



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-318

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 июня 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Кулик Ю.А.
с участием прокурора Власовой Т.А.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по
административному исковому заявлению акционерного общества
«Электромагистраль» о признании частично недействующим приказа
Федеральной антимонопольной службы от 21 декабря 2020 г. № 1241/20 «Об
установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии по единой
национальной (общероссийской) электрической сети, оказываемые АО
«Электромагистраль»,

установил:

приказом Федеральной антимонопольной службы (далее также – ФАС
России, Служба) от 21 декабря 2020 г. № 1241/20 (далее – Приказ) установлены
тарифы на услуги по передаче электрической энергии по единой национальной
(общероссийской) электрической сети для акционерного общества
«Электромагистраль» на 2021 год в виде ставки тарифа на услуги по передаче
электрической энергии на содержание объектов электросетевого хозяйства,
входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, в
размере 59 136,73 руб./МВт·мес. (без НДС) (подпункт 1.1 пункта 1) и ставки
тарифа на услуги по передаче электрической энергии, используемые для целей
определения расходов на оплату нормативных потерь электрической энергии
при ее передаче по электрическим сетям единой национальной
(общероссийской) электрической сети, в виде формулы в соответствии с
приложением к данному приказу (подпункт 1.2 пункта 1).

Акционерное Общество «Электромагистраль» (далее также – Общество, АО «Электромагистраль»), являющееся собственником объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, осуществляющее его обслуживание и эксплуатацию, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Приказа недействующим в части исключения при установлении тарифа из необходимой валовой выручки выпадающих доходов, возникших в результате уплаты налога на прибыль за 2019 год, в размере 146 838 тыс. руб., не учтенных ранее при установлении тарифа на 2019–2020 гг.; фактически понесенных расходов на амортизацию основных средств в 2019 году в размере 614 309,27 тыс. руб. В обоснование требования административный истец указал, что ставка тарифа на услуги по передаче электрической энергии на содержание объектов электросетевого хозяйства установлена ФАС России с нарушением требований Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178 (далее – Основы ценообразования), и не позволяет надлежащим образом обеспечивать деятельность Общества в части содержания объекта электросетевого хозяйства и оказания услуг по передаче электрической энергии, приведет к необходимости снижения средств на реализацию инвестиционных мероприятий сетевой организации и на эксплуатацию объектов электросетевого хозяйства, ставит под угрозу надежное электроснабжение потребителей.

Представители административного истца Копылов А.А., Ларина И.И., Медведева О.В. и Мецаев Б.К. в судебном заседании поддержали административное исковое заявление и просили его удовлетворить.

Административный ответчик ФАС России в письменных возражениях на административный иск указал на то, что Приказ издан уполномоченным органом, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, установленные им тарифы являются экономически обоснованными.

В судебном заседании представители ФАС России Голованова Т.А. и Танащук Е.В. поддержали изложенную в возражениях правовую позицию и просили отказать в удовлетворении требования.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление указало, что Приказ издан уполномоченным органом; из материалов дела и текста оспариваемого акта не следует, что АО «Электромагистраль» осуществляет деятельность, связанную с поставкой электрической энергии конечному потребителю, и, соответственно, что тарифы, установленные для Общества, будут учитываться при расчете цен для неопределенного круга лиц.

Представитель Минюста России Додонов К.В. в судебном заседании просил отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав стороны, заинтересованное лицо, проверив Приказ на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей, что требование не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики, полномочия органов государственной власти на регулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики при осуществлении деятельности в сфере электроэнергетики и потребителей электрической энергии определены Федеральным законом от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Федеральный закон № 35-ФЗ).

В соответствии со статьей 7 Федерального закона № 35-ФЗ единая национальная (общероссийская) электрическая сеть представляет собой комплекс электрических сетей и иных объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики и обеспечивающих устойчивое снабжение электрической энергией потребителей, функционирование оптового рынка, а также параллельную работу российской электроэнергетической системы и электроэнергетических систем иностранных государств (пункт 1). В целях обеспечения безопасности Российской Федерации, защиты прав и законных интересов юридических и физических лиц, обеспечения единства экономического пространства в сфере обращения электрической энергии собственники или иные законные владельцы объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, ограничиваются в осуществлении своих прав в части права заключения договоров оказания услуг по передаче электрической энергии с использованием объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, и определения условий этих договоров. Установленные данным законом ограничения прав собственников или иных законных владельцев объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, не могут применяться в целях изъятия у этих лиц доходов, получаемых в результате осуществления их прав (пункт 2).

Из материалов дела следует, что приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 28 сентября 2011 г. № 431 «Об отнесении объектов электросетевого хозяйства к единой национальной (общероссийской) электрической сети и включении в реестр объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть» объекты электросетевого хозяйства, находящиеся в собственности АО

«Электромагистраль», отнесены к единой национальной (общероссийской) электрической сети (ЕНЭС) и включены в реестр объектов электросетевого хозяйства, входящих в ЕНЭС.

В силу положений статьи 8 Федерального закона №35-ФЗ ограниченные в соответствии со статьей 7 этого закона права собственников и иных законных владельцев объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, осуществляются организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью, заключающей с другими собственниками или иными законными владельцами объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, договоры, определяющие порядок использования указанных объектов. Заключение таких договоров является обязательным для собственников или иных законных владельцев объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, а цена, определяемая договором, составляет сумму, обеспечивающую возврат собственникам или иным законным владельцам объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, доходов, получаемых в результате осуществления их прав (определяемых как доход, который эти собственники или иные законные владельцы получили бы в случае самостоятельного осуществления своих прав путем оказания на возмездной договорной основе услуг по передаче электрической энергии) и уменьшенных на сумму текущих расходов на эксплуатацию указанных объектов (в случае, если их эксплуатация осуществляется организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью) (пункты 1 и 3).

Организацией по управлению ЕНЭС является публичное акционерное общество «Федеральная сетевая компания единой энергетической системы» (далее – ПАО «ФСК ЕЭС»).

30 сентября 2014 г. АО «Электромагистраль» заключило с ПАО «ФСК ЕЭС» договор № ЭМ-2 о порядке использования объекта электросетевого хозяйства (далее – Договор), который вступил в силу 1 января 2019 г., в связи с установлением для АО «Электромагистраль» тарифов на услуги по передаче электрической энергии по ЕНЭС.

Из положений пункта 4 статьи 23¹ Федерального № 35-ФЗ и пункта 3 Основ ценообразования следует, что цены (тарифы) на услуги по передаче электрической энергии по ЕНЭС подлежат государственному регулированию.

Правительство Российской Федерации или уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов устанавливает цены (тарифы) на услуги по передаче электрической энергии по единой национальной (общероссийской) электрической сети и предельные (минимальный и (или) максимальный) уровни цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям, принадлежащим на

праве собственности или ином законном основании территориальным сетевым организациям (пункт 2 статьи 24 Федерального закона № 35).

Согласно пункту 79 Основ ценообразования и пункту 5.3.21.4 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, ФАС России устанавливает цены (тарифы) на услуги по передаче электрической энергии и их предельные (минимальный и (или) максимальный) уровни, в том числе цены (тарифы) на услуги по передаче электрической энергии по единой национальной (общероссийской) электрической сети, предельные (минимальные и (или) максимальные) уровни цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии по сетям, принадлежащим на праве собственности или ином законном основании территориальным сетевым организациям.

Таким образом, Приказ издан ФАС России в соответствии с полномочиями Службы.

Как установлено пунктом 80 Основ ценообразования, цены (тарифы) по передаче электрической энергии по единой национальной (общероссийской) электрической сети утверждаются в виде ставки тарифа на услуги по передаче электрической энергии на содержание объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, и ставки тарифа на услуги по передаче электрической энергии, используемой для целей определения расходов на оплату нормативных потерь электрической энергии при ее передаче по электрическим сетям единой национальной (общероссийской) электрической сети.

Общество обратилось 23 апреля 2020 г. в ФАС России с заявлением об утверждении тарифа на услуги по передаче электрической энергии ЕНЭС, оказываемые АО «Электромагистраль», на 2021 год. Тарифы на услуги по передаче электрической энергии по ЕНЭС, оказываемые Обществом, заявлены в следующем размере: а) ставка тарифа на услуги по передаче электрической энергии на содержание объектов электросетевого хозяйства, входящих в ЕНЭС, в первом полугодии – в размере 97 904,04 руб./МВт в месяц, во втором полугодии – в размере 167 906,15 руб./МВт. в месяц; б) ставка тарифа на оплату нормативных технологических потерь электрической энергии (мощности) в ЕНЭС – в виде формулы в соответствии с пунктом 80 Основ ценообразования.

Оспаривая размер установленного Приказом тарифа, административный истец указал в своем заявлении, что регулирующий орган необоснованно исключил из объема необходимой валовой выручки (далее – НВВ) регулируемой организации фактически понесенные расходы на амортизацию основных средств в 2019 году в размере 614 309,27 тыс. руб.

Пунктом 27 Основ ценообразования предусмотрено, что расходы на амортизацию основных средств и нематериальных активов для расчета регулируемых цен (тарифов) определяются в соответствии с нормативными

правовыми актами, регулируемыми отношения в сфере бухгалтерского учета. При расчете налога на прибыль организаций сумма амортизации основных средств определяется в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (абзац первый). При расчете экономически обоснованного размера амортизации на плановый период регулирования срок полезного использования активов и отнесение этих активов к соответствующей амортизационной группе определяются регулирующими органами в соответствии с максимальными сроками полезного использования, установленными Классификацией основных средств, включаемых в амортизационные группы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 1 января 2002 г. № 1 «О Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы» (абзац пятый).

В необходимую валовую выручку включаются планируемые на расчетный период регулирования расходы, уменьшающие налоговую базу налога на прибыль организаций (расходы, связанные с производством и реализацией продукции (услуг), и внереализационные расходы), и расходы, не учитываемые при определении налоговой базы налога на прибыль (относимые на прибыль после налогообложения) (пункт 17 Основ ценообразования).

Подпунктом 7 пункта 18 Основ ценообразования к расходам, связанным с производством и реализацией продукции (услуг) по регулируемым видам деятельности, отнесены в том числе расходы на амортизацию основных средств и нематериальных активов.

Одними из основных принципов при государственном регулировании цен (тарифов) являются обеспечение экономической обоснованности затрат коммерческих организаций на производство, передачу и сбыт электрической энергии, а также учет результатов деятельности организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, по итогам работы за период действия ранее утвержденных цен (тарифов) (пункт 2 статьи 23 Федерального закона № 35-ФЗ).

Расходы на амортизацию основных средств для АО «Электрмагистраль» на 2019 год (на первый год тарифного регулирования) рассчитаны на основании пункта 27 Основ ценообразования и были приняты ФАС России в размере 692 332,35 тыс. руб.

Пунктом 7 Основ ценообразования закреплено, что при установлении регулируемых цен (тарифов) регулирующие органы принимают меры, направленные на исключение из расчетов экономически необоснованных расходов организаций, осуществляющих регулируемую деятельность. К экономически необоснованным расходам организаций, осуществляющих регулируемую деятельность, относятся в том числе выявленные на основании данных статистической и бухгалтерской отчетности за год и иных материалов учтенные при установлении регулируемых цен (тарифов) расходы, фактически

не понесенные в периоде регулирования, на который устанавливались регулируемые цены (тарифы).

Как установлено пунктом 9 Методических указаний по расчету тарифов на услуги по передаче электрической энергии по единой национальной (общероссийской) электрической сети, утвержденных приказом Федеральной службы по тарифам от 21 марта 2006 г. № 56-э/1 (далее – Методические указания), в случае, если по итогам расчетного периода регулирования на основании данных статистической и бухгалтерской отчетности и иных материалов выявлены необоснованные расходы организации за счет поступлений от регулируемой деятельности, указанные расходы исключаются из суммы расходов, учитываемых при установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии на следующий расчетный период регулирования.

Выявленные по данным отчетности не использованные в течение предшествующего периода регулирования средства по отдельным статьям расходов учитываются Службой при расчете тарифов на следующий расчетный период регулирования в качестве источника покрытия расходов этого периода (пункт 10 Методических указаний).

Из представленной налоговой декларации по налогу на прибыль АО «Электромагистраль» за 2019 год ФАС России установила, что фактическая амортизация за 2019 год, начисленная линейным методом, составила 5 130,77 тыс. руб. (страница 8, строка 131), нелинейным методом – 72 892,31 тыс. руб. (страница 8, строка 133). Суммарно данные расходы составляют 5 130,77 тыс. руб. + 72 892,31 тыс. руб. = 78 023,08 тыс. руб., что соответствует фактическим расходам на амортизацию, учтенным ФАС России за 2019 год (приложение № 1 к экспертному заключению, строка 2, фактические расходы по расчету ФАС России за 2019 год).

Таким образом, фактические расходы регулируемой организации, подтвержденные налоговой декларацией по налогу на прибыль АО «Электромагистраль» за 2019 год, на 614 309,27 тыс. руб. меньше расходов, учтенных ФАС России на 2019 год. По мнению административного ответчика, отраженному в экспертном заключении, за счет данной разницы образовывается необоснованная прибыль, не обусловленная экономией и не предусмотренная методом экономически обоснованных затрат, которым осуществлялось регулирование на 2019 год.

Административный истец указал, что учтенные в НВВ расходы на амортизацию на 2019 год были в полном объеме израсходованы регулируемой организацией на выполнение мероприятий инвестиционной программы, в связи с чем правовые основания для исключения данной суммы отсутствуют.

Как предусмотрено пунктом 27 Основ ценообразования, в случае если ранее учтенные в необходимой валовой выручке расходы на амортизацию, определенные источником финансирования мероприятий инвестиционной

программы организации, были компенсированы выручкой от регулируемой деятельности, но не израсходованы в запланированном (учтенном регулирующим органом) размере, то неизрасходованные средства исключаются из необходимой валовой выручки регулируемой организации при расчете и установлении соответствующих тарифов для этой организации на следующий календарный год.

Представленная административным истцом в обосновывающих документах инвестиционная программа АО «Электромагистраль» как на 2019 год, так на 2021 год, по мнению ФАС России, в нарушение норм действующего законодательства утверждена самой регулируемой организацией, а не уполномоченным органом исполнительной власти.

Доводы административного истца о том, что инвестиционная программа Общества не подлежит утверждению уполномоченным органом исполнительной власти, поскольку АО «Электромагистраль» не отвечает критериям отнесения субъектов электроэнергетики к числу субъектов, инвестиционные программы которых (включая определение источников их финансирования) утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, или уполномоченным федеральным органом исполнительной власти совместно с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 977, не могут служить основанием для признания решения ФАС России в оспариваемой части незаконным.

В соответствии с абзацем шестым пункта 3 статьи 8 Федерального закона № 35-ФЗ представители субъектов Российской Федерации, на территориях которых находятся объекты электросетевого хозяйства, входящие в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть и не принадлежащие на праве собственности организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью, принимают участие в процедуре утверждения инвестиционной программы указанной организации в федеральных органах исполнительной власти.

Из изложенного следует, что в соответствии с принципами, предусмотренными законодательством об электроэнергетике, расходы на амортизацию, подлежащие исключению, за 2019 год составили 614 309,27 тыс. руб.

Правовые основания для признания данного вывода ФАС России необоснованным отсутствуют.

Нельзя согласиться с утверждением административного истца о необоснованном исключении из НВВ выпадающих доходов, возникших в результате уплаты налога на прибыль за 2019 год, в размере 146 838 тыс. руб.

Пунктом 20 Основ ценообразования определено, что при установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии учитывается величина налога на прибыль организаций, сформированная по данным бухгалтерского учета за последний истекший период, которая относится по данным раздельного учета к деятельности по оказанию услуг по передаче электрической энергии и осуществлению технологического присоединения к электрическим сетям.

Из материалов дела усматривается, что налог на прибыль, подлежащий включению в состав НВВ на оказание услуг по передаче электрической энергии на 2021 год, заявлен Обществом на уровне текущего налога на прибыль по оказанию услуг по передаче электрической энергии и осуществлению технологического присоединения к электрическим сетям за 2019 год в размере 146 838 тыс. руб.

Исходя из положений пункта 20 Основ ценообразования в 2019 году включению подлежала бы величина налога на прибыль за 2017 год как последний истекший период. Однако для АО «Электромагистраль» 2019 год является первым периодом регулирования; в 2017 году Общество не являлась регулируемой организацией, в связи с чем налог на прибыль за данный период не подлежит включению в НВВ регулируемой организации.

Данный вывод ФАС России основан на том, что в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует механизм компенсации расходов, не относящихся к регулируемому виду деятельности.

Вместе с тем расходы в заявленном АО «Электромагистраль» размере 146 838 тыс. руб. включены ФАС России в НВВ Общества на 2021 год в соответствии с указанным пунктом Основ ценообразования как расходы за последний истекший период (2019 год), что следует из экспертного заключения (глава 5.7) и приложения № 1 к экспертному заключению (строка 1 части «D», принято ФАС России на 2021 год).

Включение расходов по налогу на прибыль за 2019 год как в НВВ на 2019 год, так и в НВВ на 2021 год приведет к дублированию затрат, что противоречит требованиям пункта 20 Основ ценообразования и принципам экономической обоснованности, предусмотренным Федеральным законом № 35-ФЗ.

Приказ принят ФАС России в полном соответствии с нормативными актами, имеющими большую юридическую силу, установленные им тарифы являются экономически обоснованными, оснований для признания его недействующим не имеется.

Руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «Электромагистраль» о признании частично недействующим приказа Федеральной антимонопольной службы от 21 декабря 2020 г. № 1241/20 «Об установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии по единой национальной (общероссийской) электрической сети, оказываемые АО «Электромагистраль» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.М. Назарова