



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-642

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

12 ноября 2025 г.

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

Нефедова О.Н.,

судей Верховного Суда
Российской Федерации

Кириллова В.С.,
Корнелюк Е.С.

при секретаре

Герасимовой А.А.

с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Центр экологического партнерства» о признании недействующими абзацев первого – четвертого пункта 35 Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 484,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 484 утверждены Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее также – Основы ценообразования). Нормативный правовой акт размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 3 июня 2016 г. и опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 6 июня 2016 г., № 23.

Согласно пункту 35 Основ ценообразования расходы на арендную плату в отношении объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения, утилизации путём производства искусственных грунтов и

энергетической утилизации твёрдых коммунальных отходов, определяются органом регулирования тарифов в размере, не превышающем экономически обоснованный размер такой платы, с учётом особенностей, предусмотренных данным пунктом (абзац первый).

Экономически обоснованный размер арендной платы за имущество, являющееся основными средствами производственного назначения, определяется исходя из принципа возмещения арендодателю расходов на амортизацию (размер которой определяется в соответствии с пунктом 34 Основ ценообразования), налогов на имущество, в том числе на землю, и других обязательных платежей собственника передаваемого в аренду имущества, связанных с владением указанным имуществом. Экономически обоснованный размер арендной платы не может превышать размер, установленный в конкурсной документации или документации об аукционе, если арендная плата являлась критерием конкурса или аукциона на заключение соответствующего договора (абзац второй).

Экономически обоснованный размер арендной платы за имущество, не являющееся основными средствами производственного назначения, и арендной платы за землю определяется исходя из экономически обоснованного объёма арендуемого имущества (земли) и цены, определённой в соответствии с пунктом 14 Основ ценообразования (абзац третий).

В случае передачи в аренду регулируемой организации объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения, утилизации путём производства искусственных грунтов и энергетической утилизации твёрдых коммунальных отходов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, амортизация по которым не начисляется, экономически обоснованный размер арендной платы рассчитывается без учёта амортизационных отчислений (абзац четвёртый).

Общество с ограниченной ответственностью «Центр экологического партнерства» (далее также – ООО «ЦЭП») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими абзацев первого – четвёртого пункта 35 Основ ценообразования, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат пункту 2 статьи 24⁹ Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», не соответствуют требованиям статей 19, 34 Конституции Российской Федерации, нарушают принципы правовой определённости и равенства участников экономической деятельности, а также права административного истца, поскольку при их применении объективные расходы ООО «ЦЭП» в виде арендной платы при осуществлении регулируемого вида деятельности не включаются в состав экономически обоснованных расходов, что приводит к убыткам от осуществления деятельности, в результате чего не достигаются цели получения гарантированной государством прибыли.

Как указывает административный истец, на основании лицензии, выданной Межрегиональным управлением по Республике Коми и Ненецкому автономному округу Федеральной службы по надзору в сфере

природопользования 20 октября 2020 г., ООО «ЦЭП» осуществляет деятельность по захоронению твёрдых коммунальных отходов на объектах размещения отходов, при этом несёт тождественные расходы при аренде трёх объектов: полигонов для отходов в с. Айкино, г. Вуктыл и г. Печора, однако данные расходы только в одном случае учитываются в качестве экономически обоснованных в целях тарифного регулирования. Применение оспариваемых положений фактически приводит к тому, что арендная плата не признаётся экономически обоснованным расходом в тарифном регулировании, если муниципалитет не начисляет амортизацию, тем самым нарушаются требования пункта 2 статьи 24⁹ Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и принципы тарифного регулирования. Поименованный федеральный закон требует учитывать все экономически обоснованные расходы, однако оспариваемые нормы связывают их признание с техническим порядком бухгалтерского учёта у муниципального собственника, что противоречит принципу правовой определённости.

По мнению административного истца, установленное регулирование, когда отнесение одних и тех же затрат (аренда имущества организацией для осуществления захоронения отходов) к экономически обоснованным или не обоснованным поставлено в зависимость не от вида, периодичности, объёма затрат, а от избранного собственником – публичным образованием вида учёта в отношении имущества (с начислением амортизации либо с её неначислением), противоречит существу законодательного регулирования. Система регулирования, закреплённая в оспариваемых абзацах пункта 35 Основ ценообразования, фактически создаёт ситуацию правовой неопределённости при участии в аукционах на право аренды полигонов для размещения отходов.

Федеральная антимонопольная служба, уполномоченная представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указала, что Основы ценообразования изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца общества с ограниченной ответственностью «Центр экологического партнерства» Барбир И.П. поддержал заявленные требования.

Представители Правительства Российской Федерации Мелентьева Э.А., Медведева Н.В. возражали против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административного истца общества с ограниченной ответственностью «Центр экологического партнерства» Барбира И.П., возражения представителей Правительства Российской Федерации Мелентьевой Э.А. и Медведевой Н.В., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд

Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти на момент принятия оспариваемого акта определялись Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который закреплял, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23).

В настоящее время аналогичные положения содержатся в статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», определяя 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, в статье 5 и пункте 4 статьи 24⁹ предусматривает полномочия Правительства Российской Федерации по утверждению основ ценообразования в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами.

Во исполнение предписаний федерального законодателя Правительство Российской Федерации утвердило Основы ценообразования.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Основ ценообразования 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», что также подтверждено вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2017 г. № АКПИ17-722.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в рамках возложенных на него федеральным законодателем полномочий, с соблюдением формы и порядка введения его в действие и не оспаривается административным истцом.

Довод административного истца о противоречии оспариваемых предписаний нормативного правового акта пункту 2 статьи 24⁹ Федерального закона «Об отходах производства и потребления» является несостоятельным, поскольку основан на неправильном толковании норм материального права.

Захоронение твёрдых коммунальных отходов относится к регулируемым видам деятельности в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, для которой устанавливаются предельные тарифы (пункты 1 и 4 статьи 24⁸ Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Согласно статье 24⁹ Федерального закона «Об отходах производства и потребления» государственное регулирование тарифов в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами (далее – тарифы) осуществляется исполнительными органами субъектов Российской Федерации или в случае передачи соответствующих полномочий законом субъекта Российской Федерации органами местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (пункт 1). Тарифы должны компенсировать экономически обоснованные расходы на реализацию производственных и инвестиционных программ и обеспечивать экономически обоснованный уровень доходности текущей деятельности и используемого при осуществлении регулируемых видов деятельности в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами инвестированного капитала (пункт 2).

В соответствии со статьёй 21 поименованного закона обращение с отходами основано на принципах экономического регулирования.

Исходя из изложенного критерии экономической обоснованности расходов и порядок их учёта в составе необходимой валовой выручки регулируемых организаций в целях установления регулируемых тарифов в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами определяются в соответствии с утверждёнными Правительством Российской Федерации Основами ценообразования.

Основы ценообразования определяют систему, принципы и методы регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, критерии их применения.

Пунктами 16, 17 Основ ценообразования предусмотрено, что необходимая валовая выручка определяется исходя из экономически обоснованных расходов регулируемых организаций, необходимых им для осуществления регулируемого вида деятельности в течение периода регулирования и обеспечения достижения показателей эффективности. При определении необходимой валовой выручки учитываются расходы регулируемых организаций на реализацию предусмотренных инвестиционными и производственными программами регулируемых организаций мероприятий в размерах, обеспечивающих достижение плановых значений показателей эффективности.

Метод экономически обоснованных расходов (затрат) может применяться в случае, если в отношении регулируемой организации (в отношении отдельных регулируемых видов деятельности) в течение предыдущего года не осуществлялось государственное регулирование тарифов (пункт 28 Основ ценообразования).

При применении метода экономически обоснованных расходов (затрат) необходимая валовая выручка регулируемой организации определяется как сумма планируемых расходов на очередной период регулирования, в том числе расходов на амортизацию основных средств и нематериальных активов и расходов на арендную плату, лизинговые платежи, концессионную плату с

плату с учётом особенностей, предусмотренных Основами ценообразования (подпункты «д» и «е» пункта 29 Основ ценообразования).

Оспариваемые положения пункта 35 Основ ценообразования, устанавливая систему, принципы и критерии их применения для учёта в необходимой валовой выручке регулируемой организации расходов на арендную плату в отношении объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения, утилизации путём производства искусственных грунтов и энергетической утилизации твёрдых коммунальных отходов, предусматривают, что арендная плата должна обеспечивать арендодателю возмещение амортизационных отчислений, арендных платежей, размер которых определяется в соответствии с пунктом 34 названного нормативного акта, налогов на имущество и иных обязательных платежей собственника передаваемого в аренду имущества, связанных с владением указанным имуществом.

Вместе с тем пунктом 34 Основ ценообразования установлен запрет на учёт для целей тарифного регулирования амортизации по объектам основных средств, построенным или приобретённым за счёт средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Такой порядок, допускающий учёт амортизации исключительно при условии направления соответствующих отчислений на финансирование капитальных вложений в соответствии с утверждённой инвестиционной программой, не отменяет общего принципа недопустимости включения в тариф расходов, понесённых не за счёт средств регулируемой организации.

В свою очередь, абзац четвёртый пункта 35 Основ ценообразования содержит критерий для определения возможности или невозможности включения в необходимую валовую выручку регулируемой организации расходов на амортизацию объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения и энергетической утилизации твёрдых коммунальных отходов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в зависимости от факта начисления или неначисления амортизации по таким объектам в учёте арендодателя.

Так, при начислении арендодателем амортизации по основным средствам расходы на неё включаются в необходимую валовую выручку регулируемой организации – арендатора при установлении тарифов, в случае если амортизационные отчисления по указанным основным средствам являются источником финансирования капитальных вложений в соответствии с утверждённой инвестиционной программой регулируемой организации в силу положений абзаца четвёртого пункта 34 Основ ценообразования, а при неначислении арендодателем амортизации по основным средствам расходы на неё в необходимую валовую выручку регулируемой организации при установлении тарифов включению не подлежат.

Приведённые положения Основ ценообразования обуславливают невключение в необходимую валовую выручку регулируемой организации при установлении регулируемых тарифов расходов на амортизацию (в том числе в составе арендной платы) находящихся в государственной или муниципальной

собственности объектов по обращению с твёрдыми коммунальными отходами (основных средств производственного назначения), построенных за счёт средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за исключением случая направления указанных амортизационных отчислений на реализацию мероприятий инвестиционной программы.

Исходя из буквального и смыслового толкования оспариваемых положений в системе взаимосвязанных с ними норм действующего законодательства следует сделать вывод, что они устанавливают единый принцип недопущения двойного финансирования объектов обработки, обезвреживания, захоронения и энергетической утилизации твёрдых коммунальных отходов, построенных за счёт средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, путём исключения амортизационной составляющей по таким объектам из регулируемых тарифов, что направлено на обеспечение принципа экономической обоснованности тарифов и защиту прав потребителей.

Положение абзаца четвёртого пункта 35 Основ ценообразования направлено на предотвращение возможности обхода за счёт особенностей бухгалтерского учёта арендодателя запрета, установленного пунктом 34 указанного нормативного акта. Факт отсутствия начисления амортизации в бухгалтерском учёте арендодателя не создаёт оснований для включения амортизационной составляющей в арендную плату, учитываемую в тарифе.

Ссылка административного истца на положения Налогового кодекса Российской Федерации (пункт 1 статьи 252) является несостоятельной, поскольку порядок определения экономически обоснованного размера арендной платы при установлении тарифов в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами устанавливается Правительством Российской Федерации (пункт 1 статьи 24⁹ Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, по-иному регулирующих порядок определения подлежащего включению в необходимую валовую выручку регулируемой организации размера расходов на арендную плату, отличный от установленного пунктом 35 Основ ценообразования, не имеется.

Довод административного истца о неконституционности оспариваемых положений Основ ценообразования не может быть проверен Верховным Судом Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля, поскольку проверка нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Полномочиями по осуществлению такой проверки Верховный Суд Российской Федерации не наделён.

Оспариваемые предписания изложены понятным и доступным образом, отвечают критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускают неоднозначного толкования при их

применении, а потому не могут расцениваться как нарушающие права административного истца в указанном им аспекте.

Доводы административного истца, по существу, сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием в рассматриваемой сфере, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее регулирование в части необходимости регламентации иного порядка, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Учитывая, что абзацы первый – четвёртый пункта 35 Основ ценообразования не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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


решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Центр экологического партнерства» о признании недействующими абзацев первого – четвёртого пункта 35 Основ ценообразования в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 484, 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

В.С. Кириллов

Е.С. Корнелюк