



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 65-АПГ17-5

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 декабря 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

при секретаре Холодцовой Ю.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению муниципального унитарного предприятия «Водоканал» муниципального образования «Город Биробиджан» об оспаривании приказов комитета тарифов и цен правительства Еврейской автономной области от 15 декабря 2016 г. № 38/1-П «Об утверждении производственных программ в сфере водоснабжения и водоотведения МУП «Водоканал» на территории муниципального образования «Город Биробиджан» на 2017 год» и № 38/2-П «Об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение для МУП «Водоканал» на территории муниципального образования «Город Биробиджан» на 2017 год», действующего в редакции приказа от 22 декабря 2016 г. № 42-П «О внесении изменения в приказ комитета тарифов и цен правительства Еврейской автономной области от 15.12.2016 № 38/2-п «Об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение для МУП «Водоканал» на территории муниципального образования «Город Биробиджан» на 2017 год»

по апелляционной жалобе муниципального унитарного предприятия «Водоканал» муниципального образования «Город Биробиджан» на решение Суда Еврейской автономной области от 21 июля 2017 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя Комитета тарифов и цен правительства Еврейской автономной области Емельяновой Т.В., возражавшей против удовлетворения апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей, что решение суда не подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

комитетом тарифов и цен правительства Еврейской автономной области (далее также – Комитет, регулирующий орган) 15 декабря 2016 г. принят приказ № 38/1-п «Об утверждении производственных программ в сфере водоснабжения и водоотведения МУП «Водоканал» на территории муниципального образования «Город Биробиджан» на 2017 год» (далее – Приказ № 38/1-П) и приказ № 38/2-П «Об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение для МУП «Водоканал» на территории муниципального образования «Город Биробиджан» на 2017 год» (далее – Приказ № 38/2-П).

Пунктом 2 Приказа № 38/2-п установлены тарифы на питьевую воду и водоотведение для муниципального унитарного предприятия «Водоканал» муниципального образования «Город Биробиджан» (далее – МУП «Водоканал», предприятие) на второе полугодие 2017 г. согласно приложению № 2.

Приказом № 38/1-П утверждены производственные программы предприятия в сфере указанных видов регулируемой деятельности на 2017 г.

Предприятие обратилось в Суд Еврейской автономной области с административным иском заявлением, уточненными в ходе рассмотрения дела, о признании не действующими со дня принятия Приказа № 38/1-П и пункта 2 Приказа № 38/2-П, действующего в редакции приказа Комитета от 22 декабря 2016 г. № 42-П «О внесении изменения в приказ комитета тарифов и цен правительства Еврейской автономной области от 15.12.2016 № 38/2-п «Об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение для МУП «Водоканал» на территории муниципального образования «Город Биробиджан» на 2017 год».

В обоснование заявленных требований предприятие указало, что установленные тарифы на водоснабжение и водоотведение рассчитаны без учета экономически обоснованного уровня расходов на приобретение спецодежды и оплату труда. МУП «Водоканал» полагает, что Комитет неправомерно определил в качестве источников финансирования выпадающих доходов на 2017 г. расчетную предпринимательскую прибыль предприятия и не принял во внимание, что превышение экономически обоснованного тарифа над индексами роста изменения размера платы граждан за коммунальные услуги не противоречит действующему законодательству, утвержденный регулирующим органом плановый объем отпуска воды потребителям является завышенным, а показатель производственной деятельности предприятия «уровень потерь к объему отпущенной воды в сеть» – заниженным.

Решением Суда Еврейской автономной области от 21 июля 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано. Дополнительным решением суда первой инстанции от 7 августа 2017 г. с МУП «Водоканал» взыскана в доход местного бюджета государственная пошлина, подлежащая уплате при подаче административного искового заявления.

В апелляционной жалобе МУП «Водоканал» просит отменить решение суда первой инстанции. Предприятие полагает, что выводы суда о правомерности определения регулирующим органом величины расходов на оплату труда, источников финансирования выпадающих доходов, необходимости учета индекса роста изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, противоречат нормам материального права. Податель жалобы также указывает, что суд необоснованно согласился с расчетами Комитета по планируемым объемам отпускаемой воды, которые осуществлены без учета фактических данных.

Комитет представил возражения на апелляционную жалобу.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры относятся к сфере деятельности субъектов естественной монополии, которая подлежит государственному регулированию в том числе путем установления тарифов на питьевую воду (питьевое водоснабжение), на водоотведение

(пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», пункт 1 части 2, пункт 1 части 8 статьи 31 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон о водоснабжении)).

Государственное регулирование тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения осуществляется в соответствии с Законом о водоснабжении, Основами ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения (далее – Основы ценообразования) и Правилами регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения (далее – Правила регулирования тарифов), которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 406, а также Методическими указаниями по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденными приказом Федеральной службы по тарифам от 27 декабря 2013 г. № 1746-э (далее – Методические указания).

Установление тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения относится к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункт 1 части 1 статьи 5 Закона о водоснабжении).

Как усматривается из материалов дела, нормативные правовые акты изданы уполномоченным органом в установленной форме при наличии необходимого кворума коллегиального органа (пункты 1, 5.5, 5.21, 6 и 10 положения о комитете тарифов и цен правительства Еврейской автономной области, утвержденного постановлением правительства Еврейской автономной области от 16 июля 2013 г. № 321-пп) и официально опубликованы в соответствии с распоряжением правительства Еврейской автономной области от 1 апреля 2016 г. № 102-рп «О Порядке подготовки, регистрации, опубликования и вступления в силу приказов органов исполнительной власти Еврейской автономной области, формируемых правительством Еврейской автономной области, носящих нормативный характер».

МУП «Водоканал» является гарантирующей организацией в сфере холодного водоснабжения и водоотведения на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (постановление мэрии города муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области от 24 декабря 2014 г. № 4918 «О наделении статусом гарантирующих организаций, осуществляющих холодное водоснабжение и водоотведение на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области»).

На основании заявления МУП «Водоканал» от 29 апреля 2016 г. регулирующей орган открыл дело об установлении тарифов на питьевую

воду и водоотведение (приказ Комитета от 15 мая 2016 г. № 55-о), на заседании правления 15 декабря 2016 г. (протокол № 33) установил предприятию на 2017 г. тарифы на холодное водоснабжение и водоотведение методом экономически обоснованных затрат и утвердил производственные программы МУП «Водоканал» в сфере водоснабжения и водоотведения.

Согласно экспертному заключению Комитета и выписке из протокола указанного заседания правления регулирующий орган рассчитал объем планируемой к отпуску воды и объем принятых сточных вод, на уровне фактических данных за 2015 г. При расчете оспариваемых тарифов регулирующий орган уменьшил размер затрат на оплату труда и определил расчетную предпринимательскую прибыль в качестве источника финансирования выпадающих доходов в целях исключения роста коммунальных платежей выше предельных индексов увеличения платы, вносимой гражданами за коммунальные услуги.

Тарифы на питьевую воду (питьевое водоснабжение) и водоотведение, устанавливаются на основании необходимой валовой выручки (далее также – НВВ), определенной для соответствующего регулируемого вида деятельности, и расчетного объема отпуска воды, объема принятых сточных вод. Указанные объемы рассчитываются в соответствии с Методическими указаниями исходя из фактического отпуска воды (приема сточных вод) за последний отчетный год и динамики отпуска воды (приема сточных вод) за последние 3 года (пункт 29 Основ ценообразования).

Расчетный объем отпуска воды, объем принятых сточных вод, оказываемых услуг устанавливаются в соответствии с Приложениями 1, 1.1 к Методическим указаниям на очередной год, исходя из фактического объема отпуска воды (приема сточных вод) за последний отчетный год и динамики отпуска воды (приема сточных вод) за последние 3 года, в том числе с учетом подключения (технологического присоединения) объектов потребителей к централизованным системам водоснабжения и (или) водоотведения и прекращения подачи воды (приема сточных вод) в отношении объектов потребителей, а также изменения порядка определения количества поданной воды (принятых сточных вод), включая переход от применения расчетных способов определения количества поданной воды (принятых сточных вод) к использованию приборов учета воды (сточных вод) (пункт 4 Методических указаний).

Объем воды, отпускаемой (планируемой к отпуску) абонентам, определяется по формуле, предусмотренной в пункте 5 Методических указаний, которая включает такие переменные, как объем воды, отпускаемой абонентам (планируемой к отпуску) в году, предшествующему году, в

котором устанавливается тариф; расчетный объем воды, отпускаемой новым абонентам, подключившимся к централизованной системе водоснабжения в году, на который устанавливается тариф, за вычетом потребления воды абонентами, водоснабжение которых прекращено (планируется прекратить); планируемое в году, на который устанавливается тариф, изменение (снижение) объема воды, отпускаемой гарантирующей организацией абонентам по отношению к предшествующему году, связанное с изменением нормативов потребления воды.

Расчет объема принятых сточных вод на очередной год осуществляется в соответствии с указанной выше формулой с использованием данных о фактическом объеме принимаемых сточных вод и динамики объема принимаемых сточных вод за последние 3 года, а также информации об объеме сточных вод, принимаемых от новых абонентов, объекты которых подключены (планируется подключить) к централизованной системе водоотведения, и информации об объеме сточных вод, принимавшемся от абонентов, водоотведение которых прекращено (планируется прекратить) (пункт 8 Методических указаний).

Расчетные объемы определяются органом регулирования с учетом предоставленной регулируемыми организациями информации в соответствии со Стандартами раскрытия информации в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 6 (далее – Стандарты), на основе баланса водоснабжения, предоставляемого регулируемой организацией (пункт 5 Методических указаний), а также расчета объема оказываемых услуг отдельно по регулируемым видам деятельности, предусмотренным Законом «О водоснабжении», с обоснованием объемов собственного потребления воды и потерь при транспортировке воды по водопроводным (канализационным) сетям (подпункт «з» пункта 17 Правил установления тарифов).

Вопреки выводам суда первой инстанции материалы тарифного дела содержат пояснительную записку предприятия с расчетом планируемых объемов водоснабжения и водоотведения на 2017 г., а также баланс водоснабжения и водоотведения, данные по фактическим объемам оказанных услуг за три года, предшествующих году, на который устанавливается тариф, и формы статистической отчетности № 1–водопровод и № 1–канализация за 2014–2016 гг.

Вместе с тем, как следует из заключения к анализу финансово-хозяйственной деятельности МУП «Водоканал» на территории муниципального образования «город Биробиджан» по водоснабжению и

водоотведению за 2015 г. и техническому заключению по делу от 17 мая 2016 г. № 02-01/55 об установлении оспариваемых тарифов предприятия на той же территории на 2017 г., регулирующий орган в расчетах использовал плановые значения объема отпущенной воды и принятых сточных вод, установленные на 2015 г., что не соответствует названным выше положениям Основ ценообразования и Методических указаний.

Необходимая валовая выручка регулируемых организаций определяется исходя из экономически обоснованных расходов, необходимых им для осуществления регулируемого вида деятельности в течение периода регулирования и обеспечения достижения плановых значений показателей надежности, качества и энергетической эффективности объектов централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения, установленных на соответствующий период регулирования в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения (пункт 24 Основ ценообразования).

Расходы на оплату труда и отчисления на социальные нужды основного производственного, ремонтного и административно-управленческого персонала учитываются соответственно в составе производственных, ремонтных и административных расходов. При этом размер фонда оплаты труда определяется согласно Методическим указаниям с учетом отраслевых тарифных соглашений, коллективных договоров, заключенных регулируемой организацией, и плановым и (или) фактическим уровнем фонда оплаты труда, сложившимся за последний расчетный период регулирования в регулируемой организации и других регулируемых организациях, осуществляющих аналогичные виды регулируемой деятельности в сопоставимых условиях, а также прогнозного индекса потребительских цен (пункты 39–41, 52 Основ ценообразования).

Пункт 17 Методических указаний устанавливает следующую последовательность использования сведений при определении расходов на оплату труда: параметры отраслевого тарифного соглашения; параметры трехстороннего соглашения, заключенного представителями работников, работодателей и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или местного самоуправления (региональное отраслевое соглашение); размер фонда оплаты труда в последнем расчетном периоде регулирования и фондов оплаты труда в других регулируемых организациях, осуществляющих аналогичные регулируемые виды деятельности в сопоставимых условиях; плановое значение индекса потребительских цен; условия коллективного договора; прогнозный индекс потребительских цен. Названный пункт содержит ссылку на приложения 2.2, 2.2.1 к Методическим

указаниям, согласно которым расходы на оплату труда рассчитываются по таблицам на основе фонда оплаты труда, определенного исходя из численности группы персонала (производственной, ремонтной, административной) и среднемесячной оплаты труда на одного работника.

Как усматривается из материалов дела, плановые расходы на оплату труда МУП «Водоканал» рассчитало исходя из общей штатной численности работников предприятия в размере 360,5 единиц и минимальной месячной тарифной ставки рабочего первого разряда (далее – ММТС) в размере 7056,0 руб., которая с учетом применения основных параметров Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017–2018 гг. составила 9 229 руб.

ММТС определена предприятием в соответствии с приложением № 2 к Отраслевому тарифному соглашению в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2014–2016 гг., утвержденным Министерством регионального развития Российской Федерации, Общероссийским отраслевым объединением работодателей «Союз коммунальных предприятий», Общероссийским профсоюзом работников жизнеобеспечения 9 сентября 2013 г. (далее – ОТС), участником которого является МУП «Водоканал».

Кроме того, предприятие учитывало действовавшее на дату установления оспариваемых тарифов Соглашение о минимальной заработной плате в Еврейской автономной области № 23, заключенное 30 декабря 2015 г. между правительством Еврейской автономной области, Федерацией профсоюзов Еврейской автономной области, Региональным объединением работодателей Еврейской автономной области «Союз промышленников и предпринимателей», стороны которого договорились установить с 1 июля 2016 г. размер минимальной заработной платы в Еврейской автономной области в сумме 7500 рублей с начислением на нее установленных для работника районного коэффициента и процентной надбавки за стаж работы в южных районах Дальнего Востока.

Регулирующий орган принял расходы на оплату труда исходя из численности работников в размере 358,5 единиц, исключив расходы на оплату труда второго заместителя директора и начальника юридического отдела, в соответствии с нормативам численности, предусмотренными приказом Госстроя России от 22 марта 1999 г. № 66 «Об утверждении рекомендаций по нормированию труда работников водопроводно-канализационного хозяйства».

Вместе с тем Комитет использовал в расчетах на оплату труда ММТС в размере 4 588,9 руб. на 1-е полугодие 2017 г. и 4864,24 руб. на 2-е полугодие



2017 г., указав, что снижение ММТС обусловлено целями постепенного доведения в течение нескольких лет ММТС до уровня, предусмотренного ОТС.

Данный подход не согласуется с положениями пункта 30 Правил регулирования тарифов, согласно которому орган регулирования тарифов отказывает регулируемой организации во включении в тарифы отдельных расходов, предложенных регулируемой организацией, в случае если экономическая обоснованность таких расходов не подтверждена в соответствии с Основами ценообразования и Методическими указаниями. Основание для снижения размера ММТС, учитываемой при определении размера расходов на оплату труда, на которое ссылается Комитет, прямо не предусмотрено тарифным законодательством. Следовательно, расчет Комитета противоречит принципу учета в тарифах экономически обоснованных расходов организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, необходимых для осуществления водоснабжения и (или) водоотведения (пункт 5 части 1 статьи 3 Закона о водоснабжении), и названным выше нормам Основ ценообразования и Методических указаний.

Комитет определил расчетную предпринимательскую прибыль МУП «Водоканал» по обоим видам регулируемой деятельности в размере 5 % (11 392,1 тыс. руб.). В экспертном заключении указано, что данная сумма является источником финансирования выпадающих доходов, которые образуются у предприятия в связи с установлением тарифов на водоснабжение и водоотведение ниже экономически обоснованного уровня. Утверждение тарифов в указанном размере обусловлено целями не превышения коммунальных платежей над максимальным допустимым уровнем изменения размера платы за коммунальные услуги, вносимой гражданами, проживающими на территории Еврейской автономной области.

Между тем расчетная предпринимательская прибыль гарантирующей организации является величиной, используемой при расчете тарифов, в частности, с применением метода экономически обоснованных затрат, которая учитывается в необходимой валовой выручке в размере 5 % от расходов, включаемых в НВВ такой организации, остается в распоряжении гарантирующей организации и расходуется ею по своему усмотрению (пункты 2, 38 и 47(1) Основ ценообразования).

Правоотношения, возникающие в связи с соотношением размера устанавливаемого тарифа с предельным уровнем изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, подлежат урегулированию уполномоченным органом субъекта Российской Федерации

с учетом нормативных правовых актов в данной сфере, предусматривающих в том числе возможность установления льготных тарифов, выплаты субсидий в целях возмещения недополученной выручки организациям, осуществляющим деятельность по регулируемым ценам (тарифам) (часть 26 Закона о водоснабжении, Закон Еврейской автономной области от 1 декабря 2010 г. № 860-ОЗ «О компенсации организациям, предоставляющим гражданам коммунальные услуги, части потерь в доходах, возникших в связи с установлением ограничения роста платы граждан за коммунальные услуги на территории Еврейской автономной области», постановление правительства Еврейской автономной области от 21 января 2014 г. № 2-пп «О Порядке предоставления компенсации организациям, предоставляющим гражданам коммунальные услуги, части потерь в доходах, возникших в связи с установлением ограничения роста платы граждан за коммунальные услуги на территории Еврейской автономной области»).

С учетом изложенных обстоятельств расчет оспариваемых тарифов и величины отдельных показателей производственной деятельности МУП «Водоканал» произведен регулирующим органом с нарушением положений тарифного законодательства, а выводы суда первой инстанции основаны на неправильном толковании норм материального права, что в силу пункта 3 части 3 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является основанием для отмены решения суда и принятия нового решения.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Определяя момент, с которого Приказ № 38/1-П и пункт 2 приказа № 38/2-П должны быть признаны недействующими, Судебная коллегия полагает, что поскольку оспариваемые нормативные правовые акты до вынесения решения суда применялись и на их основании реализовывались права граждан и организаций, то в соответствии с разъяснениями, содержащимися в пункте 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в

части», они подлежат признанию не действующими со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 309, 310 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Суда Еврейской автономной области от 21 июля 2017 г. отменить.

Признать приказ комитета тарифов и цен правительства Еврейской автономной области от 15 декабря 2016 г. № 38/1-П «Об утверждении производственных программ в сфере водоснабжения и водоотведения МУП «Водоканал» на территории муниципального образования «Город Биробиджан» на 2017 год» и пункт 2 приказа комитета тарифов и цен правительства Еврейской автономной области от 15 декабря 2016 г. № 38/2-П «Об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение для МУП «Водоканал» на территории муниципального образования «Город Биробиджан» на 2017 год», действующего в редакции приказа от 22 декабря 2016 г. № 42-П «О внесении изменения в приказ комитета тарифов и цен правительства Еврейской автономной области от 15.12.2016 № 38/2-п «Об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение для МУП «Водоканал» на территории муниципального образования «Город Биробиджан» на 2017 год» не действующими со дня вступления в законную силу настоящего апелляционного определения.

Председательствующий

Судьи

