



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-393

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

29 января 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.,
Зинченко И.Н.
Иванове В.Н.
Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе общества на решение Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2025 г. по делу № АКПИ25-642, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения представителей Правительства Российской Федерации Медведевой Н.В. и Мелентьевой Э.А. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., которая полагала апелляционную

жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 484, размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 3 июня 2016 г. и опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации 6 июня 2016 г., № 23, утверждены Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – Основы ценообразования), которые определяют систему, принципы и методы регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами, критерии их применения.

Согласно пункту 19 Основ ценообразования при установлении тарифов, за исключением тарифов на энергетическую утилизацию, определяемых для регулируемых организаций, в отношении объектов которых в соответствии с пунктом 263 Правил оптового рынка электрической энергии и мощности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1172, заключены договоры о предоставлении мощности квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии, применяются следующие методы: а) метод экономически обоснованных расходов (затрат); б) метод индексации; в) метод доходности инвестированного капитала.

Раздел VI «Метод экономически обоснованных расходов» Основ ценообразования включает пункты 28–43¹. Исходя из пункта 28 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 35 Основ ценообразования закрепляет, что расходы на арендную плату в отношении объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения, утилизации твердых коммунальных отходов путем производства из их органической части искусственных грунтов и энергетической утилизации твердых коммунальных отходов (далее – используемые объекты), определяются органом регулирования тарифов в размере, не превышающем экономически обоснованный размер такой платы, с учетом 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 объема арендуемого имущества (земли) и цены, определенной в соответствии с пунктом 14 Основ ценообразования (абзац третий).

В случае передачи в аренду регулируемой организации используемых объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, амортизация по которым не начисляется, экономически обоснованный размер арендной платы рассчитывается без учета амортизационных отчислений (абзац четвертый).

Общество с ограниченной ответственностью «Центр экологического партнерства» (далее также – Общество), осуществляющее деятельность по захоронению твердых коммунальных отходов, оспорило в Верховном Суде Российской Федерации абзацы первый – четвертый пункта 35 Основ ценообразования по мотивам их противоречия пункту 2 статьи 24⁹ Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах), статьям 19, 34 Конституции Российской Федерации и ввиду нарушения принципа правовой определенности, а также прав административного истца. Как указано в административном иске, при применении оспариваемых норм объективные расходы Общества в виде арендной платы при осуществлении регулируемого вида деятельности не включаются в состав экономически обоснованных расходов, что приводит к убыткам от осуществления деятельности и недостижению цели гарантированного государством получения прибыли.

Административный истец ссылался на то, что он несет тождественные расходы при аренде трех 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 Основ ценообразования в оспариваемой части фактически приводит к тому, что арендная плата не признается экономически обоснованным расходом в тарифном регулировании, если муниципалитет не начисляет амортизацию, тем самым нарушается пункт 2 статьи 24⁹ Закона об отходах, а также принципы тарифного регулирования. Названный федеральный закон требует учитывать все экономически обоснованные расходы, однако оспариваемые нормы связывают их признание с техническим порядком бухгалтерского учета у муниципального собственника, что противоречит принципу правовой определенности.

По мнению Общества, 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, объема затрат, а от избранного собственником – публичным образованием – вида учета в отношении имущества (с начислением амортизации либо с ее неначислением), что противоречит существу законодательного регулирования. Оспариваемые абзацы пункта 35 Основ ценообразования фактически создают ситуацию правовой неопределенности при участии в аукционах на право аренды полигонов для размещения отходов.

Правительство Российской Федерации заявленное требование не признало, указав в письменных возражениях, что Основы ценообразования изданы в пределах предоставленных полномочий, в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2025 г. в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе Общество просит данное решение отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. Как полагает административный истец, решение суда является незаконным и необоснованным в связи с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для административного дела, и неправильным применением норм материального права. Ссылается на то, что суд первой инстанции ошибочно истолковал природу экономической обоснованности расходов, оспариваемые нормы создают правовую неопределенность, нарушают принцип экономической рациональности и конституционный принцип равенства. При осуществлении оспариваемого правового регулирования Правительство Российской Федерации вышло за рамки полномочий по установлению экономически обоснованных тарифов.

В возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации с ее доводами не согласилось, просит в ее удовлетворении отказать ввиду отсутствия предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) оснований для отмены решения суда.

Административный истец, извещенный о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, представителя в суд апелляционной инстанции не направил, просил рассмотреть апелляционную жалобу в его отсутствие.

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.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 КАС РФ основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Обществу в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции верно исходил из того, что по настоящему

административному делу такое основание для признания абзацев первого – четвертого пункта 35 Основ ценообразования недействующими отсутствует.

Закон об отходах, определяющий 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, пункте 4 статьи 24⁹ наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями по утверждению основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Под твердыми коммунальными отходами понимаются 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 пункта 1 статьи 1 Закона об отходах).

Вывод суда первой инстанции о наличии у Правительства Российской Федерации компетенции по принятию Основ ценообразования согласуется со статьей 5, с пунктом 4 статьи 24⁹ Закона об отходах, а также со статьей 23 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статьей 5 действующего с 6 ноября 2020 г. одноименного Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ. Несоблюдения требований к процедуре принятия, правилам введения в действие оспариваемого нормативного правового акта не установлено, что подтверждается также вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2017 г. № АКПИ17-722.

Закон об отходах содержит отдельную главу V¹, регулиующую деятельность в области обращения с твердыми коммунальными отходами (статьи 24⁶–24¹⁴).

В соответствии со статьей 24⁸ Закона об отходах о видах деятельности и тарифах в области обращения с твердыми коммунальными отходами, подлежащих регулированию, к регулируемым видам деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами отнесено захоронение твердых коммунальных отходов (абзац четвертый пункта 1). Регулируемые виды деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами осуществляются по ценам, которые определены соглашением сторон, но не должны превышать предельные тарифы на осуществление регулируемых видов деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами,

установленные исполнительными органами субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области регулирования тарифов. Предельные тарифы на осуществление регулируемых видов деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами устанавливаются в отношении каждой организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами, и в отношении каждого осуществляемого вида деятельности с учетом территориальной схемы обращения с отходами (пункт 2). В перечень подлежащих регулированию видов предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами входит тариф на захоронение твердых коммунальных отходов (абзац пятый пункта 4).

Порядок государственного регулирования тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами приведен в статье 24⁹ Закона об отходах. Государственное регулирование тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее также -- 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 твердыми коммунальными отходами инвестированного капитала (пункт 2).

Единый тариф на услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами устанавливается в отношении региональных операторов. Иные подлежащие регулированию тарифы устанавливаются в отношении операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами (пункт 3). Тарифы могут устанавливаться с календарной разбивкой и дифференцироваться в порядке и по критериям, которые установлены основами ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, определенными Правительством Российской Федерации (пункт 4). Методы регулирования тарифов, в том числе на основе долгосрочных параметров, критерии их применения определяются Правительством Российской Федерации (пункт 5).

В обжалуемом решении верно указано, что критерии экономической обоснованности расходов и порядок их учета в составе необходимой валовой выручки регулируемых организаций в целях установления регулируемых тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами определяются в соответствии с Основами ценообразования, которые устанавливают систему, принципы и методы регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами, критерии их применения.

Необходимая валовая выручка представляет собой экономически обоснованный объем финансовых средств, необходимый в течение очередного периода регулирования регулируемой организации для осуществления регулируемого вида деятельности и обеспечения достижения установленных на соответствующий период регулирования в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации в области обращения с твердыми коммунальными отходами плановых значений показателей эффективности используемых объектов (далее – показатели эффективности) (абзац тринадцатый пункта 2 Основ ценообразования).

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 (пункты 16, 17 Основ ценообразования).

Согласно подпункту «е» пункта 29 названного акта при применении метода экономически обоснованных расходов (затрат) необходимая валовая выручка регулируемой организации определяется как сумма планируемых на очередной период регулирования в том числе расходов на арендную плату, лизинговые платежи, концессионную плату с учетом особенностей, предусмотренных Основами ценообразования.

Реализуя предоставленные федеральным законодателем полномочия, Правительство Российской Федерации закрепило в оспариваемых нормах положения о том, что расходы на арендную плату в отношении используемых объектов определяются органом регулирования тарифов в размере, который не может превышать экономически обоснованный размер такой платы, с учетом соответствующих особенностей.

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

по правилам пункта 14 Основ ценообразования. При передаче в аренду регулируемой организации используемых объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, амортизация по которым не начисляется, экономически обоснованный размер арендной платы рассчитывается без учета амортизационных отчислений.

Проанализировав содержание абзацев первого – четвертого пункта 35 Основ ценообразования во взаимосвязи с пунктом 34 названного акта, в соответствии с которым подлежит определению размер амортизации, начисляемой арендодателем, суд первой инстанции пришел к правомерному выводу об отсутствии противоречия оспариваемых норм приведенному выше пункту 2 статьи 24⁹ Закона об отходах. Установленный Правительством Российской Федерации порядок определения подлежащего включению в необходимую валовую выручку регулируемой организации размера расходов на арендную плату в отношении используемых объектов направлен на обеспечение принципа экономической обоснованности тарифов и защиту прав потребителей.

Как верно отмечено в обжалуемом решении, федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, которые предусматривали бы иной, отличный от закрепленного пунктом 35 Основ ценообразования порядок, не имеется.

Правильным следует признать также вывод суда о том, что оспариваемые предписания отвечают общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

Вопреки утверждению административного истца в апелляционной жалобе основания считать, что Правительство Российской Федерации при осуществлении оспариваемого правового регулирования вышло за пределы полномочий, предоставленных ему федеральным законодателем, отсутствуют.

Довод Общества, воспроизведенный в апелляционной жалобе, о неконституционности абзацев первого – четвертого пункта 35 Основ ценообразования верно признан судом первой инстанции не подлежащим проверке по правилам главы 21 КАС РФ, поскольку исходя из части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, статьи 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» проверка конституционности нормативных актов Правительства Российской Федерации отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Установив, что Основы ценообразования, принятые полномочным государственным органом исполнительной власти, в оспариваемой части нормативным правовым актам большей юридической силы не противоречат, суд правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 КАС РФ, отказал в удовлетворении административного иска.

Предусмотренных статьей 310 КАС РФ оснований для отмены обжалуемого 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 12 ноября 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Центр экологического партнерства» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко