

Судья: Кошечев А.В.

Дело №66а-113/2020

(номер дела в суде первой инстанции 3а-78/2019)

ЧЕТВЕРТЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Нижний Новгород

14 февраля 2020 года

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

председательствующего Кузьмичева В.А.,

судей Бушминой А.Е., Калугина Д.М.,

при секретаре Глуховой М.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании 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 от 27.08.2019 № 29/3-ТКО-2019 «О внесении изменений в решение правления РСТ Кировской области от 11.12.2018 № 44/78-тко-2019 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для АО «Куприт», по апелляционной жалобе Региональной Службы по тарифам Кировской области, апелляционной жалобе Федеральной Антимонопольной Службы, апелляционному представлению Прокуратуры Кировской области, на решение Кировского областного суда от 11 декабря 2019 года, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции Калугина Д.М., объяснения представителя Региональной службы по тарифам Кировской области – ФИО7, представителя Федеральной Антимонопольной Службы России – ФИО8, представителя акционерного общества «Куприт» – ФИО9, представителя Министерства охраны окружающей среды Кировской области – ФИО10, заключение прокурора отдела Генеральной Прокуратуры Российской Федерации – ФИО11, судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции

установила:

решением правления Региональной службы по тарифам Кировской области от 11 декабря 2018 года № 44/78-ТКО-2019 «О едином тарифе на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт», вступившим в силу с 1 января 2019 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 01 января 2019 года по 31 декабря 2019 года (согласно приложению №1).

Данное решение опубликовано на официальном сайте региональной службы по тарифам Кировской области [www.rstkirov.ru](http://www.rstkirov.ru), 11 декабря 2018 года, на официальном информационном сайте Правительства Кировской области <http://kirovreg.ru>, 14 декабря 2018 года.

Решением правления Региональной службы по тарифам Кировской области от 27 августа 2019 года №29/3-ТШ-2019 «О внесении изменения 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 акционерного

общества «КУПРИТ», вступившим в силу с 1 сентября 2019 года, внесено изменение в вышеуказанное решение правления Региональной службы по тарифам Кировской области от 11 декабря 2018 года на период с 01 сентября 2019 года по 31 декабря 2019 года (согласно приложению №1).

Данное решение опубликовано на официальном сайте региональной службы по тарифам Кировской области [www.rstkirov.ru](http://www.rstkirov.ru), 29 августа 2019 года, на официальном информационном сайте Правительства Кировской области <http://kirovreg.ru>, 30 августа 2019 года.

Акционерное общество «Куприт» (далее - АО «Куприт», Общество, административный истец) обратилось в Кировский областной суд с административным иском о признании недействующим со дня принятия решения правления Региональной службы по тарифам Кировской области (далее - РСТ Кировской области, административный ответчик, тарифный орган) от 27.08.2019 №29/3-ТКО-2019 «О внесении изменений в решение правления региональной службы по Кировской области от 11.12.2018 № 44/78-ТКО-2019 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт».

В обоснование заявленных требований, административный истец указал на установление оспариваемым постановлением тарифа в экономически необоснованном размере, с нарушением пункта 3 статьи 24.8 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон №89-ФЗ) и пункта 3 постановления Правительства РФ от 03.11.2016 № 1133 «Об утверждении Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора» (далее - Правила проведения торгов).

По мнению административного истца, оспариваемое решение, принятое во исполнение предписания Федеральной антимонопольной службы (далее - ФАС России) от 23.07.2019 № АД/63116/19, об исключении из состава необходимой валовой выручки (далее - НВВ) АО «Куприт» расходов по статье «транспортировка» в размере 269 126 720 рублей как экономически необоснованных, противоречит вышеперечисленным законоположениям, т.к. окончательная стоимость транспортирования твердых коммунальных отходов сформировалась путем проведения открытых аукционов в соответствии с конкурсной документацией. Подобное, необоснованное, по мнению административного истца, снижение тарифа нарушает права Общества, делая невозможным исполнение взятых им на себя обязательств в качестве регионального оператора.

Решением Кировского областного суда от 11 декабря 2019 года административное исковое заявление удовлетворено.

Признано недействующим решение правления Региональной службы по тарифам Кировской области от 27.08.2019 № 29/3-ТКО-2019 «О внесении изменения в решение региональной службы по тарифам Кировской области от 11.12.2018 № 44/78-ТКО-2019 «О едином тарифе на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт» со дня его принятия.

В апелляционной жалобе РСТ Кировской области просит решение суда отменить, как незаконное и необоснованное, и принять новое решение. Заявителя жалобы, полагает, что, несмотря на то, что цены на услуги по транспортировке твердых коммунальных отходов (ТКО) для административного истца в качестве регионального оператора сформированы по результатам торгов, при их проведении была завышена начальная (максимальная) стоимость этих услуг, что выявлено ФАС России при проверке тарифного органа. Во исполнение предписания ФАС России, административным ответчиком принято оспариваемое решение. Кроме того, указывает, что отмененным решением исключены из НВВ АО «Куприт» расходы на оплату услуг ТКО ООО «Центральный полигон» на захоронение ТКО, что не было предметом рассмотрения в суде.

В дополнении к апелляционной жалобе тарифный орган также указал на неправильное применение судом первой инстанции норм материального права; на наличие у заявителя жалобы права внесения изменения в установленный тариф; необоснованном включении в НВВ ряда затрат, а также злоупотреблении правом со стороны административного истца.

В апелляционной жалобе ФАС России просит решение суда отменить, как незаконное и необоснованное, принять новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований. Заявитель жалобы указывает, что единый тариф на услуги регионального оператора по обращению с ТКО для АО «Куприт» установлен методом экономических обоснованных расходов, соответственно на административном ответчике лежала обязанность по предоставлению экономического обоснования исходных данных, которые могут быть проверены, как тарифным органом, так и ФАС России, вне зависимости от того, что перечень расчетных значений расходов был получен в результате торгов. Выводы суда об обратном, по мнению заявителя жалобы, основаны на неверном толковании норм закона. При проведении внеочередной проверки ФАС России было установлено включение экономически необоснованных затрат, в связи с чем внесено предписание.

В апелляционном представлении прокуратура Кировской области просит решение суда отменить, как незаконное и необоснованное, принять новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований. Прокурор полагает, что административному истцу было необходимо оспаривать предписание ФАС России, во исполнение которого принят оспариваемый нормативный правовой акт. Кроме того указывает, что отмененным решением исключены из НВВ АО «Куприт» расходы на оплату услуг ТКО ООО «Центральный полигон» на захоронение ТКО, что не было предметом рассмотрения в суде.

Административным истцом и заинтересованным лицом представлены возражения относительно доводов апелляционных жалоб и представления.

Иные лица, участвующие в деле, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены в соответствии с требованиями положений главы 9 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации своевременно и в надлежащей форме.

Учитывая требования статьи 150 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – 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.

Законность и обоснованность решения суда первой инстанции проверена судебной коллегией с учетом части 1 статьи 308 КАС РФ, по смыслу которой 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.

Законность и обоснованность решения суда первой инстанции проверена судебной коллегией с учетом части 1 статьи 308 КАС РФ, по смыслу которой 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.

Проверив материалы дела, заслушав явившихся лиц, обсудив доводы апелляционных жалоб и представления, а также возражений на них, оценив имеющиеся в деле доказательства, судебная коллегия приходит к следующему.

Государственное регулирование тарифов в сфере обращения с отходами производства и потребления осуществляется в соответствии с Законом № 89-ФЗ, Основами ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее - Основы ценообразования) и Правилами регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (далее - Правила регулирования тарифов), которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 года № 484 "О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами", 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.

Предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами устанавливают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами (статья 5 Закона №89-ФЗ).

Как усматривается из материалов дела, оспариваемый нормативный правовой акт издан уполномоченным органом в установленной форме при наличии необходимого кворума коллегиального органа (пунктом «а» статьи 8, пунктом «а» статьи 9 Закона Кировской области от 26.07.2001 № 10-ЗО «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области», пунктом 13 статьи 2 Закона Кировской области от 14.10.2013 №325-ЗО «О нормативных правовых актах органов государственной власти Кировской области» (далее - Закон № 325-ЗО), пунктами 3.1.6.19 и 4.3 Положения о Региональной службе по тарифам Кировской области, утвержденного постановлением Правительства Кировской области от 01.09.2008 № 144/365 (далее - Положения о региональной службе) и официально опубликован в соответствии со статьей 12 Закона №325-ЗО на официальном сайте РСТ Кировской области [www.rstkirov.ru](http://www.rstkirov.ru) 29 августа 2018 года.

Доказательствами по делу подтверждается, что на основании результатов конкурсного отбора регионального оператора по обращению с ТКО в соответствии с протоколом рассмотрения заявок на участие в конкурсном отборе регионального оператора по обращению с ТКО на территории Кировской области от 06.04.2018 № 2 между министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Кировской области и АО «Куприт» заключено соглашение от 24.04.2018 об организации деятельности по обращению с ТКО на территории Кировской области (далее - Соглашение).

В соответствии с пунктом 1.3. Соглашения АО «Куприт» на 10 лет присвоен статус регионального оператора по обращению с ТКО на территории Кировской области.

В соответствии с пунктом 1.5. Соглашения зоной деятельности АО «Куприт» является вся территория Кировской области в соответствии с территориальной схемой обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Кировской области, утверждённой распоряжением министерства охраны окружающей среды Кировской области от 15.12.2016 № 20 (далее - Территориальная схема).

Учитывая, что в зоне деятельности АО «Куприт» образуется более 30% ТКО (по массе отходов), образующихся на территории Кировской области, в соответствии с пунктом 2.1.3 Соглашения Обществом проведены торги для определения расчетных значений расходов, учитываемых при установлении тарифов.

По результатам торгов и экспертизы экономической обоснованности затрат, проведенной тарифным органом, стоимость услуг по транспортированию ТКО на территории Кировской области, составила 1 327 582,24 тыс. руб.

При этом, как следует из правовой позиции РСТ Кировской области, тарифный орган, при определении расходов на сбор и транспортирование твердых коммунальных отходов в рамках утверждения тарифа, трактовал пункт 14 Основ ценообразования буквально и считал, что должен использовать при расчете тарифа в приоритетном порядке стоимость услуг, определенных по итогам проведения конкурса (торгов).

С учетом изложенного, исходя из приведенных расчетов, решением правления РСТ 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 ТКО на территории Кировской области.

В ходе проведения внеплановой выездной проверки РСТ Кировской области ФАС России была проверена правильность расчета и утверждения единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению твердыми коммунальными отходами.

По результатам проверки в адрес РСТ Кировской области внесено предписание от ДД.ММ.ГГГГ № (далее предписание ФАС России) об исключении необоснованного, по мнению ФАС России, включенных в НВВ АО «Куприт» при расчете единого тарифа региональному оператору на

2019 год расходов, так как была превышена начальная (максимальная) стоимость 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 на НДС, поскольку данные расходы не являются расходами регулируемой организации и соответственно не должны включаться в состав НВВ регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Во исполнение предписания ФАС России РСТ Кировской области принято оспариваемое решение, что послужило основанием для обращения за судебной защитой АО «Куприт».

Удовлетворяя заявленные административные иски, суд первой инстанции указал на невозможность применения метода экономически обоснованных расходов (затрат), использованного ФАС России при проведении проверки, так как экономическое обоснование первоначального установленного тарифа определено РСТ Кировской области на основании результатов торгов и экспертизы.

Кроме того, проанализировав затраты, подлежащие, по мнению ФАС России, исключению из НВВ АО «Куприт», суд первой инстанции пришел к выводу о том, что все они экономически обоснованы и исключению не подлежат, а исполнение оспариваемого нормативного правового акта создает угрозу невозможности исполнения АО «Куприт» договорных обязательств по оплате услуг транспортировки ТКО, оказанных сторонними организациями в рамках заключенных договоров.

Разрешая доводы апелляционных жалоб и представления, судебная коллегия приходит к следующему.

В соответствии со статьей 24.6. Федерального закона № 89-ФЗ, сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение ТКО на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

В соответствии с пунктом 3 статьи 24.8. Федерального закона № 89-ФЗ, разделом II Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03 ноября 2016 года № 1133, установлены случаи, при которых цены на услуги по транспортированию ТКО формируются по результатам торгов, в том числе, если требование к формированию по результатам торгов цен на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора было установлено при проведении конкурсного отбора регионального оператора и определено в соглашении, заключенном между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональным оператором.

Цены на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора должны формироваться по результатам торгов, в том числе, в случае если в зоне деятельности регионального оператора образуется более 30% ТКО (по массе отходов), образующихся на территории субъекта Российской Федерации (подпункт «а» пункта 3 Правил проведения торгов), при этом результаты

торгов подлежат предварительному согласованию с органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также порядок такого согласования (пункт 1 Правил проведения торгов).

Учитывая, что в зоне деятельности АО «Куприт» образуется более 30% ТКО (по массе отходов), образующихся на территории Кировской области, в соответствии с пунктом 2.1.3 Соглашения Обществом проведены торги. При этом из системного анализа вышеперечисленных нормативных правовых актов следует, что результаты проведенных торгов подлежат анализу со стороны органов регулирования на предмет экономической обоснованности фактически сложившихся затрат, как при предварительном согласовании тарифным органом, так и при реализации впоследствии функций государственного контроля (надзора).

В соответствии с пунктом 18 Основ ценообразования, пунктом 7 Методических указаний тарифы рассчитываются на основании необходимой валовой выручки, определенной для соответствующего регулируемого вида деятельности, и расчетного объема и (или) массы твердых коммунальных отходов.

Необходимая валовая выручка определяется исходя из экономически обоснованных расходов регулируемых организаций, необходимых им для осуществления регулируемого вида деятельности в течение периода регулирования и обеспечения достижения показателей эффективности (пункт 16 Основ ценообразования, пункт 9 Методических указаний).

Обязанность предоставить обосновывающие материалы расчетов следует из пункта 8 Правил регулирования тарифов, пункта 88 Методических указаний.

Кроме того, в 19 пункте Основ ценообразования №484 содержится исчерпывающий перечень применяемых методов установления тарифов: а) метод экономически обоснованных расходов (затрат); б) метод индексации; в) метод доходности инвестированного капитала.

В силу положений пункта 22 Правил регулирования тарифов орган регулирования отказывает регулируемой организации во включении в тарифы отдельных расходов, предложенных регулируемой организацией, в случае если экономическая обоснованность таких расходов в соответствии с Основами ценообразования и Методическими указаниями не подтверждена.

С учетом изложенного, выводы суда первой инстанции об ошибочности использовании ФАС России метода экономически обоснованных расходов (затрат) при определении размера тарифа в силу того, цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора были сформированы по результатам торгов, противоречат приведенным выше нормам действующего законодательства, что в свою очередь не повлияло на законность принятого судом решения.

Как следует из представленных доказательств, в том числе материалов тарифного дела, в подтверждение экономического обоснования расходов административным истцом представлены в тарифный орган лишь результаты проведенных им торгов. В свою очередь при проведении проверки ФАС России было проанализировано технико-экономическое обоснование деятельности регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Кировской области. Недостатки, выявленные в данном обосновании, легли в основу предписания ФАС России, во исполнение которого принят оспариваемый нормативно правовой акт.

Однако указанное выше обоснование не представлялось административным истцом в тарифный орган, последний не использовал его в качестве экономического обоснования своей деятельности, а также фактически не осуществляет свою деятельность в соответствии с параметрами, заложенными в указанном обосновании, ни в части используемой техники, а также её финансовой аренды, ни в части двухплечевой схемы движения, ни в части оплаты труда сотрудников и прочее, что следует, в том числе, из пояснений представителя административного истца в заседании судебной коллегии, не оспаривается участниками спора.

Технико-экономическое обоснование деятельности регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Кировской области, как часть электронной модели территориальной схемы обращения с отходами, разработанной ООО «Большая тройка» по

договору от ДД.ММ.ГГГГ № На разработку информационной системы «Электронная модель территориальной схемы обращения с отходами на территории Кировской области».

Данная электронная модель была разработана во исполнение положений части 3 статьи 13.3 Закона об отходах производства, в которую Федеральным законом от 31 декабря 2017 года №503-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" внесены изменения, в состав территориальной схемы обращения с отходами в качестве обязательных элементов включены электронная модель, а также прогнозные значения предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, рассчитанные в соответствии с требованиями к составу и содержанию территориальных схем.

В соответствии с пунктом 3 статьи 10 указанного закона, положения пункта 3 статьи 13.3 Закона об отходах производства применяются при первой корректировке территориальных схем обращения с отходами после дня вступления в силу настоящего Федерального закона, но не позднее 1 января 2020 года.

В соответствии с абзацами 2, 5 пункта 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 требованиями к составу и содержанию таких схем, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.09.2018 №1130:

территориальная схема - это текстовые, табличные и графические описания (карты, схемы, чертежи, планы и иные материалы) системы организации и осуществления на территории субъекта Российской Федерации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению образующихся на территории субъекта Российской Федерации и (или) поступающих из других субъектов Российской Федерации отходов;

электронная модель территориальной схемы - это информационная система, включающая 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.

Таким образом, электронная модель территориальной схемы обращения с отходами является частью территориальной схемы обращения с отходами, носящей нормативной характер.

Электронная модель территориальной схемы Кировской области, как информационная система, в том числе в части технико-экономического обоснования деятельности регионального оператора, включающая в себя базы данных, программное и техническое обеспечение, включена в состав территориальной схемы Кировской области распоряжением министерства охраны окружающей среды Кировской области от 01 октября 2018 года № 19 «О внесении изменений в распоряжение министерства охраны окружающей среды Кировской области от 15.12.2016 № 20», которым утверждена первоначальная территориальная схема.

В последующем территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами на территории Кировской области в указанной части не оспаривалась, является действующей.

При этом как следует из Пояснительной записки к вопросу о внесении изменения 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 акционерного общества «КУПРИТ» (на основании предписания ФАС России от ДД.ММ.ГГГГ № ) (т. 1 л.д. 122-123), и подтверждается пояснениями представителя административного ответчика, принимая оспариваемый правовой акт, тарифный орган руководствовался предписанием ФАС России о необоснованности включения в НВВ АО «Куприт»

расходов по статье «Расходы на сбор и транспортирование ТКО» в размере 269 126 720 рублей, собственного экспертного заключения тарифный орган не давал, документы, представленные АО «Куприт» при утверждении тарифа не анализировал.

Однако, как отмечалось, выше при проведении проверки ФАС России было проанализировано технико-экономическое обоснование деятельности регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Кировской области, которое АО «Куприт» тарифному органу не представлялось.

Ссылка представителей ФАС России на Заключение экспертной группы службы по тарифам Кировской области о рассмотрении предложения АО «Куприт» об установлении единого тарифа на услуги регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на 2019 год (т. 1 л.д. 109-118), из которого следует, что стоимость транспортирования твердых коммунальных отходов сформирована по результатам разработки электронной модели Территориальной схемы, а соответственно их положения обязательны для регионального оператора, отклоняются судебной коллегией, как несостоятельные. Ни действующее законодательство, ни конкурсная документация по выбору регионального оператора, ни документы о проведенных последним торгах, подобных требований не содержат. Из пояснений представителя тарифного органа в заседании судебной коллегии следует, что указанная ссылка обоснована одинаковой суммой стоимости транспортировки установленной электронной моделью и начальной стоимостью на торгах, проводимых региональным оператором, что не возлагает на АО «Куприт» юридической обязанности по использованию положений указанного экономического обоснования.

Утверждение представителей ФАС России о производстве собственных расчетов стоимости транспортирования твердых коммунальных отходов и выявлении необоснованно завышенного размера установленного тарифа соответствующими доказательствами не подтверждается, напротив, из предписания ФАС России следует, что фактически анализировались положения технико-экономическое обоснование деятельности регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Кировской области. Необоснованное, по мнению ФАС России, включение в НВВ регионального оператора ряда расходов, предусмотренных данным обоснованием, послужило основанием для внесения предписания.

Для целей тарифного регулирования в области обращения с ТКО под необходимой валовой выручкой понимается экономически обоснованный объем финансовых средств, необходимый в течение очередного периода регулирования регулируемой организацией для осуществления регулируемого вида деятельности и обеспечения достижения установленных на соответствующий период регулирования в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации в области обращения с твердыми коммунальными отходами плановых значений показателей эффективности объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов (пункты 2, 16 Основ ценообразования, пункт 9 Методических указаний).

Согласно пункту 18 Основ ценообразования, тарифы устанавливаются на основании необходимой валовой выручки, определенной для соответствующего регулируемого вида деятельности, и расчетного объема и (или) массы твердых коммунальных отходов.

Аналогичные положения предусмотрены пунктом 7 Методических указаний.

Согласно пункту 3 Основ ценообразования, расчет размера необходимой валовой выручки, предельных тарифов на осуществление регулируемых видов деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами, установленных органами регулирования тарифов, долгосрочных параметров регулирования тарифов, дифференциация тарифов осуществляются в соответствии с методическими указаниями по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утверждаемыми Федеральной антимонопольной службой.

При применении метода экономически обоснованных расходов (затрат) необходимая валовая выручка регулируемой организации определяется как сумма планируемых на очередной период регулирования расходов (затрат), в том числе, производственных расходов; административных расходов; расходов на арендную плату, лизинговые платежи, концессионную плату; нормативной



прибыли; расходов на плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов (пункт 29 Основ ценообразования).

С учетом изложенного требования об исключении расходов из необходимой валовой выручки регионального оператора, незаявленных последним и фактически им не понесенных, не основан на нормах действующего законодательства, противоречит сути тарифного регулирования методом экономически обоснованных расходов (затрат).

Ненадлежащее, по мнению ФАС России, исполнение региональным оператором обязанности по предоставлению обосновывающих материалов, подтверждающих формирование цены на услуги по транспортированию ТКО, предусмотренной пунктом 8 Правил регулирования, пунктом 88 Методических указаний, не может вести к произвольному уменьшению установленного ранее тарифа при отсутствии к тому надлежащих правовых оснований, которые могут быть реально проверены в судебном порядке, иное влекло бы правовую неопределенность.

Ссылка тарифного органа и ФАС России о необоснованно завышенном размере начальной (максимальной) стоимости услуги по транспортировке ТКО при проведении торгов региональным оператором, при таких обстоятельствах не может быть принята во внимание, так как соответствующими доказательствами не подтверждается, государственными органами фактически не установлено, какие именно затраты необоснованно включены в НВВ АО «Куприт».

Частью 9 статьи 213 КАС РФ предусмотрено, что обязанность доказывания обстоятельств, указанных в пунктах 2 и 3 части 8 настоящей статьи, в том числе, соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт.

С учетом вышеизложенного, судебная коллегия соглашается с выводами суда первой инстанции о наличии оснований для удовлетворения заявленных административных исковых требований.

Отклоняя доводы апелляционных жалоб и представления о том, что АО «Куприт» надлежало оспаривать представление ФАС России, а не Решение правления региональной службы по тарифам Кировской области от 27 августа 2019 года №29/3-ТШ-2019, судебная коллегия отмечает, что выбор способа защиты субъективного права является исключительной прерогативой административного истца, а доводы апеллянтов о злоупотреблении правом и избрании ненадлежащего способа защиты основаны на неверном толковании норм действующего законодательства.

Доводы апелляционной жалобы РСТ Кировской области и апелляционного представления прокуратуры Кировской области о том, что оспариваемым решением исключены из НВВ АО «Куприт» расходы на захоронение ТКО ООО «Центральный полигон», что не было предметом рассмотрения суда первой инстанции, не может послужить основанием для отмены состоявшегося решения суда.

С учетом того, что суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит нормативному правовому акту большей юридической силы, тот факт, что часть оспариваемого акта не была предметом судебного контроля, не имеет юридического значения. Кроме того, юридически значимыми для тарифного органа являются выводы суда лишь в части предмета спора, в иной части нормативный правовой акт не оспаривался, о чем неоднократно давал пояснения представитель административного истца.

Кроме того, оспариваемым решением установлен единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами для акционерного общества «Куприт», прав и законных интересов ООО «Центральный полигон» данный нормативный правовой акт не затрагивает, т.к. указанное общество не является участником тарифных правоотношений, а находится в договорных отношениях с административным истцом, а указанные правоотношения подлежат регулированию нормами гражданского права Российской Федерации.

Доводы апелляционных жалоб РСТ Кировской области в части необоснованного включения в НВВ АО «Куприт» ряда затрат, исходя из анализа технико-экономического обоснования деятельности регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Кировской области, отклоняется судебной коллегией, как не имеющие юридического значения для правильного разрешения возникшего спора.

В части доводов о нарушениях, имевших место, по мнению РСТ Кировской области, при утверждении первоначального тарифа решением правления Региональной службы по тарифам Кировской области от 11 декабря 2018 года №44/78-ТКО-2019, о чем фактически заявляет апеллиант, указывая на отсутствие оснований для применения положений подпункта «б» пункта 14 Основ ценообразования, и неисполнении АО «Куприт» обязанности по экономическому обоснованию заявленного тарифа, судебная коллегия отмечает, что из разъяснений, содержащихся в пункте 27 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", следует, что в случае оспаривания положений нормативного правового акта, которыми вносятся изменения в положения другого нормативного правового акта (далее - основные нормативные положения), суд вправе предложить административному истцу, заявителю уточнить заявленные требования. Если после такого уточнения станет ясным, что административный истец, заявитель оспаривает положения нормативного правового акта, которыми вносятся изменения в основные нормативные положения, но не оспаривает сами основные нормативные положения, суд проверяет законность положений, вносящих изменения в основные нормативные положения (часть 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, части 4, 5 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Как следует из материала дела, решением правления Региональной службы по тарифам Кировской области от 11 декабря 2018 года №44/78-ТКО-2019 не оспаривалось, а предметом судебного контроля было Решение правления региональной службы по тарифам Кировской области от 27 августа 2019 года №29/3-ТШ-2019, которыми внесены изменения в первоначальное решение.

С учетом изложенного, судом первой инстанции правильно распределено бремя доказывания по настоящему делу, а доводы заявителя жалобы об обратном основаны на неправильном толковании норм действующего законодательства.

Также судебная коллегия отмечает, что в силу статьи 6 Закона №89-ФЗ, предельные тарифы и производственные программы в области обращения с твердыми коммунальными отходами устанавливают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами.

Перечень документов, подлежащих представлению в орган регулирования тарифов для установления тарифов, предусмотрен пунктами 7, 8 Правил регулирования тарифов.

Согласно пункту 13 Правил регулирования тарифов в случае непредставления регулируемой организацией в полном объеме предусмотренных пунктом 8 Правил регулирования обосновывающих материалов орган регулирования в течение 10 рабочих дней со дня подачи регулируемой организацией заявления об установлении тарифов направляет заказным почтовым отправлением уведомление о необходимости представления таких материалов в полном объеме. В случае непредставления регулируемой организацией обосновывающих материалов в течение 5 рабочих дней со дня получения такого уведомления орган регулирования без рассмотрения возвращает регулируемой организации материалы с указанием причин возврата.

Орган регулирования проводит экспертизу предложения организации об установлении тарифов и приложенных документов, в частности расчета расходов на осуществление регулируемых видов деятельности и необходимой валовой выручки 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 по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утверждаемыми

Федеральной антимонопольной службой, и указывает в экспертном заключении обоснование причин и ссылки на правовые нормы, на основании которых из расчета тарифов исключаются экономически не обоснованные расходы, учтенные регулируемой организацией в предложении об установлении тарифов (подпункт "е" пункта 8, пункт 17, подпункт "г" пункта 18 Правил регулирования тарифов).

Таким образом, ненадлежащее, по мнению заявителя жалобы, исполнение региональным оператором обязанности по предоставлению обосновывающих материалов, не является основанием для освобождения тарифного органа от обязанности установить экономически обоснованный тариф, в том числе путем запроса дополнительных сведений.

Указанные обстоятельства, вопреки доводам апелляционной жалобы, подлежали выяснению тарифным органом при принятии решения правления Региональной службе по тарифам Кировской области от 11 декабря 2018 года №44/78-ТКО-2019, а не при рассмотрении по существу настоящего административного искового заявления, имеющего иной предмет иска.

Учитывая, что нормы материального права применены судом правильно, нарушений процессуальных прав лиц, участвующих в деле, не допущено, решение суда об отказе в удовлетворении административного иска следует признать законным и обоснованным.

По доводам апелляционной жалобы такое решение отменено быть не может, поскольку они направлены на иную оценку доказательств об обстоятельствах, установленных и исследованных судом в полном соответствии с правилами процессуального закона.

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 11 декабря 2019 года оставить без изменения, апелляционную жалобу РСТ Кировской области, апелляционную жалобу ФАС России, апелляционное представление прокуратуры Кировской области - без удовлетворения.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Апелляционное определение может быть обжаловано в кассационном порядке в Шестой кассационный суд общей юрисдикции (г. Самара) по правилам, установленным главой 35 КАС РФ, через Кировский областной суд.

Председательствующий

Судьи