определения нормативов накопления методом сравнительного анализа для категорий потребителей в жилых помещениях является исключительной мерой и обусловлено публичными интересами, связанными с достижением непрерывности процесса в области обращения с отходами производства и потребления, подтверждается материалами настоящего административного дела и административными истцами не опровергнут.

Вопреки доводам апелляционной жалобы суд обоснованно указал, что используемое в Приложении № 8 понятие «норматив» по своему фактическому значению является базовым расчетным показателем, используемым для определения норматива накопления твердых коммунальных отходов, полномочиями по установлению которого наделены органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Установление уполномоченными органами такого базового расчетного показателя в качестве норматива для категории потребителей в жилых помещениях обусловлено особенностями применения метода сравнительного анализа как замещающего в случае признания недействующим в судебном порядке акта уполномоченного органа об утверждении нормативов накопления, определенных методом измерения количества отходов.

При этом нормативы накопления методом сравнительного анализа согласно пункту 33 Правил могут дифференцироваться уполномоченными органами на основе данных, полученных по результатам измерений количества отходов, а в силу пункта 34 Правил могут быть скорректированы с учетом отношения массы отходов, определенной с использованием средств измерений массы, установленных на объектах обработки, обезвреживания и (или) захоронения отходов и допущенных к эксплуатации в порядке, установленном Правилами коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2024 г. № 671, к массе отходов, рассчитанной на основании таких нормативов накопления.

Нормативы накопления твердых коммунальных отходов для домовладений, расположенных на территории Пермского края, установлены приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края от 25 октября 2024 г. № 24-04-01-04-309 «О нормативах

накопления твердых коммунальных отходов для домовладений, расположенных на территории Пермского края».

Доводы административных истцов, воспроизведенные и в апелляционной жалобе, о произвольном определении Правительством Российской Федерации приведенных в Приложениях № 7, 8 величин являлись предметом надлежащей проверки суда первой инстанции и обоснованно отвергнуты судом с приведением мотивов, подробно изложенных в обжалуемом решении, основания не согласиться с которыми у суда апелляционной инстанции отсутствуют. Представленные в судебном заседании Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации копии судебных актов, касающихся оценки законности ранее изданных актов уполномоченных органов Пермского края об установлении на его территории нормативов накопления, о незаконности обжалуемого судебного решения не свидетельствуют, поскольку, как верно установлено судом первой инстанции, соответствующие данные по замерам образования отходов на территории названного субъекта Российской Федерации были оценены в ходе эконометрического анализа, в том числе на основании статистических зависимостей, а примененный инструментарий моделирования предполагал их использование с учетом соответствующих поправок и коррекций.

Признавая несостоятельными ссылки административных истцов на недопустимость – применительно к поправочным коэффициентам Приложения № 7 – перевода значений, определенных на 1 человека, в расчетные единицы для общей площади, суд правомерно исходил из того, что при соответствующей корреляции с целью приведения к единым единицам измерения (в расчете на общую площадь) учтены данные официальной статистической информации о приходящейся на 1 жителя по субъектам Российской Федерации площади зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, земельных участков, территорий, которыми на праве собственности или ином законном основании владеют потребители. Необходимость соответствующего перевода обусловлена тем, что способ расчета платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами, основанный на применении такого объективного параметра, как общая площадь, учитывает специфику данной коммунальной услуги, исключаящую возможность точного установления как факта, так и объема ее индивидуального потребления.

В апелляционной жалобе административные истцы настаивают на том, что действие подпункта «б» пункта 8, пункта 32 Правил и Приложения № 7 применительно к садоводческим или огородническим некоммерческим товариществам носит неопределенный характер, между тем из содержания подпункта «б» пункта 8, пункта 32 Правил и пункта 40 Приложения № 7 не следует вывод о том, что они не отвечают общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

В обжалуемом решении дан правильный правовой анализ норм, регулирующих рассматриваемые отношения, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства по делу, подлежащие выяснению судом согласно

части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Установив, что абзац второй подпункта «а» пункта 5, подпункт «б» пункта 8, абзац первый пункта 31, пункт 32 Правил, Приложения № 7, 8 в оспариваемой части правовым нормам большей юридической силы не противоречат, суд первой инстанции верно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 названного кодекса, отказал административным истцам в удовлетворении заявленного требования.

Предусмотренных статьей 310 поименованного кодекса оснований для отмены решения суда 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 9 апреля 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Жилищно-строительного кооператива 28, товарищества собственников жилья «Василия Каменского, 24», Жилищно-строительного кооператива № 70, товарищества собственников жилья «Комсомольский проспект-77», товарищества собственников жилья «Наш Закамск», жилищного кооператива «Холмогорская, 2В», товарищества собственников жилья «Шоссе Космонавтов, Дом 141», товарищества собственников недвижимости «Дом по Улице Николая Островского, 29», товарищества собственников жилья «Космонавта Беляева, 35», товарищества собственников жилья «Авиатор», садоводческого некоммерческого товарищества «Загорье» при УВД по Мотовилихинскому району г. Перми – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.Э. Сабуров