



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 50-АПГ17-9

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

17 августа 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Меркулова В.П.,
судей Абакумовой И.Д. и Никифорова С.Б.
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Сибири» о признании недействующим приказа Региональной энергетической комиссии Омской области от 19 апреля 2016 г. № 28/15 «Об установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям Омской области на 2016 г.»

по апелляционным жалобам публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Сибири», Региональной энергетической комиссии Омской области на решение Омского областного суда от 20 февраля 2017 г., которым административное исковое заявление удовлетворено, и апелляции жалобе Региональной энергетической комиссии Омской области на дополнительное решение Омского областного суда от 4 апреля 2017 г. по вопросу распределения судебных расходов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя публичного акционерного

общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Сибири» Москвитина О.А., представителя Региональной энергетической комиссии Омской области Стельмашека Б.Н., поддержавших доводы апелляционных жалоб, объяснения представителя Федеральной антимонопольной службы Трубиновой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Рыжкова М.И., полагавшего, что решение суда и дополнительное решение суда не подлежат отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

публичное акционерное общество «Межрегиональная распределительная сетевая компания Сибири» (далее также – ПАО «МРСК Сибири», общество) обратилось в Омский областной суд с административным иском заявлением о признании недействующим приказа Региональной энергетической комиссии Омской области от 19 апреля 2016 г. № 28/15 «Об установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям Омской области на 2016 г.» (далее – Приказ № 28/15), ссылаясь на необоснованное уменьшение Региональной энергетической комиссией Омской области (далее – РЭК Омской области, регулирующий орган) размера необходимой валовой выручки (далее также – НВВ) филиала общества «Омскэнерго».

Решением Омского областного суда от 20 февраля 2017 г. административное исковое заявление удовлетворено, Приказ № 28/15 признан не действующим с момента принятия. Дополнительным решением Омского областного суда от 4 апреля 2017 г. с РЭК Омской области в пользу общества взысканы судебные расходы.

Апелляционная жалоба ПАО «МРСК Сибири» содержит просьбу изменить решение суда первой инстанции, признав не соответствующими закону действия регулирующего органа по изъятию из НВВ филиала общества «Омскэнерго» неподконтрольных расходов за 2012–2015 гг. и на плановый период 2016 г., а также исключив из мотивировочной части решения суда выводы о размере фактической численности, величине расходов на оплату труда и величине экономически обоснованных затрат на содержание персонала исполнительного аппарата общества в 2012–2015 гг.

Кроме того, в апелляционной жалобе содержится просьба приобщить к материалам дела заключение специалиста от 17 февраля 2017 г. на заключение эксперта, подготовленное в рамках судебной экспертизы по настоящему административному делу. Судебная коллегия, принимая во

внимание положения пункта 78 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», полагает, что с учетом принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда в целях всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу указанное заключение специалиста подлежит приобщению к материалам дела.

В апелляционной жалобе на решение суда РЭК Омской области, ссылаясь на неправильное истолкование судом норм материального права и неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела, просит принять новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований. Указывает, что изъятие из НВВ филиала ПАО «МРСК Сибири» «Омскэнерго» 490 303,20 тыс. руб. было произведено из-за отсутствия обосновывающих документов, что подтверждается тем обстоятельством, что для проведения судебной экспертизы дополнительно были истребованы такие документы. В апелляционной жалобе на дополнительное решение суда о взыскании в пользу общества с регулирующего органа судебных расходов, связанных с проведением судебной экспертизы, РЭК Омской области кроме изложенных выше доводов ссылается на неправильное определение размера судебных расходов, поскольку суд частично удовлетворил требования административного истца, признав экономически обоснованными заявленные обществом расходы только в размере 39 387,38 тыс. руб.

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.

Цены (тарифы) на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям, принадлежащим на праве собственности или ином законном основании территориальным сетевым организациям, подлежат государственному регулированию (пункт 1 статьи 6, пункт 2 статьи 20, пункты 1 и 4 статьи 23¹ Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон об электроэнергетике).

Единые (котловые) тарифы на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям, принадлежащим территориальным сетевым организациям, устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов

(пункт 3 статьи 24 Закона об электроэнергетике, пункт 63 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178 (далее – Основы ценообразования)).

Как усматривается из материалов дела, ПАО «МРСК Сибири» является сетевой организацией. Филиал общества «Омскэнерго» оказывает услуги по передаче электроэнергии по единым (котловым) тарифам, устанавливаемым РЭК Омской области. Регулирование деятельности общества по передаче электроэнергии осуществляется методом долгосрочной индексации необходимой валовой выручки на основе НВВ, утвержденной на долгосрочный период 2012–2017 гг.

Приказом регулирующего органа от 30 декабря 2015 г. № 884/82 утверждены единые (котловые) тарифы на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям Омской области на 2016 г. (далее – Приказ № 884/82), при этом РЭК Омской области из заявленной ПАО «МРСК Сибири» НВВ филиала общества «Омскэнерго» на 2016 г., исключены расходы по управлению обществом, на социальное развитие, добровольное страхование от несчастных случаев и болезней работников, консультационные услуги и добровольное медицинское страхование. Кроме того, исключены затраты по указанным статьям за 2012–2015 гг., как необоснованно учтенные в тарифе за эти периоды.

Приказом № 28/15 признан утратившим силу Приказ № 884/82 и установлены согласованные с ФАС России (приказ ФАС России от 8 апреля 2016 г. № 423/16) тарифы выше и ниже предельных уровней единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии на 2016 г. При этом оспариваемым нормативным правовым актом НВВ филиала общества «Омскэнерго» на 2016 г. учтена в том же размере, что и в Приказе № 884/82.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции установил, что оспариваемый акт принят уполномоченным органом при наличии необходимого кворума правления в предусмотренной форме и опубликован в установленном порядке. Вместе с тем РЭК Омской области не дал всестороннюю оценку документам, представленным обществом в составе заявления на корректировку долгосрочных тарифов на услуги по передаче электрической энергии, что, как правильно указал суд первой инстанции, привело к утверждению НВВ общества на 2016 г. в экономически необоснованном размере и является основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим.

Котловой метод формирования тарифа на услуги по передаче электрической энергии предусматривает расчет ставок тарифов на каждом уровне напряжения на основе суммы необходимой валовой выручки всех сетевых организаций, находящихся в соответствующем субъекте Российской Федерации (пункт 49 Методических указаний по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке, утвержденных Приказом ФСТ России от 6 августа 2004 г. № 20-э/2 (далее – Методические указания № 20-э/2).

Суммарная НВВ всех сетевых организаций является делимым в формуле расчета ставки на содержание электрических сетей. Данная ставка входит в состав двухставочных единых (котловых) тарифов и используется при расчете одноставочных единых (котловых) тарифов на передачу электрической энергии (пункты 50, 51 Методических указаний № 20-э/2).

Таким образом, необходимая валовая выручка каждой территориальной сетевой организации является одной из базовых величин для расчета единых (котловых) тарифов на передачу электроэнергии и непосредственно влияет на конечный размер соответствующих тарифных ставок.

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, помимо прочего, включаются экономически обоснованные расходы организации на осуществление регулируемой деятельности (пункты 15–34 Основ ценообразования).

Согласно пункту 12 Основ ценообразования одним из методов регулирования цен (тарифов) является метод долгосрочной индексации необходимой валовой выручки. Выбор метода регулирования в отношении каждой организации, осуществляющей регулируемую деятельность, производится регулирующим органом с учетом положений Основ ценообразования.

В соответствии с пунктом 38 Основ ценообразования тарифы на услуги по передаче электрической энергии, устанавливаемые с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки, регулирующим органом определяется на основании долгосрочных параметров регулирования и планируемых значений параметров расчета тарифов в соответствии с Методическими указаниями, утвержденными приказом ФСТ России от 17 февраля 2012 г. № 98-э (далее – Методические указания № 98-э).

НВВ на каждый год долгосрочного периода регулирования рассчитывается как сумма подконтрольных, неподконтрольных расходов и результатов деятельности регулируемой организации до перехода к регулированию тарифов на услуги по передаче электрической энергии в форме установления долгосрочных параметров регулирования деятельности такой организации, учитываемых в базовом году долгосрочного периода регулирования (пункт 11 Методических указаний № 98-э).

В течение долгосрочного периода регулирования регулирующими органами ежегодно производится корректировка необходимой валовой выручки, устанавливаемой на очередной период регулирования (пункт 38 Основ ценообразования).

Кроме того, при установлении регулируемых цен (тарифов) регулирующие органы принимают меры, направленные на исключение из расчетов экономически необоснованных расходов организаций, осуществляющих регулируемую деятельность (пункт 7 Основ ценообразования).

Суд первой инстанции по результатам изучения имеющихся в деле доказательств частично согласился с выводами РЭК Омской области об исключении из необходимой валовой выручки филиала общества «Омскэнерго» на 2016 г. расходов на оплату услуг по содержанию исполнительного аппарата ПАО «МРСК Сибири» в связи с отсутствием экономического обоснования и документального подтверждения отдельных затрат по данной статье расходов.

По этим же основаниям суд посчитал правомерным исключение расходов на социальное развитие. Общество не представило доказательств того, что указанные затраты связаны с производственной деятельностью, а также того, что эти затраты финансировались в соответствии с пунктом 19 Основ ценообразования в порядке, предусмотренном Отраслевым тарифным соглашением в электроэнергетике Российской Федерации, и коллективным договором филиала ПАО «МРСК Сибири» «Омскэнерго».

Является правомерным исключение регулирующим органом расходов по договорам добровольного медицинского страхования, страхования от несчастных случаев и болезней работников, так как данные затраты не являются экономически обоснованными, поскольку в нарушение положений подпункта 8 пункта 28 Основ ценообразования обществом по данной статье расходов были учтены затраты на страхование жизни и здоровья лиц, не относящихся к основному промышленному персоналу, занятому в осуществлении регулируемого вида деятельности.

Суд первой инстанции также указал что необходимо учесть расходы на консультационные услуги в размере затрат на консультации по подготовке консолидированной финансовой отчетности в соответствии со стандартами МСФО, которая подлежала составлению обществом в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 208-ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности», затрат на подготовку к аттестации специалистов по надзору, программы по обеспечению экологической безопасности, затрат на оценку знаний персонала, как непосредственно связанных с регулируемой деятельностью филиала общества «Омскэнерго».

В силу пункта 17 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178, обязанность предоставить органу регулирования обосновывающие материалы возложена на организации, осуществляющие регулируемую деятельность. Пункт 19 Правил, на который ссылается заявитель жалобы, обязанности органа регулирования о запросе дополнительных материалов не содержит.

Не могут быть приняты во внимание доводы апелляционной жалобы ПАО «МРСК Сибири» о том, что исключение расходов, понесенных обществом в 2012–2015 гг., как не относящихся к предыдущему периоду регулирования, противоречит положениям пункта 7 Основ ценообразования.

В пункте 7 Основ ценообразования конкретизированы принципы государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике – обеспечение экономической обоснованности затрат коммерческих организаций на производство, передачу и сбыт электрической энергии и учет результатов деятельности организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, по итогам работы за период действия ранее утвержденных цен (тарифов) (пункт 2 статьи 23 Закона об электроэнергетике).

Как следует из названного пункта Основ ценообразования, при установлении регулируемых цен (тарифов) регулирующие органы принимают меры, направленные на исключение из расчетов экономически необоснованных расходов организаций, осуществляющих регулируемую деятельность. Довод апелляционной жалобы общества о том, что согласно второму абзацу пункта 7 Основ ценообразования возможность исключения расходов ограничивается только предшествующим периодом регулирования, не опровергает выводы суда, так как данное основание для принятия

подобных мер является одним из частных случаев исключения из НВВ экономически необоснованных расходов.

Вопреки доводам апелляционной жалобы по статьям затрат на социальное развитие, консультационные услуги, добровольное медицинское страхование, на добровольное страхование от несчастных случаев и болезней были выявлены экономически необоснованные расходы, которые не подлежали включению в НВВ общества в том числе и в базовом периоде регулирования. Учитывая данные обстоятельства, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что исключение РЭК Омской области данных затрат на основании пункта 7 Основ ценообразования является правомерным и соответствует позиции привлеченной в качестве заинтересованного лица по делу Федеральной антимонопольной службы, которая является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю за соблюдением государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) (пункт 1 положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

Довод апелляционной жалобы РЭК Омской области о том, что у регулирующего органа при принятии тарифного решения отсутствовали материалы, на основе которых принято решение суда, подлежат отклонению.

В разъяснениях, содержащихся в пункте 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 КАС РФ). Указанный принцип выражается в том числе в принятии предусмотренных Кодексом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела (часть 1 статьи 63, части 8, 12 статьи 226, часть 1 статьи 306 Кодекса). Таким образом, истребование судом дополнительных письменных доказательств не свидетельствует о нарушении норм процессуального права.

Не подлежит удовлетворению и апелляционная жалоба РЭК Омской области на дополнительное решение суда, поскольку решением Омского областного суда от 20 февраля 2017 г. удовлетворено административное исковое заявление ПАО «МРСК Сибири» о признании недействующим Приказа № 28/15, суд первой инстанции, руководствуясь частью 1 статьи

111, статьей 112, пунктом 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела», правомерно взыскал с РЭК Омской области в пользу административного истца понесенные обществом судебные расходы. При этом каких-либо особенностей возмещения судебных расходов в зависимости от объема удовлетворенных требований данные нормы не содержат.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

в удовлетворении ходатайства публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Сибири» о назначении повторной судебной экспертизы отказать.

Решение Омского областного суда от 20 февраля 2017 г. и дополнительное решение Омского областного суда от 4 апреля 2017 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Сибири», Региональной энергетической комиссии Омской области без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

