



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-6

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 февраля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Якимова А.А.

при секретаре  
с участием прокурора

Иванове В.Н.  
Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Рыженковой Людмилы Владимировны о признании частично недействующим подпункта «а» пункта 8 Правил определения нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2023 г. № 1390,

по апелляционной жалобе Рыженковой Л.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2024 г. по делу № АКПИ24-766, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Подвигиной А.Ю., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 26 августа 2023 г. № 1390 утвердило Правила определения нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов (далее – Правила).

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 1 сентября 2023 г. и опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 4 сентября 2023 г., № 36.

Правила устанавливают порядок определения нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов (далее также соответственно – отходы, нормативы накопления, нормативы), в том числе порядок сбора, анализа и расчёта данных о массе и объёме накапливаемых отходов с учётом их сезонных изменений, а также порядок расчёта количества отходов.

В силу пункта 8 Правил нормативы накопления определяются в количественных показателях объёма и (или) массы в годовом выражении на одну расчётную 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.

Рыженкова Л.В. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании подпункта «а» пункта 8 Правил не действующим в части, допускающей установление нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов от общей площади жилого помещения. В обоснование заявленного требования указала, что оспариваемое предписание не соответствует статье 7 Конституции Российской Федерации, части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), абзацу двадцать второму пункта 1 статьи 1, абзацам первому, третьему пункта 1 статьи 3, статье 24<sup>9</sup>, пункту 1 статьи 24<sup>10</sup> Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах производства и потребления) и нарушает её права и охраняемые законом интересы как потребителя коммунальной услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами.

По мнению административного истца, определение расчётной единицей среднегодового норматива накопления твёрдых коммунальных отходов общей площади жилого помещения 1 кв. метр является экономически необоснованным, ставит её в неравное положение по сравнению с другими собственниками жилых помещений, где зарегистрировано по месту жительства и проживает более одного человека. Учитывая, что норматив накопления твёрдых коммунальных отходов зависит от их объёма и массы, которые

образуются в единицу времени, то расчёт должен осуществляться исходя из количества проживающих в жилом помещении, так как причинно-следственная связь между размером жилого помещения и количеством твёрдых коммунальных отходов, образующихся от жизнедеятельности человека, отсутствует.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, административный иск не признало, указав, что Правила изданы в пределах имеющихся у него полномочий, в оспариваемой части соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Рыженковой Л.В. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с решением суда первой инстанции, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и вынести новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела и требованиям законодательства.

Рыженкова Л.В. в жалобе указывает, что общая площадь жилого помещения не может влиять на объём и массу образующихся от жизнедеятельности человека твёрдых коммунальных отходов, в связи с чем установление зависимости норматива накопления этих отходов от общей площади жилого помещения противоречит положениям абзаца двадцать второго пункта 1 статьи 1, пункта 1 статьи 24<sup>10</sup> Закона об отходах производства и потребления и не соответствует принципу равенства, закреплённому статьёй 19 Конституции Российской Федерации, предполагающему равный подход ко всем собственникам и пользователям жилых помещений в многоквартирном доме при определении размера соответствующей платы.

Правительство Российской Федерации в возражениях на апелляционную жалобу с её доводами не согласилось, считая, что выводы суда первой инстанции соответствуют фактическим обстоятельствам дела, основаны на правильно применённых нормах материального и процессуального права, оснований для отмены решения суда не имеется.

Рыженкова Л.В. в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явилась, просила рассмотреть данное административное дело в отсутствие административного истца и её представителя.

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

В соответствии с пунктом 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.

При рассмотрении и разрешении данного административного дела суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что такое основание для признания подпункта «а» пункта 8 Правил недействующим отсутствует.

Суд верно исходил из того, что Правила приняты Правительством Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных ему в соответствии со статьёй 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», на основании абзаца тридцать третьего статьи 5, пункта 4 статьи 24<sup>10</sup> Закона об отходах производства и потребления с соблюдением требований к процедуре их принятия и введения в действие, установленных Указом 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».

Проведя анализ оспариваемого подпункта «а» пункта 8 Правил на соответствие требованиям действующего законодательства, регулирующего отношения в области обращения с отходами, суд пришёл к правильному выводу о том, что он не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца в указанном ею аспекте не нарушает.

Суд первой инстанции обоснованно не согласился с доводами административного истца о противоречии оспариваемого подпункта «а» пункта 8 Правил в части, допускающей установление нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов исходя из общей площади жилого помещения, положениям пункта 1 статьи 1, пункта 1 статьи 3, статьи 24<sup>9</sup>, пункта 1 статьи 24<sup>10</sup> Закона об отходах производства и потребления, части 1 статьи 157 ЖК РФ, признав их не основанными на требованиях действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения.

Правовое регулирование в области обращения с отходами согласно пункту 1 статьи 2 Закона об отходах производства и потребления осуществляется данным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

В соответствии со статьёй 1 Закона об отходах производства и потребления твёрдые коммунальные отходы – 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 твёрдым 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. Норматив

накопления твёрдых коммунальных отходов – среднее количество твёрдых коммунальных отходов, образующихся в единицу времени (абзацы двадцать первый, двадцать второй).

Согласно статье 24<sup>10</sup> поименованного закона, регламентирующей вопросы расчёта объёма и (или) массы твёрдых коммунальных отходов, определение объёма и (или) массы твёрдых коммунальных отходов осуществляется в целях расчётов по договорам в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами в соответствии с правилами коммерческого учёта объёма и (или) массы твёрдых коммунальных отходов, утверждёнными Правительством Российской Федерации (пункт 1).

В случаях, определённых Правительством Российской Федерации, объём и (или) масса твёрдых коммунальных отходов определяются исходя из нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов, за исключением случая, предусмотренного пунктом 1<sup>1</sup> статьи 24<sup>10</sup>. Нормативы накопления твёрдых 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 твёрдых коммунальных отходов могут устанавливаться дифференцированно в отношении различных территорий субъекта Российской Федерации и различных категорий потребителей услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, а также с учётом других критериев, установленных Правительством Российской Федерации (пункт 3).

Правила, как следует из их содержания, устанавливают порядок определения нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов, в том числе порядок сбора, анализа и расчёта данных о массе и объёме накапливаемых отходов с учётом их сезонных изменений, а также порядок расчёта количества отходов (пункт 1), и предусматривают, что 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 – уполномоченный орган) (пункт 3) и могут устанавливаться этим 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 – категории потребителей); в) видов и (или) групп отходов (групп однородных отходов), в том числе отдельно накопленных отходов, отходов при совместном накоплении (пункт 4).

Таким образом, приведёнными нормами Закона об отходах производства и принятыми на их основании Правилами предусмотрена возможность дифференцированного установления нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов с применением разных расчётных единиц для каждой категории объектов, при этом полномочиями по установлению этих нормативов

наделены органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации или в определённых случаях органы местного самоуправления поселений или городских округов.

Предусмотренный подпунктом «а» пункта 8 Правил порядок определения нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов, основанный на применении расчётной единицы норматива накопления твёрдых коммунальных отходов 1 кв. метр общей площади жилого помещения, вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе не входит в противоречие с положениями приведённых норм Закона об отходах производства и потребления, в том числе с положениями абзаца двадцать второго пункта 1 статьи 1, пункта 2 статьи 24<sup>10</sup>, поскольку установлен именно в развитие указанных норм закона в целях определения реального объёма индивидуального накопления твёрдых коммунальных отходов и бесперебойного функционирования системы обращения с твёрдыми коммунальными отходами. Данный порядок направлен в том числе и на достижение общественно значимых целей по предотвращению вредного воздействия твёрдых коммунальных отходов на здоровье человека и сохранению благоприятной окружающей среды, что в полной мере согласуется с принципами экономического регулирования в области обращения с отходами, закреплёнными статьёй 3 Закона об отходах производства и потребления.

Отвергая довод административного истца о создании оспариваемым предписанием Правил неравного подхода при расчёте платы за коммунальную услугу по обращению с твёрдыми коммунальными отходами исходя из общей площади, а не из количества проживающих в конкретном жилом помещении, суд правомерно исходил из того, что порядок определения размера платы за коммунальную услугу по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, предоставленную собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, регулируется принятыми в развитие статьи 157 ЖК РФ Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (далее – Правила № 354). Пунктом 148<sup>30</sup> этих правил определено, что размер платы за коммунальную услугу по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, предоставленную потребителю в жилом помещении, определяется в соответствии с формулой 9<sup>1</sup> приложения № 2 к указанным правилам. В случае принятия органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения об осуществлении потребителями оплаты коммунальной услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами исходя из общей площади жилого помещения размер платы за коммунальную услугу по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, предоставленную потребителю в жилом помещении, определяется в соответствии с формулой 9<sup>2</sup> приложения № 2 к названным правилам.

Приведённые в приложении № 2 к Правилам № 354 формулы 9<sup>1</sup> и 9<sup>2</sup> включают норматив накопления твёрдых коммунальных отходов и цену на данную коммунальную услугу, определённую в пределах утверждённого в

установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твёрдыми коммунальными отходами. Иные нормативные правовые акты, содержащие расчётные единицы для определения нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов, отсутствуют.

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2012 г. № 857 «Об особенностях применения Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принять решение об осуществлении потребителями оплаты коммунальной услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами исходя из общей площади жилого помещения в соответствии с абзацем вторым пункта 148<sup>30</sup> Правил № 354 в отношении всех или отдельных муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации, принявшие указанное решение, вправе в любой момент принять решение о применении порядка расчёта размера платы за коммунальную услугу по обращению с твёрдыми коммунальными отходами в соответствии с абзацем первым пункта 148<sup>30</sup> Правил № 354, то есть исходя из количества граждан, постоянно и временно проживающих в конкретном жилом помещении (пункт 4<sup>1</sup>).

Как отмечено Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 12 июля 2022 г. № 1714-О, от 5 декабря 2022 г. № 3212-О, правовое регулирование, наделяющее органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом принятия решения об избрании иного – отличного от установленного Правительством Российской Федерации в качестве общего правила – способа расчёта платы за коммунальную услугу по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, предоставляемую потребителям в жилых помещениях многоквартирных домов, а именно исходя из общей площади жилого помещения, не может рассматриваться как не согласующееся с конституционными предписаниями, поскольку предполагает, что принятие региональными органами государственной власти такого рода решения во всяком случае не должно осуществляться произвольно, без учёта сложившейся в конкретном регионе ситуации в области обращения с отходами производства и потребления, уровня развития соответствующей инфраструктуры, сезонной миграции населения, проживающего на определённой территории, и прочих объективных факторов.

На основании изложенного утверждения административного истца в апелляционной жалобе о необъективности установления зависимости норматива накопления твёрдых коммунальных отходов от общей площади жилого помещения, о неравном подходе при определении размера соответствующей платы и нарушении принципа равенства, закреплённого частью 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации, являются ошибочными, как основанные на неверном толковании действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения. По сути, данные доводы административного истца сводятся к оценке целесообразности

действующего правового регулирования в рассматриваемой сфере применительно к субъекту Российской Федерации, в котором она проживает. Однако разрешение подобного рода вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации.

Установив, что подпункт «а» пункта 8 Правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и, следовательно, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, суд правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

Судом первой инстанции в решении правильно приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению при разрешении данного дела, выводы суда о законности оспариваемого в части нормативного правового акта, изложенные в нём, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Обжалованное решение суда вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 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 12 ноября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Рыженковой Людмилы Владимировны – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.А. Якимов