



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 10-АПГ16-10

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

2 февраля 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Александрова В.Н.
судей Меркулова В.П., Никифорова С.Б.
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению Ассоциации саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» о признании недействующим решения Кировской городской думы от 14 октября 2009 г. № 33/2 «Об утверждении инвестиционной программы «Развитие систем водоснабжения и водоотведения города Кирова на 2009-2018 годы» (в редакции решения Кировской городской думы от 21 декабря 2012 г. № 9/21), по апелляционной жалобе Ассоциации саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» на решение Кировского областного суда от 16 сентября 2016 г., которым в удовлетворении заявленного требования отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Александрова В.Н., объяснения представителя Ассоциации саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» Шастиной Ю.С., представителя Кировской городской думы и Администрации города Кирова Симоновой Т.Н., представителя открытого акционерного общества «Кировские коммунальные системы» Зайкова Н.И., Сенотрусовой А.К., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

ассоциация саморегулируемой организации «Объединение строителей

Кировской области» (далее – Ассоциация) обратилась в Кировский областной суд с административным иском о признании недействующим решения Кировской городской думы от 14 октября 2009 г. № 33/ «Об утверждении инвестиционной программы «Развитие системы водоснабжения и водоотведения города Кирова на 2009-2018 годы» (в редакции решения Кировской городской думы от 21 декабря 2012 г. № 9/21).

Решением Кировского областного суда от 16 сентября 2016 г. удовлетворении заявленного требования отказано.

Не согласившись с решением суда, Ассоциация обратилась в Судебную коллегию по административным делам Верховного суда Российской Федерации с апелляционной жалобой, в которой просит указанный судебный акт отменить ссылаясь на неправильное применение норм права.

Относительно апелляционной жалобы Региональная служба по тарифам Кировской области, Правительство Кировской области, Кировская городская дума, Администрация города Кирова, открытое акционерное общество «Кировские коммунальные системы», прокуратура Кировской области представили возражения и отзыв.

Извещенные надлежащим образом о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы представители Региональной службы по тарифам Кировской области, Правительства Кировской области, прокуратуры Кировской области, в судебное заседание не явились.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражений и отзыва на нее, заслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц и заключение прокурора, Судебная коллегия установила следующее.

Согласно материалам дела 14 октября 2009 г. Кировской городской думой в рамках предоставленных полномочий принято решение 33/ «Об утверждении инвестиционной программы «Развитие системы водоснабжения и водоотведения города Кирова на 2009-2013 годы».

Решением Кировской городской думы от 21 декабря 2012 г. № 9/21 названную инвестиционную программу ОАО «Кировские коммунальные системы» внесены изменения и дополнения, в том числе в части срока действия инвестиционной программы «на 2009-2019 год».

Указанные решения опубликованы в Бюллетене правовых актов местного самоуправления муниципального образования «Город Киров» № 48 часть от 16 марта 2010, и № 68 часть 2 от 22 марта 2013 г.

По мнению заявителя, оспариваемое решение Кировской городской думы от 14 октября 2009 г. № 33/2 противоречит нормам федерального законодательства, имеющим большую юридическую силу, нарушает права законные интересы членов Ассоциации, осуществляющих подключение строящихся объектов к системе водоснабжения и водоотведения согласно тарифам, сформированным на основании инвестиционной программы ОАО «Кировские коммунальные системы».

Суд первой инстанции сделал вывод об отсутствии правовых оснований

для удовлетворения заявленного требования, посчитав, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом с соблюдением процедуры утверждения инвестиционной программы, не противоречит федеральному законодательству или другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в сфере государственного регулирования тарифов на водоснабжение и водоотведение.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с данными выводами суда первой инстанции ввиду следующего.

На момент принятия оспариваемого нормативного правового акта регулирование тарифов организаций коммунального комплекса обеспечивающих водоснабжение и водоотведение, было установлено Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 210 «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее – Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ) и постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2008 г. № 520 «Об основах ценообразования и порядке урегулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса».

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ (в редакции Федерального закона от 26 декабря 2005 г. № 184-ФЗ) представительные органы муниципальных образований в рамках полномочий области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса утверждали инвестиционные программы организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры, а органы местного самоуправления устанавливали тарифы на подключение системам коммунальной инфраструктуры, тарифы организаций коммунального комплекса на подключение, осуществляли мониторинг выполнения инвестиционных программ.

Согласно материалам дела оспариваемый нормативный правовой акт был принят уполномоченным лицом с соблюдением порядка и процедуры утверждения инвестиционных программ, предусмотренных Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 210.

Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» полномочия по утверждению инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры, по установлению тарифов организаций коммунального комплекса на подключение из полномочий органов местного самоуправления в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса были исключены.

Согласно статье 5 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон о водоснабжении и водоотведении), вступившего в силу с 1 января 2013 г., установление тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утверждение инвестиционных программ и контроль за их выполнением, в том числе за достижением

результате реализации мероприятий инвестиционных программ планов значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения.

В соответствии с частью 3 статьи 40 Закона о водоснабжении водоотведении инвестиционная программа должна содержать: планов значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности; перечень мероприятий по строительству новых, реконструкции и (или) модернизации существующих объектов централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения, включая мероприятия, необходимые для подключения (технологического присоединения) новых абонентов; объем финансовых потребностей, необходимых для реализации инвестиционной программы, с указанием источников финансирования; график реализации мероприятий инвестиционной программы; расчет эффективности инвестирования средств; предварительный расчет тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения; иные сведения.

Судом апелляционной инстанции установлено, что инвестиционная программа, утвержденная решением от 14 октября 2009 г. № 33/2, не содержит сроков реализации мероприятий (сроки определены без учета срока начала строительства и ввода объектов в эксплуатацию), расчета эффективности инвестирования средств, а также конкретных перечней объектов, вводимых в эксплуатацию на период реализации инвестиционной программы (согласно разделу 10.2 инвестиционной программы, конкретный перечень объектов, вводимых в эксплуатацию на период ее реализации, не устанавливается в связи с невозможностью определения конкретных адресов объектов, которые будут подключены к системам водоснабжения и канализации).

На основании показателей, утвержденных инвестиционной программой администрация города Кирова постановлением от 25 ноября 2009 г. № 513 установила тарифы на подключение вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости к системам водоснабжения и водоотведения, обслуживаемым ОАО «Кировские коммунальные системы» на 2009-2013 год, а постановлением от 29 декабря 2013 г. № 5258-П продлила срок действия тарифов на подключение, установленных постановлением от 25 ноября 2009 г. до 2018 года.

Пункт 10.3 инвестиционной программы предусматривает механизм ежегодной корректировки тарифов на подключение.

Превышение сметной стоимости строительства объектов над стоимостью, указанной в разделе 10 инвестиционной программы, а также отклонение фактических объемов от планируемого объема вводимого жилья, указанное в абзаце 4 приложения № 2, являются основаниями для досрочного пересмотра тарифов на подключение.

Согласно письму Управления Федеральной антимонопольной службы Кировской области от 2 сентября 2015 г. № 4521/02 мониторинг выполнения мероприятий, предусмотренных инвестиционной программой, осуществлялся, наличие отклонений фактических объемов от планируемых

объема вводимого жилья, являющиеся основанием для пересмотра тарифов на подключение не устанавливались, ввиду того, что с вступлением в силу с 1 января 2013 г. Закона о водоснабжении и водоотведении данные вопросы исключены из круга полномочий органов местного самоуправления и переданы Региональной службе по тарифам Кировской области.

По требованию прокуратуры Кировской области Региональной службой по тарифам Кировской области в июне-июле 2014 года проведена внеплановая выездная проверка в отношении ОАО «Кировские коммунальные системы» в части выявления мероприятий, предусмотренных инвестиционной программой за период IV квартал 2009 г. – I квартал 2014 г.

В ходе проверки установлено, что инвестиционная программа с 2014 года предусматривает ежегодный ввод новых объектов жилищного, промышленного и социально-культурного назначения в среднем по 210 000 кв. м. в год. Вместе с тем, фактическая динамика ввода капитального строительства превышает установленную инвестиционной программой. Общая площадь фактически введенных в эксплуатацию объектов капитального строительства в г. Кирове в зоне действия инвестиционной программы превышает площадь, предусмотренную инвестиционной программой в 1,67 раза.

В настоящее время законодательство в сфере тарифного регулирования предусматривает утверждение тарифа на подключение, учитывающего расходы исключительно на цели создания водопроводных и канализационных сетей от объекта капитального строительства до магистральных сетей. Строительство, модернизация и реконструкция иных объектов централизованной системы холодного водоснабжения и водоотведения (магистральные водоводы, очистные сооружения, канализационно-насосные станции, станции аэрации и т.д.) должны осуществляться в соответствии с инвестиционной программой и учитываться в расходах из прибыли, включаемых в регулируемые тарифы на водоснабжение (водоотведение). Вместе с тем, тариф на подключение к системам ОАО «Кировские коммунальные системы», установленный постановлением Администрации города Кирова от 25 ноября 2009 г. № 5138-Г (в редакции от 29 декабря 2012 г.) включает затраты, не связанные с расходами на создание водопроводных и канализационных сетей от объекта капитального строительства до магистральных сетей.

Таким образом, ни инвестиционная программа «Развитие систем водоснабжения и водоотведения г. Кирова на 2009-2018 годы», утвержденная решением Кировской городской думы от 14 октября 2009 г. № 33/2 (в редакции от 21 декабря 2012 г.), ни тарифы на подключение к системам ОАО «Кировские коммунальные системы», установленные постановлением Администрации города Кирова от 25 ноября 2009 г. № 5138-П (в редакции от 29 декабря 2012 г.) не отвечают установленным требованиям.

В соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим

федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты подлежат приведению в соответствие с нормами федерального законодательства.

Учитывая, что с 1 января 2013 г. Кировская городская дума не имеет полномочий по принятию правовых актов в рассматриваемой сфере, а Региональная служба по тарифам, являющаяся органом исполнительной власти Кировской области в сфере тарифообразования, не может внести изменения в муниципальный нормативный правовой акт, в связи с чем оспариваемое решение органа местного самоуправления подлежит признанию недействующим.

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

определила:

решение Кировского областного суда от 16 сентября 2016 г. отменить Решение Кировской городской думы от 14 октября 2009 г. № 33/ «Об утверждении инвестиционной программы «Развитие систем водоснабжения и водоотведения города Кирова на 2009-2018 годы» (в редакции решения Кировской городской думы от 21 декабря 2012 г. № 9/21) признано недействующим с даты вступления в законную силу настоящего определения.

Председательствующий

Судьи