

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Новосибирск

29 января 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Знаменщикова Р.В.,

судей Роженцевой Ю.В., Никитиной Г.Н.,

при секретаре судебного заседания Крикуновой Е.О.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 3а-141/2020 по административному исковому заявлению акционерного общества «Оборонэнерго» о признании недействующими пункта 13 Приложения № 3 к приказу Региональной энергетической комиссии Омской области от 31 декабря 2019 года № 578/91 «О внесении изменений в приказ Региональной энергетической комиссии Омской области от 26 декабря 2014 года № 663/78», пункта 18 Таблицы 1 Приложения № 1 к приказу Региональной энергетической комиссии Омской области от 31 декабря 2019 года № 577/91 «Об установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям Омской области на 2020 год» с апелляционной жалобой Региональной энергетической комиссии Омской области на решение Омского областного суда от 10 сентября 2020 года, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Роженцевой Ю.В., объяснение представителя административного ответчика Стельмашек Б.Н., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения представителя административного истца Пушкарского Д.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Довыденко Н.П., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

УСТАНОВИЛА:

приказом Региональной энергетической комиссии Омской области (далее - РЭК Омской области, регулятор, тарифный орган) от 31 декабря 2019 года № 578/91 «О внесении изменений в приказ Региональной энергетической комиссии Омской области от 26 декабря 2014 года № 663/78» (далее - приказ № 578/91) в Приложении № 1 для территориальных сетевых организаций установлены необходимая валовая выручка, индивидуальные тарифы на услуги по передаче электрической энергии на 2020-2024 годы, а также долгосрочные параметры регулирования.

Пунктом 13 Приложения № 3 приказа № 578/91 для филиала «Забайкальский» акционерного общества «Оборонэнерго» (далее - АО

«Оборонэнерго», Общество, регулируемая организация) на 2020 год (первый (базовый) год долгосрочного регулирования 2020-2024 годы) необходимая валовая выручка (без учета оплаты потерь) установлена в размере 24 164,12 тыс. рублей (без НДС).

Приказом РЭК Омской области от 31 декабря 2019 года № 577/91 (далее - приказ № 577/91) «Об установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям Омской области на 2020 год» установлены и введены в действие с календарной разбивкой единые (котловые) тарифы на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям Омской области на 2020 год согласно Приложению № 1 и Приложению № 2 к настоящему приказу.

Пунктом 18 Таблицы 1 Приложения № 1 к приказу № 577/91 установлена необходимая валовая выручка сетевых организаций без учета оплаты потерь, учтенная при утверждении (расчете) единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии в субъекте Российской Федерации для административного истца в размере 24 164,12 тыс. рублей.

Акционерное общество «Оборонэнерго» обратилось в суд с административным иском о признании приказов недействующими в части указанных пунктов с момента принятия, ссылаясь на их несоответствие законодательству в области правил ценообразования в электроэнергетике и нарушение прав Общества в сфере осуществления предпринимательской деятельности по передаче электрической энергии на территории Омской области.

В обоснование заявленных требований административный истец указал, что неправильное определение регулятором величины необходимой валовой выручки нарушает права акционерного общества «Оборонэнерго», поскольку эта величина влияет на размер установленных с ее применением тарифов, в этой связи обжалуемые акты РЭК Омской области об утверждении необходимой валовой выручки, долгосрочных параметров регулирования сетевых организаций, единых и индивидуальных тарифов взаимосвязаны и не могут рассматриваться в отрыве друг от друга. Считает, что РЭК Омской области при определении величины необходимой валовой выручки неправомерно не приняты в составе подконтрольных расходов на 2020 год расходы на услуги подрядчиков по капитальному и текущему ремонтам объектов электросетевого хозяйства в размере 4 468,28 тыс. рублей и расходы по статье «Сырье, материалы, запасные части, инструмент, топливо», расходы на формирование аварийно-страхового запаса, расходы на техническое обслуживание объектов электросетевого хозяйства в объеме 978,65 тыс. рублей.

Решением Омского областного суда от 10 сентября 2020 года административное исковое заявление удовлетворено, пункт 13 Приложения № 3 к приказу Региональной энергетической комиссии Омской области от 31 декабря 2019 года № 578/91 «О внесении изменений в приказ Региональной энергетической комиссии Омской области от 26 декабря 2014

года № 663/78», пункт 18 Таблицы 1 Приложения № 1 к приказу Региональной энергетической комиссии Омской области от 31 декабря 2019 года № 577/91 «Об установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям Омской области на 2020 год» признаны недействующими со дня их принятия.

В апелляционной жалобе Региональная энергетическая комиссия Омской области просит решение суда первой инстанции отменить, принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований, ссылаясь на несоответствие выводов суда обстоятельствам дела. Указывает, что материалы дела не содержат документов, подтверждающие проведение затрат на капитальный ремонт в 2020 году и в последующие годы долгосрочного периода, поэтому не могут быть автоматически распространены на период 2021-2024 годов, поэтому решение регулятора по формированию базового уровня затрат на капитальный ремонт в размере 1/5 обоснованных предприятием затрат является правильным, соответствует результатам фактической деятельности предприятия в предыдущий долгосрочный период. При этом суд фактически указал на невыполнение со стороны регулятора обязанности по истребованию документов, предусмотренной пунктом 19 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1178. Однако данная норма носит диспозитивный характер и подлежит применению только в случае, когда отсутствие материалов не позволяет произвести расчет затрат по той или иной статье затрат. Поскольку затраты на ремонт могли быть сформированы регулятором на основании представленных документов, то и необходимость такого запроса отсутствовала. Также указал, что в отсутствие в тарифном деле материалов, подтверждающих выполнение работ при оборудовании под напряжением, коэффициент 1,2 при определении расходов на капитальный ремонт не подлежал применению при расчете затрат. В части примененного коэффициента на непредвиденные работы и затраты к сметным расчетам административный ответчик не согласен с выводом суда, что поскольку Обществом осуществляется эксплуатация электросетевого хозяйства для целей обеспечения электрической энергией объектов обороны и безопасности Минобороны Российской Федерации, то подлежит применению коэффициент 3%. По мнению регулятора для линейных объектов, к которым относятся линии электропередач, предусмотрен коэффициент 2% в силу подпунктов «а», «в» пункта 2 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87. Кроме того, судом не дана оценка доводам регулятора, что расходы на формирование аварийно-страхового запаса материалов и оборудования должны финансироваться за счет средств, получаемых предприятием при достижении плановых показателей надежности и качества

электроснабжения и направляемым на пополнение аварийно-страхового запаса. При корректировке тарифов в предыдущий долгосрочный период регулирования к необходимую валовую выручку такие дополнительные денежные средства включались. Согласно решению суда при формировании затрат на техническое обслуживание объектов электросетевого хозяйства на уровне факта 2018 года с применением повышающихся коэффициентов регулятор не указал, какие именно составляющие заявленных расходов были признаны чрезвычайными или экономически необоснованными. Между тем, в отсутствие обоснования запланированного предприятием существенного увеличения расходов относительно фактически выполненного объема работ у регулятора отсутствовала возможность сделать анализ данных затрат, выявить чрезвычайные или экономически необоснованные составляющие.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов административным истцом и прокурором, участвовавшим в деле, представлены возражения, в которых они просят решение суда оставить без изменения.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, заслушав объяснения лиц, участвующих в судебном заседании суда апелляционной инстанции, заключение прокурора, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции приходит к следующему.

Государственное регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее - Закон об электроэнергетике), Основами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике (далее - Основы ценообразования), Правилами государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике (далее - Правила регулирования цен), утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1178, Методическими указаниями по расчету тарифов на услуги по передаче электрической энергии, устанавливаемых с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки, утвержденными приказом Федеральной службы по тарифам от 17 февраля 2012 года № 98-э (далее - Методические указания № 98-э), иными нормативными правовыми актами.

Согласно пункту 4 статьи 23.1 Закона об электроэнергетике цены (тарифы) на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям, принадлежащим на праве собственности или ином законном основании территориальным сетевым организациям, а также предельные (минимальный и (или) максимальный) уровни таких цен (тарифов) подлежат государственному регулированию на оптовом и (или) на розничных рынках.

В соответствии с пунктом 3 статьи 24 Закона об электроэнергетике органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов устанавливают цены (тарифы) и

(или) их предельные уровни, указанные в статье 23.1 Закона об электроэнергетике, за исключением цен (тарифов) и (или) их предельных уровней, регулирование которых осуществляется Правительством Российской Федерации или федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов.

Как правильно установлено судом первой инстанции, оспариваемые нормативные правовые акты приняты уполномоченным органом в пределах компетенции с соблюдением порядка его опубликования и правил введения в действие и по этим основаниям не оспариваются.

Из материалов дела следует, что основным видом деятельности филиала «Забайкальский» АО «Оборонэнерго» является передача и распределение электрической энергии (мощности).

26 апреля 2019 года филиал «Забайкальский» АО «Оборонэнерго» обратился в РЭК Омской области с заявлением об открытии дела об установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии и долгосрочных параметров на новый долгосрочный период регулирования 2020-2024 годы с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки.

Рассмотрев тарифное дело, открытое на основании заявления и обосновывающих документов указанной организации, регулятор принял долгосрочные параметры регулирования деятельности филиала «Забайкальский» АО «Оборонэнерго» на указанный период регулирования, подконтрольные и неподконтрольные расходы на содержание и эксплуатацию электрических сетей, с использованием которых осуществляется оказание услуг по передаче электрической энергии.

При этом приняты в составе подконтрольных расходов на 2020 год расходы на услуги подрядчиков по капитальному ремонту объектов электросетевого хозяйства в размере 793,48 рублей вместо заявленной Обществом суммы 4 125,0 тыс. рублей, по текущему ремонту объектов электросетевого хозяйства расходы приняты в размере 57,97 тыс. рублей вместо заявленной суммы 343,28 тыс. рублей.

Также регулируемой организацией были заявлены для включения в состав необходимой валовой выручки при установлении тарифов затраты по статье «Сырье, материалы, запасные части, инструмент, топливо» в общем размере 978,65 тыс. рублей, в том числе расходы на формирование аварийно-страхового запаса - 392,39 тыс. рублей, расходы на техническое обслуживание объектов электросетевого хозяйства - 586,26 тыс. рублей, регулятором утверждены расходы по данной статье в размере 255,67 тыс. рублей, затраты на формирование аварийно-страхового запаса материалов и оборудования исключены в полном объеме.

Удовлетворяя административное исковое заявление, суд первой инстанции исходил из того, что перечисленные расходы в указанной части исключены РЭК Омской области из состава необходимой валовой выручки необоснованно.

Судебная коллегия соглашается с данным выводом суда только в части исключения затрат на формирование аварийно-страхового запаса материалов и оборудования на 2020 год. В остальной части выводы суда первой инстанции не соответствуют обстоятельствам дела.

В соответствии с пунктом 38 Основ ценообразованию тарифы на услуги по передаче электрической энергии, устанавливаемые с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки, регулирующими органами определяются в соответствии с методическими указаниями, утверждаемыми Федеральной антимонопольной службой, на основании долгосрочных параметров регулирования.

Пунктом 5 Методических указаний № 98-э предусмотрено, что тарифы на услуги по передаче электрической энергии, рассчитываемые с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки, устанавливаются на долгосрочный период регулирования отдельно на каждый финансовый год и ежегодно корректируются.

Необходимая валовая выручка представляет собой экономически обоснованный объем финансовых средств, необходимых организации для осуществления регулируемой деятельности в течение расчетного периода регулирования (пункт 2 Основ ценообразования), в который, в том числе, включаются экономически обоснованные расходы организации на осуществление регулируемой деятельности (пункты 15-34 Основ ценообразования).

Согласно пункту 18 Основ ценообразования расходы, связанные с производством и реализацией продукции (услуг) по регулируемым видам деятельности, включают в себя среди прочего расходы на ремонт основных средств, в связи с чем расходы на ремонт основных средств объектов электросетевого хозяйства являются расходами, подлежащими включению в необходимую валовую выручку.

Под расходами на проведение ремонта (вне зависимости от текущего и капитального) подразумевается финансирование работ по поддержанию объектов основных средств в рабочем состоянии в течение срока их полезного использования.

Судом установлено, что расходы на услуги подрядчиков по капитальному и текущему ремонту объектов электросетевого хозяйства на 2020 год заявлены филиалом «Забайкальский» АО «Оборонэнерго» в размере 4 468,28 тыс. рублей, в том числе услуги подрядчиков по капитальному ремонту - 4 125,0 тыс. рублей, по текущему ремонту - 343,28 тыс. рублей. В свою очередь, регулятор утвердил филиалу расходы на услуги по капитальному ремонту - 793,48 тыс. рублей, расходы на услуги по текущему ремонту - 57,97 тыс. рублей, снизив согласно заключению сметчика отдела РЭК Омской области размер заявленных затрат, распределив их пропорционально на весь период регулирования, включив в расходы базового периода 1/5 часть суммы расходов на капитальный и текущий ремонты.

Подобный механизм пропорционального распределения на весь период долгосрочного регулирования затрат, заявленных на первый (базовый) год регулирования, по мнению суда первой инстанции, нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок расчета и установления рассматриваемых тарифов, не предусмотрен и противоречит ключевому принципу определения необходимой валовой выручки как экономически обоснованного объема финансовых средств, необходимых организации для осуществления регулируемой деятельности в течение расчетного периода регулирования, с чем не может согласиться суд апелляционной инстанции.

Поскольку 2020 год является первым годом долгосрочного регулирования, подконтрольные расходы на 2020 год являются базовыми и в течение долгосрочного периода пересмотру не подлежат, а подлежат корректировке на индекс изменения количества активов и прирост на индекс потребительских цен (формула 2 и 5 пункта 11 Методических указаний № 98-э).

При таких обстоятельствах, с учетом непредоставления Обществом материалов, подтверждающих проведение затрат на ремонт в последующие годы долгосрочного периода, регулятор при расчете тарифа на долгосрочный период заявленные расходы на ремонт на 2020 год обоснованно распределил по годам в целях исключения двойного учета данных затрат, что согласуется с вышеназванным пунктом Методических указаний № 98-э.

Верной признается судебной коллегией и позиция регулятора в части коэффициента 1,2, применяемого к нормам затрат при производстве ремонтно-строительных работ вблизи объектов, находящихся под высоким напряжением, в том числе в охранной зоне действующей воздушной линии электропередачи.

Данный коэффициент был предусмотрен пунктом 4 Таблицы 3 Приложения № 1 Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации МДС 81-35.2004, утвержденной постановлением Госстроя Российской Федерации от 5 марта 2004 года № 15/1, действовавшей на момент принятия оспариваемых нормативных правовых актов.

Как следует из материалов тарифного дела, предложение о применении указанного коэффициента регулятором было отклонено при расчете затрат на капитальный ремонт в части производства отдельных видов работ (ремонт воздушных линий, трансформаторных подстанций), осуществление которых невозможно без обесточивания.

Судебная коллегия соглашается с доводами регулятора в указанной части, поскольку документов, подтверждающих наличие условий для применения данного коэффициента, Обществом в РЭК Омской области действительно представлено не было.

В соответствии с пунктом 4.96 вышеуказанной Методики был также предусмотрен порядок определения резерва средств на непредвиденные работы и затрат, согласно которому в отношении объектов капитального

строительства, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, резерв средств на непредвиденные работы и затраты определяется государственным заказчиком по согласованию с главным распорядителем средств соответствующего бюджета (за исключением случаев, когда государственным заказчиком является главный распорядитель средств) в размерах, не превышающих: 2-х процентов - для объектов капитального строительства непроизводственного назначения; 3-х процентов - для объектов капитального строительства производственного назначения.

Согласно пункту 2 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87, объекты капитального строительства в зависимости от функционального назначения и характерных признаков подразделяются на следующие виды: а) объекты производственного назначения (здания, строения, сооружения производственного назначения, в том числе объекты обороны и безопасности), за исключением линейных объектов; б) объекты непроизводственного назначения (здания, строения, сооружения жилищного фонда, социально-культурного и коммунально-бытового назначения, а также иные объекты капитального строительства непроизводственного назначения); в) линейные объекты (трубопроводы, автомобильные и железные дороги, линии электропередачи и др.).

Таким образом, с учетом указанной классификации линейные объекты вопреки доводам административного истца к числу объектов производственного назначения не относятся.

В силу действующего правового регулирования (статьи 133.1, 134 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункты 10 и 10.1 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации) трансформаторные подстанции входят в состав линейных объектов (линии электропередачи) и представляют собой их составные части либо образуют единый недвижимый комплекс.

С учетом изложенного судебная коллегия соглашается с доводами регулятора, который, применяя при расчете затрат резерв в размере 2 %, руководствовался вышеуказанными нормами, не позволяющими отнести линейные объекты к производственным, и соответственно, определить резерв средств на непредвиденные расходы в размере 3 %.

Ссылка административного истца при обосновании своей позиции в указанной части на Методику определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденную приказом Минстроя России от 4 августа 2020 года № 421/пр, суд апелляционной инстанции во

внимание не принимает, поскольку данная Методика введена в действие после принятия оспариваемых нормативных правовых актов.

Материалы тарифного дела свидетельствуют о том, что затраты на приобретение материалов для проведения технического обслуживания объектов электросетевого хозяйства на 2020 год заявлены регулируемой организацией в размере 586,26 тыс. рублей.

Из экспертного заключения следует, что указанные затраты приняты РЭК Омской области частично на уровне фактических затрат за 2018 год с учетом индекса потребительских цен на 2019 и 2020 годы, а также с учетом применения метода аналогов в размере 255,67 тыс. рублей.

В обоснование заявленных расходов административным истцом были представлены годовой план-график производства работ на 2020 год, расчет потребности в материалах, копии договоров поставок за 2018 год, коммерческие предложения и прайс-листы поставщиков.

Предложенная Обществом величина планируемых расходов в несколько раз превышала фактически сложившийся уровень расходов в 2018 году. При этом обоснование запланированного существенного увеличения расходов относительно фактического объема работ в 2018 году регулируемой организацией не представлено.

При таких обстоятельствах решение регулятора о формировании данных затрат на уровне 2018 года с применением повышающих коэффициентов судебная коллегия находит правильным.

Рассматривая требования административного истца в части исключения в полном объеме из необходимой валовой выручки расходов на формирование аварийно-страхового запаса на 2020 год в размере 392,39 тыс. рублей, суд первой инстанции исходил из того, что в соответствии с пунктом 5.7.24 Правил технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации, утвержденных приказом Минэнерго России от 19 июня 2003 года № 229, в целях своевременной ликвидации аварийных повреждений на воздушных линиях электропередачи (ВЛ) в организациях, эксплуатирующих электрические сети, должен храниться неснижаемый аварийный запас материалов и деталей согласно установленным нормам.

В обоснование полного исключения данных расходов тарифный орган указал, что расходы на создание аварийного запаса материалов не приняты в связи с отсутствием расчета, произведенного исходя из экономически обоснованных объемов работ (услуг), а перечень аварийного запаса расходных материалов и запасных частей пополняется по мере их расходования при ремонтах. Ссылаясь на то, что создание и порядок использования предприятием аварийного неснижаемого запаса материалов, определение его размеров, утверждение перечня необходимых материалов аварийного запаса, норм запаса и нормативов их расхода должно подтверждаться соответствующим приказом или иным локальным нормативным правовым актом общества, а таковые не представлены, регулятор также утверждал, что у него отсутствовала возможность

определить объем материалов для его пополнения.

Данные доводы обоснованно признаны судом несостоятельными, поскольку законодателем предусмотрена обязанность создания регулируемой организацией аварийно-страхового запаса, а регулятор не был лишен возможности истребовать дополнительные документы, как и определить экономически обоснованный объем расходов в ином размере на основании положений пунктов 29 и 31 Основ ценообразования.

Как следует из материалов дела и установлено в ходе судебного разбирательства, предложение Общества в указанной части надлежащим образом тарифным органом рассмотрено не было, представленным в обоснование заявленных расходов документам оценка не дана, экспертное заключение анализа представленных документов и мотивов принятия решения об отклонении расходов не содержит, что является нарушением требований пункта 23 Правила регулирования цен.

При таких обстоятельствах, с учетом того, что произведенные тарифным органом расчеты тарифов в целом являются необоснованными, осуществлены с нарушением норм, регламентирующих тарифное регулирование, что свидетельствует о противоречии оспариваемых в части приказов нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и нарушении прав и законных интересов административного истца, по существу разрешения спора решение суда является правильным, оснований для его отмены по доводам апелляционной жалобы не имеется.

Нарушений норм процессуального права, которые бы привели к неправильному разрешению дела, также не допущено.

Руководствуясь статьями 307-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Омского областного суда от 10 сентября 2020 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Региональной энергетической комиссии Омской области - без удовлетворения.

На апелляционное определение могут быть поданы кассационные жалоба, представление через Омский областной суд в течение шести месяцев со дня вынесения в Восьмой кассационный суд общей юрисдикции.

Председательствующий

Судьи

"КОПИЯ ВЕРНА"
подпись судьи
секретарь судебного заседания
05.09