Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности абзаца третьего пункта 29 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, а также подпункта «б» пункта 28 и подпункта «б» пункта 29 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения в связи с запросами Правительства Магаданской области

город Санкт-Петербург 12 ноября 2026 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, В.В.Коробченко, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47^{1}, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности абзаца третьего пункта 29 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, а также подпункта «б» пункта 28 и подпункта «б» пункта 29 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения.

Поводом к рассмотрению дела явились два запроса Правительства Магаданской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем нормативные положения.

Поскольку оспариваемые предписания Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике и Основ ценообразования в сфере теплоснабжения устанавливают, по сути, аналогичное правило в схожих сферах экономических отношений с идентичной целью обоснованного определения цены на энергоресурсы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и исходя из требования о рациональном использовании публичных ресурсов, проявляющегося, помимо прочего, в принципе процессуальной экономии, соединил дела по данным запросам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Ю.Бушева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Правительство Магаданской области обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, в котором оспаривает конституционность абзаца третьего пункта 29 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1178; далее также – Основы ценообразования в электроэнергетике), предусматривающего, что при определении фактических значений расходов (цен) регулирующий орган использует (в порядке очередности, если какой-либо из видов цен не может быть применен по причине отсутствия информации о таких ценах) сведения о расходах (ценах), установленных в договорах, заключенных в результате проведения торгов.

Как следует из представленных вместе с запросом и дополнительно полученных материалов, решением Магаданского областного суда от 24 мая 2024 года удовлетворено административное исковое заявление публичного акционерного общества энергетики и электрификации «Магаданэнерго» (далее – ПАО «Магаданэнерго») о признании недействующими со дня принятия ряда приказов департамента цен и тарифов Магаданской области (далее – Департамент), которыми, среди прочего, в отношении одного из филиалов общества скорректированы в сторону уменьшения тарифы на электрическую энергию (мощность) на 2024 год. Данные требования мотивированы тем, что при расчете фактических расходов на приобретение топлива, необходимого для осуществления ПАО «Магаданэнерго» регулируемой деятельности, Департаментом не был принят во внимание договор (и установленная им цена) на поставку угля, заключенный административным истцом с единственным участником торгов, признанных ввиду отсутствия иных заявок несостоявшимися. В результате в общей структуре расходов общества была уменьшена стоимость приобретенного таким образом топлива, что привело к соразмерному снижению необходимой валовой выручки и тарифа.

Суд пришел к выводу, что, исходя из абзаца третьего пункта 29 Основ ценообразования в электроэнергетике, Департамент правомерно не учел цену топлива, установленную указанным договором, и исходил из рыночной цены на уголь, сложившейся на организованных торговых площадках (биржах), функционирующих на территории Российской Федерации.

При этом требования ПАО «Магаданэнерго» о признании оспариваемых приказов недействительными были удовлетворены по иным основаниям, в частности ввиду недостатков положенного в их основу экспертного заключения. Апелляционным определением Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 28 августа 2024 года данное судебное постановление оставлено в силе, однако указано, что заключение договора с участником несостоявшихся торгов, подавшим единственную заявку, исходя из положений пункта 5 статьи 447 ГК Российской Федерации и части 2 статьи 3 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами

юридических лиц» является результатом проведения торгов и, вопреки мнению суда нижестоящей инстанции, такой договор отвечает требованиям абзаца третьего пункта 29 Основ ценообразования в электроэнергетике, т.е. соответствующие расходы на приобретение топлива должны быть учтены при расчете необходимой валовой выручки и тарифа.

Впоследствии решением Магаданского областного суда от 14 февраля 2025 года, оставленным без изменения апелляционным и кассационным судами общей юрисдикции, удовлетворено административное исковое заявление ПАО «Магаданэнерго» о признании недействующими со дня принятия ряда приказов Департамента об установлении в отношении общества тарифов на 2024 год, принятых взамен ранее оспоренных. Требования были мотивированы в том числе тем, что регулирующий орган при расчете необходимой валовой выручки и тарифа вновь не принял во внимание указанный договор на поставку топлива. Суды также пришли к выводу, что договор заключен в результате проведения торгов и установленная им цена подлежала обязательному учету Департаментом в качестве источника информации о расходах (ценах) в соответствии с абзацем третьим пункта 29 Основ ценообразования в электроэнергетике.

1.1. Кроме того, заявитель оспаривает конституционность положений Основ ценообразования в сфере теплоснабжения (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 года № 1075; далее также – Основы ценообразования в теплоснабжении), в силу которых при определении плановых (расчетных) значений расходов (цен) орган регулирования использует источники информации о ценах (тарифах) и расходах в предписанном порядке, в том числе цены, установленные в договорах, заключенных в результате проведения торгов (подпункт «б» пункта 28); при определении обоснованности фактических значений расходов (цен) орган регулирования использует источники информации о ценах (тарифах) согласно очередности, включая цены, установленные в договорах, заключенных в результате проведения торгов (подпункт «б» пункта 29).

Аналогично приведенным ранее делам решением Магаданского областного суда от 23 мая 2024 года удовлетворено административное исковое

заявление ПАО «Магаданэнерго» о признании недействующими со дня принятия ряда приказов Департамента, предполагавших среди прочего уменьшение в сравнении с предшествующим периодом регулирования тарифов на тепловую энергию (мощность) на 2024 год, установленных в отношении одного из филиалов общества. В данном случае Департаментом также был осуществлен расчет необходимой валовой выручки и тарифа без учета цены на топливо, как она была согласована сторонами в указанном договоре поставки. Суд первой инстанции признал такой порядок расчета правомерным, но усмотрел иные основания для удовлетворения заявленных требований. Пятый апелляционный суд общей юрисдикции, апелляционным определением от 29 августа 2024 года оставляя данное решение без изменения, вновь не согласился с отказом в учете цены, установленной договором, по изложенным доводам.

Однако в принятых взамен оспоренных приказах Департамента цена на топливо, установленная соответствующим договором, вновь учтена не была, что послужило основанием для нового обращения ПАО «Магаданэнерго» в суд с заявлением о признании недействующими с момента принятия этих приказов. Решением Магаданского областного суда от 31 января 2025 года, с которым согласились вышестоящие судебные инстанции, требования административного истца удовлетворены; суды, делая вывод о незаконности устанавливающих тарифы на тепловую энергию (мощность) приказов, согласились с тем, что, поскольку договор на поставку угля заключен в результате проведения торгов, хотя и признанных несостоявшимися, определенная им цена подлежала обязательному учету Департаментом в качестве источника информации о расходах (ценах) в соответствии с подпунктом «б» пункта 28 и подпунктом «б» пункта 29 Основ ценообразования в теплоснабжении.

В то же время 16 мая 2024 года (т.е. до принятия судом первой инстанции решений по первоначальным административным исковым заявлениям ПАО «Магаданэнерго») ФАС России вынесено предписание, которым Департамент был признан нарушившим среди прочего ряд положений Основ ценообразования в теплоснабжении. Антимонопольный орган выявил недостатки в порядке расчета необходимой валовой выручки регулируемой организации, однако

указал, что Департамент правомерно не учел цену на топливо, приобретенное по упомянутому договору, заключенному в результате проведения торгов, признанных несостоявшимися. Хотя Департамент в описанных судебных разбирательствах об обоснованности установленных им тарифов ссылался на указанное предписание в подтверждение правильности своей позиции, судами содержательная оценка данному доводу административного ответчика дана не была.

1.2. Правительство Магаданской области указывает, что оспариваемые нормативные положения могут быть истолкованы – о чем свидетельствует приведенная в запросах судебная практика – как обязывающие государственный орган субъекта Российской Федерации при определении обоснованности плановых (расчетных) и фактических значений расходов (цен) (далее также – определение значений расходов (цен) учитывать цену договора, заключенного с единственным участником торгов в случае признания их несостоявшимися, без возможности оценки ее экономической обоснованности. Заявитель полагает, что в случае выявления органом регулирования расхождений между ценой, установленной в таком договоре, и ценой, сложившейся на организованных торговых площадках (согласно ряду оспариваемых норм это следующий в очередности источник информации о ценах), в тариф будет заложена нерыночная цена, влекущая необоснованное его увеличение. В частности, относительно договора на поставку угля, заключенного ПАО «Магаданэнерго», Департаментом и ФАС России было выявлено существенное отклонение установленной им цены от цен, сложившихся на организованных торговых площадках. В подтверждение своей позиции Правительство Магаданской области приводит в том числе ссылки на разъяснения ФАС России, содержащиеся в его письмах.

По мнению Правительства Магаданской области, абзац третий пункта 29 Основ ценообразования в электроэнергетике, а также подпункт «б» пункта 28 и подпункт «б» пункта 29 Основ ценообразования в теплоснабжении не соответствуют статьям 17 (часть 3), 24 (часть 2), 46 (часть 1) и 55 (часть 3)

Конституции Российской Федерации, поскольку они в нормативном единстве с положениями федеральных законов от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» и от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» не позволяют органам регулирования проводить анализ экономической обоснованности цен договоров, заключенных с единственным участником торгов, в случае признания их несостоявшимися, что влечет нарушение основополагающих принципов тарифного регулирования, поскольку используемый для ценообразования показатель расходов получен в результате процедуры, хоть и не исключающей заключения договора с единственным участником, но не являющейся конкурентной.

1.3. Таким образом, исходя из предписаний статей 36, 74, 84 и 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» абзац третий пункта 29 Основ ценообразования в электроэнергетике, а также подпункт «б» пункта 28 и подпункт «б» пункта 29 Основ ценообразования в теплоснабжении являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании решается вопрос о допустимости и условиях учета в процессе установления регулируемых цен (тарифов) на электро- и теплоэнергию цен (расходов), установленных в договорах, заключенных с единственным участником торгов, признанных несостоявшимися в связи с отсутствием других участников.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище, а органы государственной власти и местного самоуправления создают условия для осуществления данного права (статья 40, части 1 и 2), что предполагает, помимо прочего, необходимость обеспечения надлежащих условий проживания граждан в жилых помещениях. Следовательно, на государстве в лице органов законодательной и исполнительной власти лежит обязанность обеспечить необходимые правовые, организационные и экономические условия для приобретения гражданами коммунальных ресурсов (коммунальных услуг) в объеме, достаточном для удовлетворения их жизненных потребностей, и надлежащего качества (постановления

Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2018 года № 30-П, от 20 декабря 2018 года № 46-П, от 11 марта 2025 года № 11-П и др.).

Важное значение для реализации указанных конституционных предписаний имеет цена коммунальных ресурсов (коммунальных услуг). При этом из положений Конституции Российской Федерации, согласно которым не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2), а установление правовых основ единого рынка и основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «ж»), прямо вытекает возможность и необходимость государственного регулирования цен (тарифов) в особо значимых для обеспечения здоровья, прав и законных интересов граждан, обороны страны и безопасности государства сферах, к которым относятся в том числе сферы электроэнергетики и теплоснабжения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июля 2004 года № 255-О, от 8 февраля 2007 года № 288-О-П и от 8 февраля 2007 года № 291-О-П).

Такое регулирование направлено на противодействие монополизации и недобросовестной конкуренции и в то же время выступает значимой государственной гарантией доступности товаров, работ и услуг для потребителей, прежде всего для населения, поскольку призвано не допустить резкого ухудшения социального положения граждан, препятствует экономически необоснованному росту цен (тарифов) (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2026 года № 6-П).

Тем самым в силу положений Конституции Российской Федерации, ее статей 8, 17, 34, 35 и 55 (часть 3), и с учетом публичного интереса, лежащего в основе государственного регулирования цен (тарифов), в отношении регулируемых организаций топливно-энергетического комплекса не исключаются возможные ограничения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской

деятельности и свободы договоров, если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, адекватны, пропорциональны, соразмерны и необходимы для защиты основных конституционных ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2010 года № 2-П, от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 16 июля 2018 года № 32-П и др.).

3. Согласно Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации осуществляет полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, а порядок его деятельности определяется федеральным конституционным законом (статья 114, пункт «ж» части 1 и часть 2). На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает обязательные к исполнению постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение (статья 115, части 1 и 2). При этом в области экономики Правительство Российской Федерации, в частности, осуществляет регулирование экономических процессов, обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, содействует развитию предпринимательства и частной инициативы (пункты 2 и 7 статьи 18 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Федеральные законы «Об электроэнергетике» и «О теплоснабжении», устанавливающие правовые основы экономических отношений в соответствующих сферах, предусматривают в качестве общих принципов организации этих отношений соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической (тепловой) энергии, обеспечение недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности (абзацы шестой и восьмой пункта 1 статьи 6; пункты 5 и 7 части 1 статьи 3 названных федеральных законов

соответственно), а применительно к регулированию цен (тарифов) – также необходимость обеспечения экономической обоснованности затрат коммерческих организаций на производство, передачу и сбыт электрической и тепловой энергии (абзац третий пункта 2 статьи 23; пункт 2 части 1 статьи 7 соответственно), наделяют Правительство Российской Федерации полномочиями по утверждению основ ценообразования в указанных сферах (абзац второй пункта 1 статьи 24; пункт 6 части 1 статьи 4 соответственно).

Исходя из этого Правительством Российской Федерации установлен действующий механизм государственного регулирования цен (тарифов) в сферах электроэнергетики и теплоснабжения, который во многом аналогичным образом закрепляет очередность источников информации, используемых органами регулирования в целях определения значений расходов (цен) для расчета необходимой валовой выручки регулируемых организаций, представляющей собой экономически обоснованный объем финансовых средств, необходимых для осуществления регулируемого вида деятельности в течение расчетного периода регулирования, получение которой должны обеспечить установленные цены (тарифы) (абзац пятнадцатый пункта 2, пункт 15 Основ ценообразования в электроэнергетике; абзац одиннадцатый пункта 2, пункт 25 Основ ценообразования в теплоснабжении).

3.1. Так, оспариваемые нормативные положения закрепляют в качестве второго в очередности источника информации, используемого для определения значений расходов (цен) – после цен (тарифов), подлежащих государственному регулированию, – цены, установленные в договорах, заключенных в результате проведения торгов. Аналогичные положения предусмотрены также, в частности, в подпункте «б» пункта 22 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 года № 406) и подпункте «б» пункта 14 Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами (утверждены

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 года № 484).

Подобная универсальная для различных сфер тарифного регулирования возможность учета цен, установленных в договорах, направлена на закрепление гарантии того, что величина необходимой валовой выручки будет рассчитана в том числе исходя из реальных (фактических) и обоснованных расходов, которые несет регулируемая организация по договорам, обеспечивающим возможность осуществления ее деятельности. Поэтому и установленная органом регулирования с учетом указанных расходов цена (тариф) для потребителей соответствующих услуг будет обеспечивать поступление финансовых средств в объеме, достаточном как непосредственно для покрытия затрат, так и для получения регулируемой организацией, осуществляющей прежде всего коммерческую деятельность, прибыли, необходимой в качестве условия для устойчивого экономического роста и привлечения инвестиций в соответствующую инфраструктуру.

Приоритетность же цены договора перед следующими в очередности источниками информации – рыночными ценами, сложившимися на организованных торговых площадках, в том числе биржах, функционирующих на территории Российской Федерации, а также прогнозными показателями и основными параметрами, определенными в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, одобренном Правительством Российской Федерации, – позволяет также учесть специфику деятельности и потребностей регулируемой организации, состояние рынка приобретаемых товаров, работ или услуг, особенности логистики на конкретной территории, климатические и прочие сопутствующие специфические обстоятельства, обусловливающие в своей совокупности цену договора. Сказанное, однако, не исключает для регулирующего органа возможности самостоятельной оценки экономической обоснованности последней в рамках экспертизы, проводимой для целей составления экспертного заключения (пункты 22 и 23 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен

(тарифов) в электроэнергетике, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1178; пункты 28 и 29 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 года № 1075).

Тем самым оспариваемые положения направлены, помимо прочего, на обеспечение интересов регулируемых организаций и по своему буквальному смыслу при определении значений расходов (цен) предполагают возможность учета регулирующим органом цены, установленной в договоре, лишь в случае, если он был заключен конкурентным способом, притом исключительно посредством проведения торгов.

3.2. Придание в контексте государственного регулирования цен (тарифов) в сферах электроэнергетики и теплоснабжения особого значения договорам, заключенным в результате проведения торгов, соотносится со спецификой данного способа заключения договоров, предполагающего состязательность и конкурентную борьбу, поскольку целью торгов как юридической процедуры является выявление претендента на заключение договора, который способен предложить наиболее приемлемую – высокую или низкую – цену (при проведении аукциона) или лучшие условия договора (при проведении конкурса) и тем самым наиболее полно удовлетворить интересы как организатора и (или) заказчика торгов, так и победителя, а в некоторых случаях и третьих лиц (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2022 года № 57-П, от 30 марта 2023 года № 12-П и от 4 июля 2024 года № 35-П).

Тот факт, что пункт 29 Основ ценообразования в электроэнергетике, пункты 28 и 29 Основ ценообразования в теплоснабжении не предполагают императивного учета цен, установленных в договорах, заключенных без проведения торгов (т.е. исходят из обязательности их проведения), может рассматриваться в качестве не входящего в противоречие с принципом свободы договора дополнительного стимула к проведению закупок преимущественно посредством конкурентных процедур и, соответственно, в

качестве меры, направленной на обеспечение рыночного характера цен соответствующих договоров и препятствующей тем самым экономически необоснованному (не исключено, что и недобросовестному) их завышению самой регулируемой организацией в целях получения дополнительной выгоды.

С учетом этого приведенное регулирование может также рассматриваться и как способствующее, наряду с иными нормативными положениями в области ценообразования, достижению социально значимых целей государственной политики Российской Федерации, в том числе улучшению социально-экономических условий жизни населения, а также как обеспечивающее защиту прав потребителей соответствующих услуг путем предотвращения необоснованного установления и повышения платы за них и в этом качестве, следовательно, служит реализации предписаний статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2024 года № 1017-О, от 18 июля 2024 года № 1929-О, от 29 октября 2024 года № 2843-О и др.).

4. По смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 2026 года № 48-П, любая процедура, в том числе введенная законом и конкретизированная принятыми в его развитие нормативными правовыми актами, не может гарантировать определения стоимости (цены) с абсолютной точностью на каждый момент, прежде всего в силу изменчивости обстоятельств, влияющих на стоимость объекта оборота. Вместе с тем введение законодателем обязательных требований к соответствующей процедуре – отсутствие личной заинтересованности (независимость) лица, определяющего стоимость, его профессионализм (специализация), относительные актуальность, полнота и достоверность используемой информации, получаемой из нескольких источников, и др. – повышает вероятность обоснованного и наиболее оптимального решения о стоимости исследуемого объекта. К процедурам, способствующим наиболее достоверному определению стоимости

соответствующего объекта оборота и служащим созданию условий для достижения баланса разных, нередко взаимоисключающих интересов, относятся торги, конститутивным элементом которых, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 20 июля 2026 года № 51-П, является конкурентная борьба. В свою очередь, обеспечению конкурентности рассматриваемых на торгах предложений служат различные процедурные правила организации и проведения торгов (доведение требований, предъявляемых к их победителю и его предложению, а также условий проведения до широкого круга лиц, потенциально заинтересованных в участии, создание участникам равных возможностей, надлежащее документирование этапов торгов, обеспечивающее возможность последующей проверки соблюдения соответствующих требований, и др.).

4.1. Торги представляют собой определенную последовательность совершаемых заказчиком (организатором торгов) и их участниками действий (этапов) и предполагают достижение по своему завершению юридически значимого результата – заключение договора. Исходя же из положений пункта 5 статьи 447 и пункта 6 статьи 448 ГК Российской Федерации, части 2 статьи 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 23 декабря 2022 года № 57-П, от 30 марта 2023 года № 12-П и др., таким результатом в равной мере может быть признано как выявление лучшего предложения и заключение договора с победителем конкурентной процедуры, так и признание такой процедуры несостоявшейся и заключение договора с единственным ее участником, поскольку хотя закупка и не достигла своей цели выявления именно лучшего конкурентного предложения, но все же была проведена.

В частности, упомянутый Федеральный закон предусматривает возможность осуществления закупки в случае, если по итогам проведения конкурентной процедуры была подана и допущена для участия только одна заявка (или подано несколько заявок и допущена для участия лишь одна из

них) и такая закупка признается осуществленной конкурентным способом (части 3 и 3^2 статьи 3).

В данном случае, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 декабря 2022 года № 57-П, не предполагается обязанность заказчика (организатора торгов) заключить договор, на право заключения которого проводятся в том числе обязательные торги, с единственным участником торгов в случае признания их несостоявшимися в связи с отсутствием других участников торгов, если в положении о закупке, принятом в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», прямо предусмотрено, что в этом случае договор не заключается и торги проводятся повторно. Когда же в названном документе подобное решение вопроса не предусмотрено либо допускается произвольное усмотрение заказчика (организатора торгов) в вопросе о заключении такого договора, признание торгов несостоявшимися на указанном основании не влечет отказа от заключения договора с единственным участником торгов, если объективных препятствий к заключению договора с этим участником не имеется (заказчик имеет возможность заключить договор с единственным участником, предложение которого является конкурентным, соответствует закупочной документации, а она, в свою очередь, не ограничивает условия для свободной конкуренции).

Тем самым заказчик (организатор торгов) может обоснованно отдать предпочтение закупке у единственного участника торгов перед проведением повторной конкурентной процедуры (например, если ее проведение в сжатые сроки невозможно без ущерба для осуществляемой деятельности или сама закупка обусловлена чрезвычайными обстоятельствами). Вместе с тем, хотя по смыслу положений названного Федерального закона и Гражданского кодекса Российской Федерации заключение договора в случае признания торгов несостоявшимися рассматривается в качестве допустимого результата проведения соответствующей процедуры, придание такому результату такого же значения, как и заключению договора на торгах, признанных

состоявшимися, для целей государственного регулирования цен (тарифов) без учета его целей и особенностей может повлечь последствия, выходящие за рамки собственно гражданско-правовых отношений.

4.2. В судебной практике складываются различные подходы к оценке степени достоверности и экономической обоснованности информации о ценах (расходах), полученной из договоров, заключенных по результатам проведения торгов, признанных несостоявшимися по причине участия в них одного участника.

Так, при толковании аналогичных по смыслу оспариваемым положений подпункта «б» пункта 14 Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами указывается, что цена, сформировавшаяся по результатам несостоявшихся торгов, не может свидетельствовать об экономической обоснованности цены (расходов) (определения Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 2 марта 2022 года № 88а-1239/2022, Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 3 августа 2022 года № 88а-11302/2022, Первого кассационного суда общей юрисдикции от 5 апреля 2022 года № 88а-8727/2022 и др.).

В то же время другие суды, как в делах с участием Департамента, так и в иных случаях (решения Иркутского областного суда от 26 апреля 2017 года по делу № 3а-13/2017, Сахалинского областного суда от 15 января 2024 года по делу № 3а-4/2024, Омского областного суда от 6 августа 2025 года по делу № 3а-285/2025 и др.), приходят к выводу, что объявление торгов несостоявшимися является надлежащим результатом проведения данной конкурентной процедуры, позволяющим учесть соответствующие цены при определении необходимой валовой выручки регулируемой организации.

Тем самым суды по-разному разрешают вопрос о том, что именно в контексте оспариваемых норм следует понимать под результатом проведения торгов: всякий заключаемый договор, являющийся в буквальном смысле результатом организованной процедуры (т.е. явлением самостоятельным), или же лишь такой договор, который может рассматриваться в качестве

составного (хотя и заключительного) элемента конкурентной процедуры, неразрывно с нею связанного.

4.3. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 23 декабря 2013 года № 29-П, от 25 июня 2015 года № 17-П и др.), в случаях, когда толкование нормы права актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет – вследствие наличия разных вариантов ее интерпретации – неясность правового регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов предпочтителен для определения прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, необходимо руководствоваться конституционными принципами равенства и справедливости, а также требованиями формальной определенности правовых норм, с тем чтобы избежать отступления от универсальных начал законодательного регулирования и правоприменения, вытекающих из статей 1 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

В условиях, когда соответствующий договор заключен с единственным участником торгов, признанных несостоявшимися в связи с отсутствием других участников, к нарушению баланса интересов регулируемых организаций и потребителей, а также принципов социального государства, экономической и социальной солидарности, запрета недобросовестной конкуренции (статья 7, часть 1; статья 34, часть 2; статья 75^1 Конституции Российской Федерации) в равной степени способно привести как произвольное включение в расчет необходимой валовой выручки цены, установленной в таком договоре, поскольку оно может спровоцировать необоснованное увеличение цены (тарифа) соответствующих коммунальных услуг (коммунальных ресурсов), так и игнорирование этой цены органом регулирования, не позволяющее обеспечить экономические интересы и стабильность деятельности регулируемых организаций. Конкурентность же условий такого договора может быть проверена лишь путем их сопоставления с ценами договоров с подобными (в том числе с точки зрения

объема и места поставки) условиями посредством обращения к ним как дополнительному источнику информации.

Из этого же исходит ФАС России – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением, среди прочего, антимонопольного законодательства, законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (пункт 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 331). Так, в письме ФАС России от 10 октября 2024 года № МШ/91568/24 применительно к углю, мазуту, дизельному и иным видам топлива отмечается, что расходы на них должны определяться на основании цен, установленных в договорах, заключенных в результате проведения торгов. При наличии же у регулируемой организации договора, заключенного без проведения конкурентных торгов, орган регулирования должен использовать иные источники цен (вне зависимости от наличия или отсутствия условий заключения договора с единственным поставщиком в положении о закупке). Цена по заключенному без проведения конкурентных торгов договору должна быть оценена органом регулирования, в том числе исходя из данных Санкт-Петербургской Международной Товарно-сырьевой Биржи. Рыночная оценка в этом случае является аналогом заключенного по результатам проведения торгов договора.

Это соотносится с неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позицией о том, что нормативно-правовое регулирование цен (тарифов) предполагает оценку их экономической обоснованности и обеспечение баланса экономических интересов участников соответствующих правоотношений (Постановление от 11 февраля 2026 года

№ 6-П; определения от 29 октября 2024 года № 2863-О, от 13 марта 2025 года № 600-О, от 30 сентября 2025 года № 2440-О и др.). При этом поддержание данного баланса ложится в первую очередь на органы регулирования, уполномоченные на установление цен (тарифов) в соответствующей области, которые исходя из конституционного принципа поддержания доверия к действиям государства (статья 75^1 Конституции Российской Федерации) обязаны принимать решения на основе внимательной и ответственной оценки фактических обстоятельств, способных оказать влияние на экономические интересы соответствующих организаций и имущественное положение потребителей, учитывая при этом обоснованность доходности предпринимательской деятельности, сохранение недискриминационных и стабильных условий ее осуществления, сложившуюся в конкретных временны́х и прочих обстоятельствах жизнедеятельности общества покупательную способность населения и др.

В этой связи толкование норм об учете сведений о расходах (ценах), установленных в договорах, заключенных в результате проведения торгов, как безусловно включающих в себя случаи заключения договора с единственным участником несостоявшихся торгов и, как следствие, придание таким договорам характера бесспорного источника информации о соответствующих ценах (расходах), – с учетом смысла оспариваемых норм и их места в системе тарифного регулирования – не предполагается, поскольку это поставило бы под сомнение рациональность достижения экономических и социальных целей использования договора как источника информации для определения значений расходов (цен) и создавало бы тем самым условия для злоупотреблений со стороны регулируемых организаций.

5. Как ранее подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, применение в определенных случаях конкурентных процедур отбора контрагентов является общемировой практикой и обусловлено стремлением заключить договор на лучших условиях и с лучшим контрагентом, задачами защиты конкуренции и, помимо прочего, целью

профилактики коррупционных правонарушений (Постановление от 24 апреля 2025 года № 17-П).

Вопрос о достоверности и применимости в процессе установления тарифов цен, определенных договором, заключенным в рассматриваемых условиях, возникает не только в отношении торгов, проводимых в формах, указанных в Федеральном законе «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», но и при конкурентных закупках иными способами.

Часть 3^1 статьи 3 названного Федерального закона, устанавливающего общие принципы и основные требования к закупке товаров, работ, услуг организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, в том числе в сферах электроснабжения и теплоснабжения (пункт 1 части 2 статьи 1), в качестве конкурентных определяет закупки, осуществляемые не только путем проведения торгов (конкурса, аукциона, запроса котировок или запроса предложений), но и иными способами, установленными положением о закупке и соответствующими требованиям части 3 данной статьи, в том числе ее пункта 2 об обеспечении конкуренции между участниками закупки за право заключить договор с заказчиком на соответствующих условиях.

Используемые в законодательстве о государственном регулировании цен (тарифов) понятия зачастую имеют иную – налоговую, гражданско-правовую и т.д. – отраслевую принадлежность. Соответственно, при их толковании правоприменителю в каждом случае надлежит учитывать как отраслевую принадлежность правовых институтов, в которых используются данные понятия, так и их системную связь с иными нормативными предписаниями, а равно и цели, которые преследовал законодатель, употребляя их в контексте тарифного законодательства.

Так, вытекающая из буквального смысла абзаца третьего пункта 29 Основ ценообразования в электроэнергетике, подпункта «б» пункта 28 и подпункта «б» пункта 29 Основ ценообразования в теплоснабжении возможность использования регулирующим органом цен, установленных в договорах, заключенных посредством торгов, может пониматься как

ограниченная формами торгов, указанными в законодательстве (пункт 4 статьи 447 ГК Российской Федерации), в том числе Федеральном законе «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Федеральном законе от 21 ноября 2011 года № 325-ФЗ «Об организованных торгах». При этом буквальным смыслом указанных нормативных положений во всяком случае не охватываются другие возможные конкурентные процедуры, перечень которых является открытым.

Однако формально-юридические отличия торгов от иных конкурентных процедур, не отнесенных к торгам, не могут в данном случае рассматриваться как надлежащее основание дифференциации, поскольку обеспечение экономической обоснованности установленных договорами цен, а равно и создание препятствий для недобросовестного поведения, манипулирования ценами (тарифами) со стороны регулируемых организаций обусловлены именно самим конкурентным механизмом заключения договора, а не фактом его заключения исключительно посредством торгов в указанных законодательством формах.

Имея это в виду и учитывая, что поводом к рассмотрению настоящего дела явились запросы Правительства Магаданской области, поданные в порядке абстрактного нормоконтроля (статья 125, пункт «а» части 2, Конституции Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации, не будучи связанным содержанием и особенностями правоотношений, имевших место в конкретных делах, при проверке конституционности оспариваемых нормативных положений полагает возможным, не выходя за рамки предмета рассмотрения, указать, что правовая позиция, высказанная им в настоящем Постановлении, распространяет свое действие на договоры, заключенные с единственным участником иных, помимо торгов, конкурентных процедур, аналогичных по своим характеристикам торгам и признанных несостоявшимися в связи с отсутствием других участников.

6. Таким образом, абзац третий пункта 29 Основ ценообразования в электроэнергетике, а также подпункт «б» пункта 28 и подпункт «б» пункта 29

Основ ценообразования в теплоснабжении не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку – в системе действующего правового регулирования по своему конституционно-правовому смыслу при определении регулируемых цен (тарифов) на электро- и теплоэнергию – они предполагают учет цен (расходов), установленных в договорах, заключенных в результате проведения торгов с единственным участником и признанных в связи с этим несостоявшимися, если не доказано, что условия торгов препятствовали созданию конкуренции среди нескольких возможных поставщиков, заинтересованных в заключении договора, либо что цена договора вне связи с особенностями организации данной закупки существенно завышена по сравнению с рыночными ценами, сложившимися на организованных торговых площадках.

Правительство Российской Федерации не лишено возможности внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из настоящего Постановления, на основе требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47^{1}, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать абзац третий пункта 29 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, а также подпункт «б» пункта 28 и подпункт «б» пункта 29 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку – в системе действующего правового регулирования по своему конституционно-правовому смыслу при определении регулируемых цен (тарифов) на электро- и теплоэнергию – они предполагают учет цен (расходов), установленных в договорах, заключенных в результате проведения торгов с единственным участником и признанных в связи с этим

несостоявшимися, если не доказано, что условия торгов препятствовали созданию конкуренции среди нескольких возможных поставщиков, заинтересованных в заключении договора, либо что цена договора вне связи с особенностями организации данной закупки существенно завышена по сравнению с рыночными ценами, сложившимися на организованных торговых площадках.

Придание абзацу третьему пункта 29 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, а также подпункту «б» пункта 28 и подпункту «б» пункта 29 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения иного смысла приводило бы к нарушению конституционных прав граждан и регулируемых организаций и вступало бы в противоречие со статьями 8, 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 2), 35 (части 1 и 2), 40 (часть 2), 46, 55 (часть 3) и 75^1 Конституции Российской Федерации.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл абзаца третьего пункта 29 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, а также подпункта «б» пункта 28 и подпункта «б» пункта 29 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

При этом настоящее Постановление не является основанием для корректировки или пересмотра цен (тарифов) и (или) долгосрочных параметров регулирования в пределах текущего расчетного периода регулирования (текущего года долгосрочного периода регулирования) в соответствующих сферах.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (*www.pravo.gov.ru*).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 65-П