



Судья: Никонов К.Ф.

Дело № 66а-581/2022
номер дела в суд первой инстанции За-49/2021

**ЧЕТВЕРТЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ
АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

г. Нижний Новгород

17 марта 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции в составе

председательствующего

Кузьмичев В.А.,

судей

Бушминой А.Е., Рогожиной Е.В.

при секретаре

Чайко А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Куприт» к региональной службе по тарифам Кировской области об оспаривании решения правления региональной службы по тарифам Кировской области 20 декабря 2019 года № 46/3-ТКО-2020 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт» по апелляционной жалобе акционерного общества «Куприт» на решение Кировского областного суда от 24 ноября 2021 года.

Заслушав доклад судьи Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции Бушминой А.Е., объяснения представителей административного истца акционерного общества «Куприт» – Зыкова М.И., Ефремовой С.В., представителя административного ответчика региональной службы по тарифам Кировской области – Зюнова Л.В., представителя заинтересованного лица Федеральной антимонопольной службы – Аленкова А.В., заключение прокурора отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации – Гаврилова Д.А., судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции,

УСТАНОВИЛА:

решением правления региональной службы по тарифам Кировской области от 20 декабря 2019 года №46/3-тко-2020 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт» (далее также Решение от 20 декабря 2019 года №46/3-тко-2020), вступившим в силу с 1 января 2020 года, установлен единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт» на территории Кировской области на период с 1 января 2020 года по 31 декабря 2020 года (согласно приложению к указанному решению), которое 26 декабря 2019 года опубликовано на официальном сайте региональной службы по тарифам Кировской области <http://www.rstkirov.ru> и официальном

интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.; 27 декабря 2019 года на официальном информационном сайте Правительства Кировской области <http://kirovreg.ru>.

Административный истец акционерное общество «Куприт» (далее - АО «Куприт») обратилось в Кировский областной суд с указанным административным иском, в обоснование которого указало, что при установлении единого тарифа региональная служба по тарифам Кировской области (далее также тарифный орган) неправомерно, применив расчетный метод проверки экономической обоснованности расходов, исключила из необходимой валовой выручки (далее также - НВВ) АО «Куприт» на 2020 года расходы на транспортировку твердыми коммунальными отходами (далее также ТКО) за 8 месяцев 2019 года в размере 179 417,81 тыс. руб., что противоречит пункту 3 статьи 24.8 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», пункту 3 Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2016 № 1133, пункту 14 Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 № 484 и ведет к невозможности исполнения региональным оператором обязанностей по транспортированию ТКО.

Административный истец АО «Куприт» с учетом уточнений в порядке статьи 46 КАС РФ просил суд признать недействующим со дня принятия решение правления региональной службы по тарифам Кировской области от 20 декабря 2019 года №46/3-тко-2020 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт».

Решением Кировского областного суда от 29 мая 2020 года административное исковое заявление удовлетворено. Признано недействующим решение правления региональной службы по тарифам Кировской области от 20 декабря 2019 года № 46/3-тко-2020 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт» со дня его принятия.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 16 сентября 2020 года решение Кировского областного суда от 29 мая 2020 года оставлено без изменения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 19 мая 2021 года решение Кировского областного суда от 29 мая 2020 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 16 сентября 2020 года отменены,

дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей.

Решением Кировского областного суда от 24 ноября 2021 года административное исковое заявление акционерного общества «Куприт» о признании недействующим решения правления Региональной службы по тарифам Кировской области от 20 декабря 2019 года № 46/3-ТКО-2020 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт» оставлено без удовлетворения. Сообщение о принятом решении подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании региональной службы по тарифам Кировской области.

Определением Кировского областного суда от 11 января 2022 года в решении Кировского областного суда от 24 ноября 2021 года исправлена описка: в мотивировочной части решения на странице 3 в абзаце третьем вместо слов «заслушав заключение прокурора, полагавшего заявленные требования подлежащими удовлетворению» читать «заслушав заключение прокурора, полагавшего заявленные требования не подлежащими удовлетворению».

В апелляционной жалобе административный истец АО «Куприт» просило решение Кировского областного суда от 24 ноября 2021 года отменить, принять по делу новое решение, которым удовлетворить заявленные требования.

Административный ответчик региональная служба по тарифам Кировской области представила отзыв на апелляционную жалобу, в котором просила решение Кировского областного суда от 24 ноября 2021 года оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения.

Прокурор, участвовавший в деле в суд первой инстанции, представил возражения относительно апелляционной жалобы, в которых полагал, что оснований для удовлетворения апелляционной жалобы об отмене решения суда не имеется.

Федеральная антимонопольная служба (далее также ФАС России) представила письменные объяснения относительно апелляционной жалобы, в которых просила решение суда оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции, представители административного истца АО «Куприт» – Зыков М.И., Ефремова С.В., участвующие в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, доводы апелляционной жалобы поддержали.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции, представитель административного ответчика региональной службы по тарифам Кировской области Зонов Л.В., участвующий в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, против удовлетворения апелляционной жалобы возражал.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции, представителя заинтересованного лица ФАС России Аленков А.В., участвующий в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, против удовлетворения апелляционной жалобы возражал.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции прокурор отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гаврилов Д.А. полагал необходимым в удовлетворении апелляционной жалобы отказать.

Другие лица, участвующие в деле, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, о времени и месте судебного заседания извещены в соответствии с главой 9 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

Учитывая требования статьи 150 КАС РФ, положения статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, гарантирующие равенство всех перед судом, в соответствии с которыми неявка лица в суд есть его волеизъявление, свидетельствующее об отказе от реализации своего права на непосредственное участие в разбирательстве, а потому не является преградой для рассмотрения дела, судебная коллегия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие не явившихся лиц.

Заслушав явившихся лиц, участвующих в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, заключение прокурора отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гаврилова Д.А., оценив имеющиеся в деле доказательства, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, отзыва на апелляционную жалобу, письменных объяснений относительно апелляционной жалобы, возражений относительно апелляционной жалобы, судебная коллегия приходит к следующему.

В силу части 1 статьи 308 КАС РФ суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Положениями статей 208, 213 и 215 КАС РФ установлено, что лица, в отношении которых применен нормативный правовой акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о признании такого нормативного правового не действующим полностью или в части, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Нормативный правовой акт может быть признан судом недействующим полностью или в части, если установлено его противоречие (несоответствие) иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

В соответствии с пунктом 34 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих

нормативными свойствами», если судом будет установлено, что оспариваемый акт принят в пределах полномочий органа или должностного лица с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие, суду следует проверить, соответствует ли содержание акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В соответствии с пунктами «д» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Государственное регулирование тарифов в сфере обращения с отходами производства и потребления осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ), Основами ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее также Основы ценообразования) и Правилами регулирования тарифов (далее также Правила регулирования тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 года № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами», Правилами проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2016 № 1133 (далее - Правила проведения торгов), а также Методическими указаниями по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными Приказом ФАС России от 21 ноября 2016 года № 1638/16.

Подпунктом 7.2 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке,

утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов.

Оказание услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами региональным оператором относится к регулируемым видам деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами, для которой устанавливаются предельные тарифы (пунктов 1 и 4 ст. 24.8 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ).

К полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами относятся, в том числе утверждение предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами (статья 6 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ).

Пунктом 29 Основ ценообразования установлено, что при применении метода экономически обоснованных расходов (затрат) необходимая валовая выручка регулируемой организации определяется как сумма планируемых на очередной период регулирования: производственных расходов; ремонтных расходов; административных расходов; сбытовых расходов; расходов на амортизацию основных средств и нематериальных активов; расходов на арендную плату, лизинговые платежи, концессионную плату с учетом особенностей, предусмотренных настоящим документом; расходов, связанных с оплатой налогов, сборов и других обязательных платежей; расходов на оплату товаров, работ и услуг других операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами; нормативной прибыли; расчетной предпринимательской прибыли регулируемой организации; расходов на плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов.

Пунктом 14 Основ ценообразования установлено, что приоритетным (в случае оказания работ (услуг) по нерегулируемым государством ценам) методом определения экономической обоснованности расходов является метод определения цены исходя из цен, установленных в договорах, заключенных в результате проведения торгов.

Постановлением Правительства Кировской области от 1 сентября 2008 года № 144/365 утверждено Положение о региональной службе по тарифам Кировской области, подпунктом 3.1.6.19 которого установлено, что региональная служба по тарифам утверждает предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

В соответствии с пунктом 13 статьи 2 Закона Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-ЗО «О нормативных правовых актах органов государственной власти Кировской области» органам исполнительной власти Кировской области предоставлено право по изданию нормативных правовых актов в форме распоряжений или решений.

Исходя из содержания пункта 4.3 Положения о региональной службе по тарифам Кировской области нормативные правовые акты об утверждении цен (тарифов) принимаются в форме решений.

В соответствии с пунктом 19 Правил регулирования тарифов решение об установлении тарифов принимается органом регулирования по итогам заседания правления (коллегии) органа регулирования не позднее 20 декабря года, предшествующего началу периода регулирования, на который устанавливаются тарифы.

Согласно пункту 24 вышеуказанных Правил орган регулирования обеспечивает размещение решения об установлении тарифов с приложением протокола заседания правления (коллегии) органа регулирования в течение 7 рабочих дней со дня принятия решения об установлении тарифов на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в случае отсутствия такого сайта - на официальном сайте, определяемом высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, а также осуществляет публикацию решения в источнике официального опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Решением правления региональной службы по тарифам Кировской области от 11 декабря 2018 года №44/78-тко-2019 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт», для административного истца был установлен единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Кировской области.

Судом первой инстанции установлено, что для отбора регионального оператора по обращению с ТКО на территории Кировской области ООО «Большая Тройка» на основании договора от 11 декабря 2017 года № 0340200003317008372-01 подготовило Техничко-экономическое обоснование деятельности регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Кировской области (далее также Техничко-экономическое обоснование), как часть электронной модели Территориальной схемы обращения с отходами, утвержденной распоряжением Министерства охраны окружающей среды Кировской области от 15 декабря 2016 года № 20 (далее - Территориальная схема).

В указанном Техничко-экономическом обосновании произведен расчет максимальной стоимости услуг регионального оператора, согласно которому прогнозные максимальные расходы регионального оператора на транспортировку ТКО в Кировской области на 2019 год составляют 1 332 452 тыс. руб.

В прогнозные расходы включены расходы, связанные с приобретением региональным оператором необходимой автотехники (мусоровозов) в лизинг, в том числе импортного производства, с учетом пятилетнего срока амортизации, расходы по найму необходимого персонала, на строительство мусороперегрузочных станций и на транспортировку ТКО в два плеча (т.4 л.д.1 - 23).

По результатам конкурсного отбора регионального оператора для Кировской области между министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Кировской области и АО «Куприт» заключено Соглашение об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Кировской области от 24 апреля 2018 года (с последующими дополнениями от 18 сентября 2018 года, от 7 мая 2019 года, от 1 октября 2019 года) (далее - Соглашение), согласно которому АО «Куприт» является региональным оператором по обращению с ТКО на территории всей Кировской области сроком на 10 лет (т.2 л.д. 1-175).

В соответствии с пунктом 2.1.3 Соглашения региональный оператор в зоне своей деятельности обеспечивает транспортирование ТКО с привлечением операторов по обращению с ТКО. Цены на услуги по транспортировке ТКО для регионального оператора формируются по результатам торгов, осуществляемых в порядке, предусмотренном Правилами проведения торгов.

На основании пункта 2.1.4 Соглашения региональный оператор обязан согласовать с уполномоченным органом условия проведения таких торгов.

Распоряжением министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Кировской области (являвшимся до 1 октября 2019 года уполномоченным органом) от 27 сентября 2018 года № 47 АО «Куприт» согласованы условия проведения торгов, по результатам которых подлежали формированию цены на услуги по транспортированию ТКО на 2019 год, предусматривающие разделение территории Кировской области на 4 зоны (лота) по транспортированию отходов с общим объемом 2 823,075 тыс. куб. м (т.3 л.д.105-116).

Как установил суд первой инстанции данный объем полностью совпадает как с расчетным объемом образования отходов, указанном в Технико-экономическом обосновании ООО «Большая Тройка», так и с объемом, предусмотренным действовавшей на тот момент Территориальной схемой, что отражено в заключении экспертной группы тарифного органа о рассмотрении предложения АО «Куприт» об установлении единого тарифа на услугу регионального оператора и обращения с ТКО на 2019 год.

При этом согласованными условиями проведения торгов в 2019 году начальная (максимальная) цена (далее также НМЦ) стоимости услуги по сбору и транспортированию ТКО по всем четырем лотам (Лот № 1 «Центр и Север», Лот № 2 «Северо-Восток», Лот № 3 «Юго-Запад», лота № 4 «Юго-Восток») определена методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) с учетом прогнозируемого количества образования отходов в предстоящем году, определенного расчетным путем согласно Технико-экономического обоснования ООО «Большая Тройка», на основании трех коммерческих предложений о стоимости указанных работ (услуг) сторонних организаций по формуле, предусмотренной пунктом 3.21 Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком

(подрядчиком, исполнителем), утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567 (далее - Методические рекомендации от 2 октября 2013 года № 567).

Суммарная НМЦ указанных лотов составила 1 332 452,73 тыс. руб., что совпадает с максимальной суммой расходов на транспортировку для регионального оператора, определенной в прогнозном расчете ООО «Большая Тройка» на 2019 год (т.4 л.д.21), которая должна отвечать требованиям пункта 89 Основ ценообразования, которым предусмотрено, что необходимая валовая выручка регионального оператора не может превышать прогнозную необходимую валовую выручку регионального оператора по организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, содержащуюся в заявке на участие в конкурсном отборе региональных операторов победителя такого конкурсного отбора на соответствующий год, за исключением ряда случаев.

По результатам проведения открытых аукционов и конкурсных процедур победителем торгов по лоту № 3 «Юго-Запад» стало ООО «ВЭК», с которым заключен договор № 79/18 от 13 ноября 2018 года.

По лотам № 1 «Центр и Север» и № 2 «Северо-Восток» торги признаны несостоявшимися, в связи с чем на основании пункта 4 части 1 статьи 71 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» с единственными участниками заключены договоры от 7 ноября 2018 года: № 76/18 с ООО «КДУ-3» и № 77/18 с ООО «Предприятие по утилизации бытовых и промышленных отходов» соответственно.

По лоту № 4 «Юго-Восток» исполнение услуги по сбору и транспортированию ТКО производилось АО «Куприт», впоследствии услуги по лоту № 4 «Юго-Восток» разделены между ООО «ВЭК» и ООО «КДУ-3» на основании подписанных дополнительных соглашений от 23 ноября 2018 года и от 27 ноября 2018 года к ранее заключенным договорам в части обслуживания территории указанного лота.

Окончательная стоимость транспортирования твердых коммунальных отходов, с учетом изменения цены только по одному лоту № 3 «Юго-Запад» в результате состоявшихся торгов, была снижена на 0,4% относительно максимальной стоимости, установленной в указанной документации, и составила на первый год регулирования (2019 год), с учетом условий действовавшей на тот момент Территориальной схемы обращения с отходами, 1 327 582,24 тыс. руб. Средняя стоимость услуг по транспортировке на первый год регулирования составила 470,26 руб./ куб. м (1 327 582,24 тыс. руб. / 2 823,075 тыс. куб. м).

Решением правления региональной службы по тарифам Кировской области от 11 декабря 2018 года № 44/78-ТКО-2019 на основании заявки АО «Куприт» и приложенных к ней документов, в том числе на основании заключенных договоров на транспортировку ТКО на 2019 с ООО «ВЭК»,

ООО «КДУ-3» и ООО «Предприятие по утилизации бытовых и промышленных отходов» (далее также операторы по транспортировке ТКО) по результатам конкурсной процедуры, установлен единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с ТКО для АО «Куприт» на территории Кировской области на период с 1 января 2019 года по 30 июня 2019 года для населения 949,62 руб./ куб. м для прочих потребителей 791,35 руб./ куб. м, на период с 1 июля 2019 года по 31 декабря 2019 года для населения 992,81 руб./ куб. м, для прочих потребителей 827,34 руб./ куб. м (т.3 л.д. 1 - 2).

Решением правления региональной службы по тарифам Кировской области от 28 июня 2019 года № 21/5-ТКО-2019 ранее установленный тариф изменен, стоимость услуг регионального оператора на период с 1 июля 2019 года по 31 декабря 2019 года для населения снижена с 992,81 руб./ куб. м до 960,68 руб./ куб. м, для иных потребителей с 827,34 руб./ куб. м до 800,57 руб./ куб. м.

Правильность установления тарифа вышеуказанным решением тарифного органа проверена ФАС России в рамках проведения внеплановой выездной проверки, по результатам проверки Технико-экономического обоснования деятельности регионального оператора ООО «Большая Тройка» административному ответчику указано на необоснованность принятия в расчет тарифа АО «Куприт» на 2019 год расходов на приобретение мусоровозов на шасси MAN стоимостью 11 335 593 руб. при возможности приобретения схожих по техническим характеристикам транспортных средств на шасси КАМАЗ стоимостью 6 286 017 руб.; выплат по лизингу в размере 12% годовых; применение 5- летнего срока амортизации вместо 10-летнего; расходов по транспортированию ТКО при средней наполняемости мусоровозов, используемых для перевозки ТКО на первом плече в размере 85% вместо 100%; расходов на строительство и эксплуатацию мусороперегрузочных станций; расходов по налогу на доходы физических лиц, в связи с чем выдано предписание от 23 июля 2019 года № АД/63116/19 (т.3 л.д.18-34) об исключении из НВВ АО «Куприт» расходов на транспортировку и захоронении ТКО на 2019 года в размере 269 126,72 тыс. руб., и расходов по статье «нормативная прибыль» в части НВВ ООО «Центральный полигон» в размере 74 735,24 тыс. руб.

В силу пункта 1 и подпункта «ж» пункта 3 Положения о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 543, пункта 5.3.2.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 331, предписание ФАС России является обязательным для исполнения тарифным органом.

Во исполнение предписания контролирующего органа решением правления региональной службы по тарифам Кировской области от 27

августа 2019 года № 29/3-ТКО-2019, вступившим в законную силу с 1 сентября 2019 года, внесено изменение в предыдущее решение тарифного органа от 11 декабря 2018 года № 44/78-ТКО-2019, которым ранее установленный тариф снижен на период с 1 сентября 2019 года по 31 декабря 2019 года (4 месяца 2019 года) с 960,68 руб./ куб. м до 809,20 руб./ куб. м для населения, собственников жилых помещений и исполнителей коммунальных услуг (с учетом НДС), а так же с 800,57 руб./ куб. м до 674,33 руб./ куб. м для прочих потребителей.

При изменении тарифа тарифный орган исключил за указанные 4 месяца 2019 года экономически необоснованные расходы регионального оператора на транспортировку (с учетом оставшегося периода регулирования) в размере 89 708,91 тыс. руб. и расходы на строительство полигона ТБО ООО «Центральный полигон» - 16 570,15 тыс. руб., согласившись с позицией ФАС России.

В дальнейшем решением от 20 декабря 2019 года №46/3-тко-2020 а установлен единый тариф на услугу АО «Куприт» в размере 745,80 руб./ куб. м с 1 января 2020 года по 30 июня 2020 года и 775,48 руб./ куб. м на период с 1 июля 2020 года по 31 декабря 2020 года.

Согласно материалам тарифного дела, в том числе экспертному заключению и расчету тарифного органа при установлении тарифа на 2020 год из состава НВВ АО «Куприт» (с учетом снижения тарифа на 4 месяца 2019 года по решению тарифного органа от 27 августа 2019 года № 29/3-ТКО-2019) исключены экономически необоснованные расходы предыдущего периода регулирования в размере 237 582,9 тыс. руб., в том числе расходы на транспортировку ТКО за оставшиеся 8 месяцев 2019 года в сумме 179 417,81 тыс. руб. и расходы в сумме 58 165,09 тыс. руб. по затратам на строительство полигона ТБО ООО «Центральный полигон».

Административный истец, полагая, что расходы на транспортировку ТКО в 2019 году, сформированные по результатам проведения торгов, не могут быть изменены по результатам проверки их экономической обоснованности, обратился в суд с данным административным иском, в котором оспаривает Решение от 20 декабря 2019 года №46/3-тко-2020 в связи с незаконным исключением из НВВ в 2020 году расходов на транспортировку за 8 месяцев 2019 года в сумме 179 417,81 тыс. руб. как экономически необоснованных.

Суд первой инстанции, проведя проверку соблюдения процедуры принятия и введения в действия оспариваемого Решения от 20 декабря 2019 года №46/3-тко-2020, пришел к правильному выводу, что оспариваемое решение принято уполномоченным органом - правлением региональной службы по тарифам Кировской области, в пределах предоставленных полномочий, в установленном законом порядке, при наличии необходимого кворума коллегиального органа, с соблюдением формы принятия нормативного правового акта, порядка опубликования и введения его в

действие, что нашло свое подтверждение в ходе судебного разбирательства и не оспаривается лицами, участвующими в деле.

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции проанализировал судебные акты по административному делу по административному иску АО «Куприт» об оспаривании решения правления региональной службы по тарифам Кировской области от 27 августа 2019 года № 29/3-ТКО-2019 «О внесении изменений в решение правления региональной службы по тарифам Кировской области от 11 декабря 2018 года № 44/78-тко-2019 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для АО «Куприт».

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2021 года № 10-КАД20-6-К6 установлено, что по результатам проверки, проведенной ФАС России в адрес региональной службы по тарифам Кировской области внесено предписание от 23 июля 2019 года № АД/63116/19 (далее - предписание) об исключении необоснованно, по мнению ФАС России, включенных в состав необходимой валовой выручки АО «Куприт» при расчете единого тарифа региональному оператору на 2019 год расходов, в связи с завышением начальной (максимальной) стоимости этих услуг путем включения в расчет следующих затрат:

- расходов на финансовую аренду мусоровозов на шасси MAN стоимостью 11 335 593 руб., при возможности приобретения схожих по техническим характеристикам транспортных средств на шасси КАМАЗ стоимостью 6 286 017 руб.; выплат по лизингу в размере 12% годовых; применения срока амортизации в размере 5 лет;

- расходов на транспортирование твердых коммунальных отходов при средней заполняемости мусоровозов, используемых для перевозки твердых коммунальных отходов на первом плече в размере 85%, а не 100%;

- расходов на строительство и эксплуатацию мусороперегрузочных станций, так как включение данных расходов в состав НВВ регионального оператора не предусмотрено законодательством Российской Федерации в области регулирования цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами;

- расходов по налогу на доходы физических лиц, поскольку данные расходы не являются расходами регулируемой организации и не должны включаться в состав НВВ регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В предписании указывалось на исключение из состава необходимой валовой выручки АО «Куприт» расходов по статье «Расходы на сбор и транспортирование ТКО», определенной в размере 1 332 452,73 тыс. руб., на сумму экономически необоснованных расходов 269 126 720 руб.

Оценивая законность выводов ФАС России, содержащихся в указанном предписании, Верховный Суд Российской Федерации в том числе указал, что согласно пункту 34 Основ ценообразования расходы на амортизацию

основных средств и нематериальных активов для расчета тарифов определяются на уровне, равном сумме отношений стоимости амортизируемых активов регулируемой организации к сроку полезного использования таких активов, принадлежащих ей на праве собственности или на ином законном основании.

При расчете экономически обоснованного размера амортизации на плановый период регулирования, срок полезного использования активов и отнесение этих активов к соответствующей амортизационной группе определяются органами регулирования тарифов в соответствии с максимальными сроками полезного использования, установленными Классификацией основных средств, включаемых в амортизационные группы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 января 2002 года № 1 «О Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы».

Учитывая, что мусоровозы согласно данной Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы, относятся к 5 амортизационной группе имущества сроком полезного использования свыше 7 лет и до 10 лет включительно, то расчет расходов должен осуществляться исходя из десятилетнего срока амортизации мусоровозов.

Также Верховный Суд Российской Федерации указал, что на момент установления тарифов схема потоков твердых коммунальных отходов, содержащаяся в территориальной схеме обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Кировской области, утвержденной распоряжением министерства окружающей среды Кировской области от 15 декабря 2016 года № 20, не содержала данных о строительстве мусороперегрузочных станций.

Ссылка на указание данных объектов в электронной модели территориальной схемы обращения отходов, актуализированной на 2019 год ООО «Большая тройка», является несостоятельной, поскольку электронная модель, согласно пункту 2 Правил разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требования к составу и содержанию таких схем, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 года № 1130, представляет собой информационную систему, включающую в себя базы данных, программное и техническое обеспечение, предназначенные для ввода, хранения, актуализации, обработки, анализа, представления, визуализации данных о системе организации и осуществления на территории субъекта Российской Федерации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, образующихся на территории субъекта Российской Федерации, и (или) отходов, поступающих из других субъектов Российской Федерации, и не может заменять

утвержденную в установленном законом порядке территориальную схему обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Новая территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами на территории Кировской области утвержденная распоряжением министерства охраны окружающей среды Кировской области от 26 ноября 2019 года № 23, также не содержит данных о строительстве на территории области мусороперегрузочных станций.

Согласно постановлению Правительства Кировской области от 8 июля 2014 года № 621-П «Об утверждении региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Кировской области на 2019 - 2029 годы» одним из мероприятий по ее реализации является проектирование и строительство мусороперегрузочных станций, ресурсное обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных систем всех уровней, а также средств внебюджетных источников (средств инвесторов) - региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Исходя из пункта 1 Правил разработки, утверждения и корректировки инвестиционных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, а также осуществления контроля за их реализацией, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2016 года № 424 (далее - Правила № 424), инвестиционные программы могут утверждаться, в том числе для операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и осуществляющих строительство, реконструкцию объектов обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов.

В соответствии с пунктом 3 Правил № 424 в инвестиционную программу подлежат включению мероприятия по строительству, реконструкции объектов, реализуемые регулируемой организацией или нерегулируемой организацией, предусмотренные территориальной схемой в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, соглашением между органом государственной власти субъекта Российской Федерации и региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, концессионными соглашениями, соглашением о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, инвестиционным договором.

Согласно пункту 10 названных Правил в качестве источников финансирования инвестиционной программы могут быть указаны: а) следующие учтенные при установлении тарифов регулируемой организации средства, направляемые на капитальные вложения: амортизационные отчисления; нормативная прибыль; б) привлеченные средства - займы и кредиты; в) средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В силу пункта 6 Правил № 424 мероприятия инвестиционной программы распределяются по группам, в том числе мероприятия

инвестиционной программы в части хранения твердых коммунальных отходов (подпункт «д»).

Согласно пункту 10(1) Правил № 424 подпункт «а» пункта 10 данных Правил не применяется при реализации мероприятий, предусмотренных, в том числе подпунктом «д» пункта 6 Правил.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к правильному выводу, что расходы на строительство и эксплуатацию мусороперегрузочных станций относятся к мероприятиям по хранению твердых коммунальных отходов, источниками финансирования данных расходов не могут являться регулируемые тарифы в сфере обращения с ТКО.

Также отклоняя доводы административного истца в отношении исключения расходов по налогу на доходы физических лиц, суд первой инстанции исходил из того, что Верховным Судом Российской Федерации признаны обоснованными выводы ФАС России, содержащиеся в предписании от 23 июля 2019 года № АД/63116/19 о том, что такие расходы не должны включаться в состав НВВ регионального оператора по обращению с ТКО.

Суд также указал, что согласно статьям 209, 210 Налогового кодекса Российской Федерации объектом налогообложения указанным налогом признается доход, полученный налогоплательщиками, в данном случае работниками организации. АО «Куприт» в соответствии со статьями 23, 24, 230 Налогового кодекса Российской Федерации является налоговым агентом, представляющим в налоговые органы документы, содержащие сведения о доходах физических лиц, суммах налога, исчисленных, удержанных и перечисленных в бюджетную систему Российской Федерации в отношении работников данной организации, поэтому налог на доходы физических лиц не является расходами организации от осуществления регулируемой деятельности и не может быть учтен в расчете НВВ при установлении единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с ТКО.

Учитывая, что предметом рассматриваемого административного дела является нормативный правовой акт - решение правления Региональной службы по тарифам Кировской области от 20 декабря 2019 года № 46/3-ТКО-2020 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт», суд первой инстанции указал, что в соответствии с абзацем 1 пункта 90 Основ ценообразования (в редакции, действовавшей на дату принятия оспариваемого нормативного правового акта), НВВ регионального оператора определяется в соответствии с Методическими указаниями - как сумма НВВ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области обращения с ТКО, включая обработку твердых коммунальных отходов, в том числе собственная НВВ регионального оператора, относимая на такие виды деятельности, расходов на транспортирование ТКО, а также расходов на приобретение контейнеров и бункеров для накопления ТКО и их содержание, уборку мест погрузки ТКО и расходов, связанных с предоставлением

безотзывной банковской гарантии в обеспечение исполнения обязательств по соглашению об организации деятельности по обращению с ТКО, заключенному органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и региональным оператором.

В расходы на транспортирование твердых коммунальных отходов включаются расходы на транспортирование твердых коммунальных отходов, предусмотренных схемой потоков твердых коммунальных отходов, содержащейся в территориальной схеме, в том числе от мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, определенных договором на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами до объектов размещения твердых коммунальных отходов, включенных в соответствии с пунктом 8 статьи 29.1 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ в перечень объектов размещения ТКО на территории субъекта Российской Федерации, а также от указанных объектов до объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов (абзац 5 пункта 90 Основ ценообразования).

Суд первой инстанции исходил из того, что НМЦ стоимости услуги по сбору и транспортированию ТКО по всем четырем лотам определена методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) с учетом прогнозируемого количества образования отходов в предстоящем году, определенного расчетным путем согласно Технико-экономического обоснования ООО «Большая Тройка», на основании трех коммерческих предложений о стоимости указанных работ (услуг) сторонних организаций по формуле, предусмотренной пунктом 3.21 Методических рекомендаций от 2 октября 2013 года № 567.

В соответствии со статьей 54 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при заключении контракта его цена не может превышать начальную (максимальную) цену контракта, указанную в извещении о проведении конкурса.

Как указано выше, суммарная НМЦ всех четырех лотов составила 1 332 452,73 тыс. руб., что совпадает с максимальной суммой расходов на транспортировку для регионального оператора в прогнозном расчете ООО «Большая Тройка» на 2019 год.

Суд первой инстанции, исходя из материалов дела, пришел к выводу, что формирование НМЦ для проведения торгов осуществлялось с учетом Технико-экономического обоснования ООО «Большая Тройка».

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ основными принципами и приоритетными направлениями государственной политики в области обращения с отходами являются, в том числе научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества; использование методов экономического регулирования деятельности в

области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот.

В соответствии с пунктом 1 Правил проведения торгов данные Правила устанавливают порядок проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, случаи, при которых цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора формируются по результатам торгов, в том числе определяют случаи, когда условия проведения торгов подлежат предварительному согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также порядок такого согласования.

Следовательно, цена договоров, заключаемых между региональным оператором и операторами по транспортированию ТКО, впоследствии может подлежать анализу со стороны органов регулирования на предмет экономической обоснованности фактически сложившихся затрат.

Кроме того, в соответствии с пунктом 16 Основ ценообразования НВВ определяется исходя из экономически обоснованных расходов регулируемых организаций, необходимых им для осуществления регулируемого вида деятельности в течение периода регулирования и обеспечения достижения показателей эффективности.

Исходя из положений пункта 12 Основ ценообразования при установлении тарифов из НВВ исключаются экономически не обоснованные доходы прошлых периодов регулирования, включая доходы, полученные с нарушением требований законодательства Российской Федерации при установлении и применении регулируемых тарифов, в том числе выявленные при осуществлении государственного контроля (надзора); расходы, связанные с приобретением регулируемой организацией товаров (работ, услуг), используемых при осуществлении регулируемых видов деятельности, по завышенным ценам и в завышенных объемах, выявленные при осуществлении государственного контроля (надзора) и (или) анализа уровня расходов (затрат) в отношении других регулируемых организаций, осуществляющих аналогичные виды деятельности в сопоставимых условиях.

Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в том числе функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги). Предписания ФАС России являются обязательными для исполнения юридическими и физическими лицами, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (пункты 1, 5.3.2.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе)

Пунктом 30 Положения о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации 27 июня 2013 года № 543 предусмотрены полномочия ФАС России по выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к выводу, что тарифный орган при формировании тарифа на услугу АО «Куприт» по обращению с ТКО обоснованно руководствовался выводами, содержащимися в предписании ФАС России от 23 июля 2019 года № АД/63116/19, пропорционально распределив сумму, подлежащую исключению из НВВ регионального оператора на 2019 и 2020 года, в связи с чем оспариваемое решение правления региональной службы по тарифам Кировской области от 20 декабря 2019 № 46/3-ТКО-2020 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт» соответствует законодательству.

Указанные выводы суда первой инстанции являются обоснованными, соответствуют материалам дела, сделаны с учетом оценки представленных доказательств и основаны на правильном применении законодательства, регулирующего спорные правоотношения.

Доводы апелляционной жалобы административного истца о том, что экономическая обоснованность представленных расходов АО «Куприт» на транспортировку ТКО на 2019 год во исполнение подпункта «б» пункта 14 Основ ценообразования изначально была подтверждена представленными и принятыми без замечания тарифным органом договорами по обращению с ТКО, заключенными с операторами по результатам торгов и на основании конкурсной документации, не могут повлечь отмену решения суда по следующим основаниям.

Из материалов дела следует, что торги на право заключения договоров на транспортирование ТКО по трем лотам были признаны несостоявшимися по основанию, предусмотренному частью 16 статьи 66 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в связи с чем договоры были заключены с единственными участниками торгов ООО «КДУ-3» и ООО «Предприятие по утилизации бытовых и промышленных отходов».

Исходя из положений части 2 статьи 24.9 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ и пункта 16 Основ ценообразования, определяющих принципы экономической обоснованности тарифа регионального оператора и необходимости соблюдения баланса интересов регулируемой организации и потребителей, проведение торгов должно обеспечивать конкурентную борьбу за право заключения договора на транспортирование ТКО, в результате которой должна сформироваться экономически обоснованная цена транспортирования ТКО.

Таким образом, цена, сформировавшаяся по результатам несостоявшихся торгов, не может являться установленным подпунктом «б» пункта 14 Основ ценообразования надлежащим показателем экономически обоснованной цены на услугу по транспортированию ТКО.

Пункты 17 и 22 Правил регулирования тарифов и пункт 12 Основ ценообразования не содержат никаких исключений из обязанности тарифного органа проводить экспертизу (оценку) расходов, в том числе расходов, сформированных на основании определенных на торгах цен, а в случае признания таких расходов завышенными, тарифный орган обязан исключать их из необходимой валовой выручки.

В силу подпункта «е» пункта 8 Правил регулирования тарифов к заявлению об установлении тарифов прилагаются обосновывающие материалы, в том числе расчет расходов на осуществление регулируемых видов деятельности и НВВ от регулируемой деятельности с приложением экономического обоснования исходных данных (с указанием применяемых индексов, норм и нормативов расчета, а также метода регулирования тарифов) и предлагаемых значений долгосрочных параметров регулирования, рассчитанных в соответствии с Методическими указаниями.

Таким образом, регулируемая организация обязана в соответствии с действующим законодательством предоставить в подтверждение расходов, включаемых в НВВ, экономическое обоснование исходных данных.

Письмом от 12 ноября 2019 года тарифный орган запрашивал у АО «Куприт» экономическое обоснование (расчет) начальных цен торгов по услугам транспортирования ТКО с приложением материалов, подтверждающих фактические расходы, понесенные организациями, осуществляющими транспортировку ТКО, однако АО «Куприт» запрошенную информацию тарифному органу не представил, в том числе не представил документов, подтверждающих обоснованность расходов на финансовую аренду мусоровозов на шасси MAN, выплат по лизингу, расходов на транспортирование ТКО при средней заполняемости мусоровозов на первом плече в размере 85%.

Поскольку стоимость транспортирования ТКО АО «Куприт» обоснована исключительно договорами, заключенными на торгах в отсутствие конкуренции, обосновывающие документы АО «Куприт» в тарифный орган не представил, то тарифный орган при определении указанных затрат и включении их в состав НВВ административного истца обоснованно руководствовался иными сведениями, в том числе данными электронной модели территориальной схемы и предписанием ФАС России.

Пересмотр тарифным органом размера НВВ АО «Куприт» по статье «Расходы на сбор и транспортирование ТКО» на сумму экономически необоснованных расходов является правомерным, основанным на нормах материального права, регулирующих спорные отношения, а также надлежащей оценке представленных регулируемой организацией материалов.

Другие доводы апелляционной жалобы аналогичны доводам заявлявшимся административным истцом в суде первой инстанции, которым в решении суда дана надлежащая правовая оценка, оснований для несогласия с которой судебная коллегия не усматривает.

Решение суда основано на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании представленных сторонами доказательств, правовая оценка которым дана судом надлежащим образом.

Нормы материального права, регулирующие спорные правоотношения применены судом правильно. Нарушений норм процессуального права, влекущих отмену или изменение решения, судом допущено не было.

Оснований для отмены или изменения решения суда не имеется.

Судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Кировского областного суда от 24 ноября 2021 года – оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Куприт» - без удовлетворения.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в соответствии с главой 35 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в кассационном порядке в течение шести месяцев в Шестой кассационный суд общей юрисдикции (г. Самара) через Кировский областной суд.

Мотивированное апелляционное определение составлено 31 марта 2022 года.

Председательствующий _____

Судьи _____

