

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Новосибирск

01 февраля 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции в составе председательствующего Захарова Е.И., судей Красиковой О.Е., Роженцевой Ю.В., при секретаре судебного заседания Дайс А.В., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело (№ За-87/2023) по административному исковому заявлению ООО «Теплоком» об оспаривании нормативного правового акта, по апелляционному представлению прокуратуры Амурской области на решение Амурского областного суда от 04 октября 2023 года, заслушав доклад судьи Захарова Е.И., пояснения прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Мищенко Е.Ю., представителя Управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области Марченко Н.И.,

### УСТАНОВИЛА:

25 ноября 2022 года Управлением государственного регулирования цен и тарифов Амурской области вынесен приказ № 123-пр/т «Об установлении тарифов в сфере теплоснабжения на 2023 - 2031 гг. О внесении изменений в приказы управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области» (далее – приказ № 123-пр/т).

Общество с ограниченной ответственностью «Теплоком» (далее – ООО «Теплоком», Общество) обратилось с административным иском заявлением о признании недействующими пункта 1 приложения № 1, пунктов 1, 18 приложения № 2 приказа №123-пр/т. Полагает, что тариф установлен в нарушение действующего законодательства, размер тарифа является явно заниженным и экономически необоснованным. При расчете необходимой валовой выручки административным ответчиком необоснованно снижены расходы на оплату труда персонала, приобретение топлива, на проведение ремонтных работ, а также исключена предпринимательская прибыль. Однако обоснованность указанных расходов была надлежащим образом подтверждена.

Решением Амурского областного суда от 04 октября 2023 года в удовлетворении требований ООО «Теплоком» отказано.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, участвовавшим в деле прокурором, подано апелляционное представление, в котором просит решение суда отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления ООО «Теплоком». Считает, что судом неправильно применены нормы материального права и выводы, изложенные в решении, не соответствуют материалам дела. Не согласен с выводом суда относительно расходов на приобретение топлива, указывая, что Обществом представлены документы, подтверждающие экономически обоснованную цену топлива. Также указывает, что вывод суда о снижении нормативной численности персонала основан на экспертном заключении, в котором отсутствует обоснование снижения расходов на заработную плату, что считает неверным.

В суде апелляционной инстанции прокурор Генеральной прокуратуры Российской Федерации Мищенко Е.Ю. доводы апелляционного представления поддержала в полном объеме.

Представитель Управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области (далее – Управление, тарифный орган) Марченко Н.И., участвующая в деле с использованием системы видеоконференц-связи, считает, что решение суда законное и обоснованное, отмене не подлежит.

Представитель ООО «Теплоком» в судебное заседание не явился, извещен надлежащим образом.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционного представления, выслушав пояснения явившихся лиц, судебная коллегия приходит к следующему выводу.

Государственное регулирование цен на тепловую энергию осуществляется на основе принципов, установленных Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее - Закон о теплоснабжении), в соответствии с Основами ценообразования в сфере теплоснабжения и Правилами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 года № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» (далее – Основы ценообразования и Правила регулирования), Методическими указаниями по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденными приказом Федеральной службы по тарифам от 13 июня 2013 года № 760-э (далее – Методические указания), иными нормативными правовыми актами.

Как указано в статье 2 Закона о теплоснабжении регулируемый вид деятельности в сфере теплоснабжения - вид деятельности в сфере теплоснабжения, при осуществлении которого расчеты за товары, услуги в сфере теплоснабжения осуществляются по ценам (тарифам), подлежащим в соответствии с настоящим Федеральным законом государственному регулированию.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 8 Закона о теплоснабжении, тарифы на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими

организациями потребителям, в соответствии с установленными федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов в сфере теплоснабжения предельными (минимальным и (или) максимальным) уровнями указанных тарифов подлежат государственному регулированию.

В соответствии с частью 3 статьи 7 Закона о теплоснабжении, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) устанавливают тарифы, перечень которых приведен в статье 8 настоящего Федерального закона, за исключением предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более, предельных (минимальных и (или) максимальных) уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям.

Управление государственного регулирования цен и тарифов Амурской области является исполнительным органом государственной власти Амурской области, осуществляющим функции в сфере государственного регулирования цен и тарифов на продукцию (товары, услуги), подлежащую государственному регулированию в соответствии с Положением об Управлении государственного регулирования цен и тарифов Амурской области, утвержденного постановлением Губернатора Амурской области от 22 декабря 2008 года № 491.

В соответствии с пунктом 3.15 вышеуказанного Положения Управление устанавливает тарифы на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям тепловой энергии (мощности), а также тарифы на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями другим теплоснабжающим организациям.

Как правильно установлено судом первой инстанции, оспариваемый приказ принят уполномоченным органом, с соблюдением его формы и вида, в установленном порядке опубликован на официальном интернет портале правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) и по этим основаниям не обжалуется.

Согласно части 1 статьи 9 Закона о теплоснабжении методами регулирования тарифов в сфере теплоснабжения являются: метод экономически обоснованных расходов (затрат); метод индексации установленных тарифов; метод обеспечения доходности инвестированного капитала; метод сравнения аналогов.

В соответствии с пунктом 18 Основ ценообразования, долгосрочные тарифы рассчитываются с использованием метода обеспечения доходности инвестированного капитала, метода индексации установленных тарифов или метода сравнения аналогов.

Судом установлено и из материалов дела следует, что ООО «Теплоком» является теплоснабжающей организацией на территории муниципального образования города Белогорска.

29 апреля 2022 года ООО «Теплоком» обратилось в Управление с заявлением об установлении долгосрочных параметров на тепловую энергию на период 2023-2027 годов методом индексации установленных тарифов.

На основании приказа управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области от 17 мая 2022 года открыто дело об установлении тарифов на тепловую энергию, вырабатываемую ООО «Теплоком» (г. Белогорск) на 2023-2027 годы методом индексации установленных тарифов.

В соответствии с пунктом 22 Основ ценообразования, тарифы устанавливаются на основании необходимой валовой выручки, определенной для соответствующего регулируемого вида деятельности, и расчетного объема полезного отпуска соответствующего вида продукции (услуг) на расчетный период регулирования.

Под необходимой валовой выручкой понимается экономически обоснованный объем финансовых средств, необходимый регулируемой организации для осуществления регулируемого вида деятельности в течение расчетного периода регулирования (пункт 2 Основ ценообразования).

Согласно пункту 51 Основ ценообразования долгосрочные тарифы устанавливаются органом регулирования для регулируемой организации в числовом выражении или в виде формул отдельно на каждый год долгосрочного периода регулирования на основании определенных органом регулирования для такой регулируемой организации значений долгосрочных параметров регулирования ее деятельности и иных прогнозных параметров регулирования. Значения долгосрочных параметров регулирования деятельности регулируемой организации, для которой устанавливаются такие тарифы, определяются органом регулирования на весь долгосрочный период регулирования, в течение которого не пересматриваются, за исключением их пересмотра в соответствии с настоящим документом.

Пунктом 71 Основ ценообразования предусмотрено, что при расчете тарифов с применением метода индексации установленных тарифов необходимая валовая выручка регулируемой организации включает в себя текущие расходы, амортизацию основных средств и нематериальных активов с учетом особенностей, предусмотренных пунктом 43 настоящего документа, и нормативную прибыль регулируемой организации, а также расчетную предпринимательскую прибыль регулируемой организации.

Из пункта 73 Основ ценообразования следует, что величина текущих расходов регулируемой организации определяется в соответствии с пунктами 57 - 66 настоящего документа с учетом особенностей, установленных настоящим пунктом. Величина операционных расходов определяется в соответствии с пунктами 58 - 60 настоящего документа и включает также другие расходы, осуществляемые за счет прибыли

регулируемой организации. Величина расходов на приобретение энергетических ресурсов, холодной воды и теплоносителя определяется в соответствии с пунктом 61 настоящего документа.

Согласно пункту 57 Основ ценообразования текущие расходы регулируемой организации включают в себя операционные расходы, неподконтрольные расходы и расходы на приобретение энергетических ресурсов, холодной воды и теплоносителя.

В соответствии с пунктом 58 Основ ценообразования, операционные расходы включают в себя: расходы на приобретение сырья и материалов; расходы на ремонт основных средств; расходы на оплату труда; расходы на оплату работ и услуг производственного характера, выполняемых по договорам со сторонними организациями; расходы на оплату иных работ и услуг, выполняемых по договорам с организациями, включая расходы на оплату услуг связи, вневедомственной охраны, коммунальных услуг, юридических, информационных, аудиторских и консультационных услуг и других работ и услуг; расходы на служебные командировки; расходы на обучение персонала; лизинговый платеж, арендную плату с учетом особенностей, предусмотренных настоящим документом; определяемые в соответствии с методическими указаниями другие расходы, не относящиеся к неподконтрольным расходам, за исключением амортизации основных средств и нематериальных активов и расходов на погашение и обслуживание заемных средств.

Из материалов дела следует, что Обществом расходы по статье «Ремонтные работы» заявлены в размере 6 226, 07 тысяч рублей, в том числе расходы на выполнение ремонтных работ сторонними организациями по договорам подряда – 2 250 тысяч рублей, заработная плата с отчислениями рабочих, занятых на выполнение ремонтных работ хозяйственным способом – 3 976,07 тысяч рублей.

Тарифным органом указанные расходы приняты в размере 288,13 тысяч рублей. При этом, заработная плата ремонтного персонала учтена по статье «Расходы на оплату труда» в фонде оплаты труда производственного персонала, а расходы на выполнение ремонтных работ сторонними организациями по договорам подряда исключены в полном объеме.

Областной суд, проанализировав положения пункта 41 Основ ценообразования, пунктом 24, 32, 37 Методических указаний № 760-э, согласно которым плановые расходы на ремонтные работы подлежат включению в необходимую валовую выручку только при условии надлежащего подтверждения необходимости их проведения, установив, что Обществом в подтверждении заявленных расходов были представлены только локальный сметный расчет, что иных документов, в том числе конкурсная документация, договоры подряда, ценовые предложения подрядчиков, иные документы регулируемой организацией в тарифный орган представлены не были, сделал правильный и обоснованный вывод о законности включения Управлением государственного регулирования цен и

тарифов Амурской области расходов по данной статье затрат в указанном размере.

Сторонами и прокурором данный вывод не оспаривается.

Пунктом 42 Основ ценообразования предусмотрено, что при определении расходов на оплату труда, включаемых в необходимую валовую выручку, регулирующие органы определяют в соответствии с методическими указаниями размер фонда оплаты труда согласно отраслевым тарифным соглашениям, коллективным договорам, заключенным соответствующими организациями, и фактическому объему фонда оплаты труда за последний расчетный период регулирования, а также с учетом прогнозного индекса потребительских цен.

Регулируемой организацией расходы на оплату труда заявлены в размере 13 880,65 тысяч рублей, исходя из минимальной тарифной ставки рабочего 1 разряда в размере 9 953,88 тысяч рублей и численности: промышленно-производственного персонала – 11 единиц, ремонтного персонала – 6 единиц, цехового персонала – 6 единиц, административно-управленческого персонала – 3 единицы.

Тарифным органом расходы по данной статье затрат включены в размере 7 327,77 тысяч рублей, исходя из общей численности персонала – 15,3 единицы: производственный персонал – 11,26 единиц, цеховой персонал 2,96 единиц, административно-управленческий персонал 1,08 единиц.

Обществом в материалы тарифного дела представлен расчет нормативной численности производственного персонала, в том числе машинистов-кочегаров.

При этом, расчет численности машинистов-кочегаров произведен исходя из работы всех 4 котлов.

Суд первой инстанции, проанализировав график работы четырех котлов, время их работы, согласился с тарифным органом, что фактически постоянно работали, в том числе в холодные месяцы 2 котла, в связи с чем расчет численности кочегаров правомерно определен исходя из фактической работы котлов.

Доводы апелляционного представления о том, что ООО «Теплоком» эксплуатируется 4 котла, противоречит обстоятельствам дела.

Вопреки доводу апелляционного представления запрос дополнительных сведений в порядке пункта 20 Правил является не обязанностью регулирующего органа, а относится к его дискреционным полномочиям, которые могут быть реализованы при наличии соответствующей необходимости. При этом регулируемая организация в силу пункта 17 Правил наделена правом по своей инициативе представить дополнительные документы и материалы, которые, по ее мнению, имеют существенное значение для рассмотрения дела об установлении цен (тарифов).

Вместе с тем, заслуживают внимания доводы апелляционного представления в части затрат на приобретение топлива.

Из материалов дела следует, что Общество были заявлены расходы на приобретение топлива в 2023 году в сумме 31 886,41 тысяч рублей, Управлением данные расходы включены в размере 23 937,26 тысяч рублей.

Согласно пункту 34 Основ ценообразования расходы регулируемой организации на топливо, цены (тарифы) на которое не подлежат государственному регулированию в соответствии с законодательством Российской Федерации, определяются как сумма произведений следующих величин по каждому источнику тепловой энергии:

- 1) удельный расход топлива на производство 1 Гкал тепловой энергии;
- 2) плановая (расчетная) цена на топливо, определяемая как сумма следующих расходов: плановая расчетная цена на топливо (без учета затрат на доставку (перевозку) и хранение), плановая (расчетная) стоимость доставки (перевозки), плановая (расчетная) стоимость хранения;
- 3) расчетный объем отпуска тепловой энергии, поставляемой с коллекторов источника тепловой энергии.

Удельный расход топлива на производство 1 Гкал тепловой энергии установленный Управлением в размере 196,38 кг.у.т./Гкал и объем натурального топлива определенный в размере 5 583,0 тонн, являются правильными и сторонами не оспаривается.

В соответствии с пунктом 37 Основ ценообразования, плановая (расчетная) цена на топливо определяется органом регулирования в соответствии с пунктом 28 настоящего документа.

Пунктом 28 Основ ценообразования предусмотрено, что при определении плановых (расчетных) значений расходов (цен) орган регулирования использует источники информации о ценах (тарифах) и расходах в следующем порядке:

а) установленные на очередной период регулирования цены (тарифы) для соответствующей категории потребителей - если цены (тарифы) на соответствующие товары (услуги) подлежат государственному регулированию;

б) цены, установленные в договорах, заключенных в результате проведения торгов;

в) прогнозные показатели и основные параметры, определенные в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, одобренном Правительством Российской Федерации (базовый вариант). На период до одобрения Правительством Российской Федерации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период используются прогнозные показатели и основные параметры, определенные в базовом варианте одобренных Правительством Российской Федерации сценарных условий функционирования экономики Российской Федерации и основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, в том числе:

прогноз индекса потребительских цен (в среднем за год к предыдущему году);

цены на природный газ;

предельные темпы роста тарифов и динамика цен (тарифов) на товары (услуги) субъектов естественных монополий и услуги жилищно-коммунального комплекса (в среднем за год к предыдущему году) для соответствующей категории потребителей;

динамика цен (тарифов) на товары (услуги) (в среднем за год к предыдущему году).

Таким образом, цены, установленные в договорах, заключенных в результате проведения торгов имеют более приоритетное значение перед иными источниками информации.

Названные источники применяются последовательно, при этом отказ от определения планируемых цен в соответствии с одним источником информации подразумевает невозможность его использования и необходимость перехода к следующему источнику.

Обществом представлен договор поставки от 01 августа 2022 года № 2/У, заключенный с ИП Анисимовой С.В. на основании протокола рассмотрения заявок запроса котировок от 25 апреля 2022 года (том 3 л.д. 149-153).

Из данного договора следует, что поставщик (ИП Анисимова С.В.) обязуется поставить в 2022-2023 годах уголь в количестве 6 800 тонн. Стоимость договора поставки угля составляет 33 320 000 рублей (4 900 рублей за тонну).

Управлением государственного регулирования цен и тарифов Амурской области расходы на уголь на 2023 год определены исходя из стоимости угля, согласно заключенному договору поставки угля от 01 августа 2022 года № 2/У с ИП Анисимовой С.В. в размере 4 900 рублей за тонну с учетом Прогноза Минэкономразвития России на 2023 год 87,5 % в размере 4 287,50 рублей за тонну.

Из отзыва административного ответчика (том 3 л.д. 248-249) следует, что из договора невозможно определить согласованные сторонами условия в части объема угля, подлежащего отгрузке по установленной цене в течение 2023 года, также в договоре отсутствует согласованный график оплаты и поставки угля. По мнению Управления, фактическая цена на топливо в 2022 году сложилась на 5 % ниже определенной в договоре, что свидетельствует о том, что поставка топлива происходит не по заключенным договорам, либо по ценам, несоответствующим в договоре.

Данная позиция была также выражена представителем Управления в ходе судебного заседания (том 4 л.д. 63-65) и в отзыве на апелляционное представление.

Областной суд, соглашаясь с указанной позицией тарифного органа, не учел, что договор поставки от 01 августа 2022 года № 2/У, заключенный с ИП Анисимовой С.В. на основании протокола рассмотрения заявок запроса



котировок, не оспорен и недействительным не признан.

Таким образом, оснований для применения подпункта «в» пункта 28 Основ ценообразования у тарифного органа не было.

Кроме того, судебная коллегия отмечает, что, как указано выше, отказ от определения планируемой цены на топливо в соответствии с данным договором означает невозможность его использования в полном объеме. Тогда как регулирующий орган, применяя при установлении цены на топливо подпункт «в» пункта 28 Основ ценообразования, учел цену, указанную в договоре поставки угля, что является недопустимым.

С учетом изложенного, выводы суда первой инстанции в данной части основаны на неправильном применении норм материального права, что в силу части 3 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является основанием для отмены решения суда и принятия нового решения об удовлетворении заявленных требований.

Учитывая, что пункт 1 приложения № 1 оспариваемого приказа кроме базового уровня операционных расходов содержит иные показатели, которые стороной административного истца не оспариваются, судебная коллегия считает необходимым признать недействующим столбец «базовый уровень операционных расходов» строки «2023».

В соответствии с положениями пункта 1 части 2, пункта 1 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, разъяснениями, изложенными в пункте 38 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», судебная коллегия приходит к выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт подлежит признанию недействующим с даты вынесения апелляционного определения, поскольку он применялся, на его основании реализовывались права неопределенного круга лиц и он рассчитан на долгосрочный период.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 307 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

#### ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Амурского областного суда от 04 октября 2023 года отменить, принять по делу новое решение.

Признать недействующими с момента вступления в силу настоящего определения:

столбец «базовый уровень операционных расходов строки «2023» пункта 1 приложения № 1 к приказу Управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области от 25 ноября 2022 года № 123-пр/т «Об установлении тарифов в сфере теплоснабжения на 2023 - 2031

гг. О внесении изменений в приказы управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области»;

пункты 1, 18 приложения № 2 к приказу Управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области от 25 ноября 2022 года № 123-пр/т «Об установлении тарифов в сфере теплоснабжения на 2023 - 2031

гг. О внесении изменений в приказы управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области».

Сообщение о данном решении опубликовать на «Официальном интернет-портале правовой информации» <http://www.pravo.gov.ru> в течение одного месяца со дня вынесения апелляционного определения.

Апелляционное определение может быть обжаловано в течение 6 месяцев со дня его вынесения путем подачи кассационных жалоб, представления в Девятый кассационный суд общей юрисдикции через Амурский областной суд.

Председательствующий:

Судьи:

*С.В. Раденко*



мотивированное апелляционное определение составлено 06 февраля 2024 года

