



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-510

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 февраля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Горчаковой Е.В.,  
Зинченко И.Н.

при секретаре  
с участием прокурора

Иванове В.Н.  
Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Черкесские городские электрические сети» о признании недействующим абзаца четвёртого подпункта 1 пункта 23 Правил оптового рынка электрической энергии и мощности, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1172,

по апелляционной жалобе акционерного общества «Черкесские городские электрические сети» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2024 г. по делу № АКПИ24-894, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя акционерного общества «Черкесские городские электрические сети» Рукина С.С., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Горшковой И.О., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительством Российской Федерации постановлением от 27 декабря 2010 г. № 1172 (далее также – Постановление) утверждены Правила оптового рынка электрической энергии и мощности (далее также – Правила), опубликованные 4 апреля 2011 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 14, ст. 1916, 5 апреля 2011 г. в «Российской газете», № 71

Согласно пункту 23 Правил для получения юридическим лицом статуса субъекта оптового рынка – участника обращения электрической энергии и (или) мощности на оптовом рынке предъявляются требования соответствия количественным характеристикам, применяемым в группах точек поставки, с использованием которых организация планирует участие в торговле на оптовом рынке, в частности, энергосбытовая организация или энергоснабжающая организация намерена приобретать электрическую энергию и мощность на оптовом рынке в целях последующей реализации на основании заключённых на розничных рынках договоров энергоснабжения (купли-продажи (поставки) электрической энергии и мощности) с потребителями, суммарная присоединённая мощность энергопринимающего оборудования которых составляет в соответствующих группах точек поставки не менее 20 МВ·А при условии, что в каждой группе точек поставки она равна или превышает 750 кВ·А (абзац четвёртый подпункта 1).

Акционерное общество «Черкесские городские электрические сети» (далее также – АО «Черкесские городские электрические сети», Общество), осуществляющее деятельность по поставке электрической энергии и мощности, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просило признать недействующим абзац четвёртый подпункта 1 пункта 23 Правил. В обоснование заявленного требования Общество указало, что оспариваемая норма не соответствует основным принципам государственного регулирования и контроля в области электроэнергетики, статье 20, пунктам 3 и 5 статьи 35 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон об электроэнергетике), ограничивает его право как энергосбытовой организации и субъекта оптового рынка на продажу приобретённой им электрической энергии и мощности по договору энергоснабжения как конечным потребителям, так и покупателям электроэнергии для последующей её перепродажи и ставит его в неравные условия с гарантирующим поставщиком электрической энергии. Отсутствие у Общества такого права, по его мнению, лишает его возможности участвовать в торговле электрической энергией и мощностью по группам точек поставки.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы Министерству энергетики Российской Федерации, которое административный иск не признало, ссылаясь на то, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, в оспариваемой части не противоречит положениям Закона об электроэнергетике и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления АО «Черкесские городские электрические сети» отказано.

В апелляционной жалобе АО «Черкесские городские электрические сети», не согласившись с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что суд первой инстанции не дал надлежащей оценки доводам административного истца о нарушении его прав и законных интересов оспариваемым положением Правил, неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для данного дела, выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют фактическим обстоятельствам дела и требованиям действующего законодательства.

В обоснование жалобы Общество ссылается на неправомерность установления оспариваемой нормой различий в условиях для гарантирующего поставщика и для энергосбытовой компании в нарушение требования пункта 4 статьи 38 Закона об электроэнергетике, предписывающего, что гарантирующим поставщикам при осуществлении хозяйственной деятельности не могут быть предоставлены преимущества по отношению к иным энергосбытовым организациям, за исключением случаев, установленных федеральными законами. По его мнению, отсутствие в оспариваемом положении Правил слова «покупатель» лишает его как энергосбытовую организацию и субъекта оптового рынка права на продажу электрической энергии не только потребителю, но и гарантирующему поставщику для последующей её перепродажи.

Правительство Российской Федерации в письменном отзыве на апелляционную жалобу просило в её удовлетворении отказать, считая решение суда законным и обоснованным, вынесенным при правильном применении норм материального и процессуального права.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Рассматривая и разрешая административное дело, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по данному делу такое основание для признания абзаца четвёртого подпункта 1 пункта 23 Правил недействующим отсутствует.

С учётом положений статьи 23 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», частей 1, 2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», регламентирующих полномочия Правительства Российской Федерации как

высшего исполнительного органа государственной власти, пункта 1 статьи 21 Закона об электроэнергетике, требований Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 736 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» суд первой инстанции правомерно указал в решении, что Правила утверждены Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением порядка принятия, опубликования и введения в действие нормативного правового акта.

Закон об электроэнергетике, определяющий полномочия органов государственной власти по регулированию отношений в сфере электроэнергетики, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики при осуществлении деятельности в сфере электроэнергетики и потребителей электрической энергии, закрепляет общие принципы организации экономических отношений, основы государственной политики в сфере электроэнергетики, основные принципы государственного регулирования и контроля в электроэнергетике и относит к ним, наряду с другими обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации; технологическое единство электроэнергетики; обеспечение бесперебойного и надёжного функционирования электроэнергетики в целях удовлетворения спроса на электрическую энергию потребителей, обеспечивающих надлежащее исполнение своих обязательств перед субъектами электроэнергетики; достижение и соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической энергии; обеспечение недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере электроэнергетики; обеспечение доступности электрической энергии для потребителей и защиту их прав (абзацы второй – четвёртый, шестой, восьмой пункта 1 статьи 6, абзацы четвёртый, пятый пункта 1 статьи 20).

Согласно пункту 1 статьи 30 Закона об электроэнергетике правовые основы функционирования оптового рынка устанавливаются названным законом, а также правилами оптового рынка, установленными Правительством Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, предусмотренных правилами оптового рынка.

Утверждённые Правительством Российской Федерации Правила, как видно из их содержания, устанавливают правовые основы функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности, включая регулирование отношений, связанных с оборотом электрической энергии и мощности на оптовом рынке, с 1 января 2011 г. (пункт 1) и в разделе II определяют порядок получения статуса субъекта оптового рынка, участника обращения электрической энергии и (или) мощности на оптовом рынке и заключения обязательных договоров субъектами оптового рынка, положение абзаца четвёртого подпункта 1 пункта 23 которого оспаривается административным истцом по мотиву его несоответствия требованиям законодательства и нарушения его прав и законных интересов.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемый абзац четвёртый подпункта 1 пункта 23 Правил, устанавливающий требования к энергосбытовой организации или энергоснабжающей организации для получения статуса субъекта оптового рынка о соответствии количественным характеристикам, применяемым в группах точек поставки, с использованием которых организация планирует участие в торговле на оптовом рынке, не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы, в том числе положениям Закона об электроэнергетике.

Так, Законом об электроэнергетике в статье 35 закреплено, что порядок получения юридическим лицом статуса субъекта оптового рынка представляет собой совершение им всех установленных процедур, необходимых для начала работы на оптовом рынке, в том числе: проведение мероприятий технического характера, необходимых для получения статуса субъекта оптового рынка; проведение иных мероприятий, предусмотренных правилами оптового рынка; вступление в члены совета рынка и подписание договора о присоединении к торговой системе оптового рынка (пункт 1).

В соответствии с пунктом 2 названной статьи закона статус субъекта оптового рынка получают: поставщики электрической энергии, имеющие в собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании генерирующее оборудование, которое присоединено к электрическим сетям, входящим в Единую энергетическую систему России, и установленная генерирующая мощность которого превышает минимально допустимое значение, устанавливаемое правилами оптового рынка, или организации, имеющие намерение участвовать в обращении электрической энергии и (или) мощности, производимых на принадлежащем им генерирующем оборудовании, которое соответствует указанным требованиям и ввод в эксплуатацию которого предполагается в будущем (подпункт 1); потребители электрической энергии, которые присоединены в установленном порядке к электрическим сетям и количественные характеристики заявленного потребления электрической энергии которых превышают минимально допустимые значения, устанавливаемые правилами оптового рынка (крупные потребители электрической энергии) (подпункт 2); энергосбытовые организации, которые приобретают электрическую энергию в целях её последующей реализации на розничных рынках и количественные характеристики заявленного приобретения электрической энергии которых превышают минимально допустимые значения, устанавливаемые правилами оптового рынка (подпункт 3); гарантирующие поставщики вне зависимости от количественных характеристик обслуживаемого ими объёма потребления электрической энергии (подпункт 4); системообразующие территориальные сетевые организации в целях исполнения функций гарантирующего поставщика в случаях и порядке, которые определяются Правительством Российской Федерации (подпункт 5); системообразующие территориальные сетевые организации в части оплаты потерь, возникающих в их сетях, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации или

уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти (подпункт б); коммерческие организации, имеющие намерение стать агрегаторами управления изменением режима потребления электрической энергии. Такие коммерческие организации получают статус субъекта оптового рынка в целях оказания услуг по управлению изменением режима потребления электрической энергии при условии, что количественные характеристики заявляемого ими в порядке, предусмотренном правилами оптового рынка, снижения потребления электрической энергии в отношении каждого из сформированных ими агрегированных объектов управления изменением режима потребления электрической энергии соответствуют критериям, установленным правилами оптового рынка (подпункт 7).

Согласно пункту 3 статьи 35 Закона об электроэнергетике порядок получения статуса субъекта оптового рынка – участника обращения электрической энергии и (или) мощности на оптовом рынке и (или) агрегатора управления изменением режима потребления электрической энергии и порядок заключения обязательных договоров субъектом оптового рынка устанавливаются правилами оптового рынка. Условия получения статуса субъекта оптового рынка, устанавливаемые указанными правилами, не могут быть различными для юридических лиц, осуществляющих одни и те же виды деятельности.

Проанализировав положения статьи 35 Закона об электроэнергетике, регулирующей порядок получения юридическим лицом статуса субъекта оптового рынка, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что установленное оспариваемым положением Правил требование к энергосбытовой организации или энергоснабжающей организации о приобретении электрической энергии и мощности на оптовом рынке в целях последующей их реализации на основании заключённых на розничных рынках договоров энергоснабжения (купли-продажи (поставки) электрической энергии и мощности) с потребителями не входит в противоречие с приведёнными нормами закона, основано на положении подпункта 3 пункта 2 статьи 35 Закона об электроэнергетике, предписывающего, что статус субъекта оптового рынка получают энергосбытовые организации, которые приобретают электрическую энергию в целях её последующей реализации на розничных рынках и не содержит каких-либо ограничений для продажи энергосбытовой или энергоснабжающей организациями электрической энергии гарантирующему поставщику.

Доводы административного истца, приведённые им и в апелляционной жалобе, о необоснованности установления оспариваемой нормой различий в условиях для гарантирующих поставщиков и для энергосбытовых организаций, влекущих ограничение прав энергосбытовых и энергоснабжающих организаций, являющихся субъектами оптового рынка и отвечающих количественным характеристикам, определённым оспариваемой нормой, на заключение договоров энергоснабжения (купли-продажи (поставки) электрической энергии и мощности) с покупателями, были оценены судом при разрешении данного дела и обоснованно признаны неосновательными.

Исходя из положений статьи 3 Закона об электроэнергетике, раскрывающих использованные в названном законе основные понятия, в частности «гарантирующий поставщик электрической энергии», «энергосбытовая организация», с учётом предписаний пунктов 12, 198 (абзац седьмой) Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442, пункта 3 статьи 38 Закона об электроэнергетике суд верно указал в обжалуемом решении, что гарантирующий поставщик электрической энергии, которым является коммерческая организация, в отличие от энергосбытовой или энергоснабжающей организаций осуществляет свою деятельность в определённых уполномоченным органом исполнительной власти границах зоны (зон) его деятельности, в каждой из которых для гарантирующего поставщика располагаются группы точек поставки, и получает статус гарантирующего поставщика вне зависимости от количественных характеристик обслуживаемого им объёма потребления электрической энергии.

Данные требования в отношении гарантирующего поставщика установлены Правительством Российской Федерации на основании закреплённого федеральным законодателем правового регулирования и направлены в том числе на обеспечение выполнения им обязанности по заключению договора энергоснабжения, купли-продажи (поставки) электрической энергии (мощности) с любым обратившимся к нему лицом. Такая обязанность у энергосбытовой организации или энергоснабжающей организации отсутствует.

Исходя из содержания статьи 3 Закона об электроэнергетике оптовый рынок электрической энергии и мощности – сфера обращения особых товаров – электрической энергии и мощности, услуг по управлению изменением режима потребления электрической энергии в рамках Единой энергетической системы России в границах единого экономического пространства Российской Федерации с участием крупных производителей и крупных покупателей электрической энергии и мощности, а также иных лиц, получивших статус субъекта оптового рынка и действующих на основе правил оптового рынка, утверждаемых в соответствии с данным законом Правительством Российской Федерации. Критерии отнесения производителей и покупателей электрической энергии к категории крупных производителей и крупных покупателей устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В связи с чем суд правомерно указал в решении, что Правительство Российской Федерации с учётом приведённого правового регулирования вправе устанавливать иные требования к гарантирующим поставщикам.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе оспариваемая норма Правил в системной взаимосвязи с нормами приведённого законодательства направлена – с учётом особенностей регулирования отношений по энергоснабжению – на обеспечение баланса интересов всех участников таких отношений и не препятствует осуществлению Обществом энергосбытовой

деятельности при соблюдении им требований действующего законодательства в установленной сфере.

Ссылки административного истца в апелляционной жалобе на постановление Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии», в частности на его пункт 56, а также ранее действовавшие Правила оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2003 г. № 643 (утратили силу в связи с принятием Постановления), в обоснование доводов о незаконности оспариваемого положения Правил по мотиву отсутствия в нём указания наряду со словом «потребитель» слова «покупатель» основаны на неверном толковании норм материального права, регулирующего рассматриваемые правоотношения и применённого судом при разрешении данного дела, и не опровергаются изложенных судом в решении выводов.

Как следует из содержания административного искового заявления и апелляционной жалобы, доводы Общества о незаконности абзаца четвёртого подпункта 1 пункта 23 Правил, по сути, фактически сводятся к оценке целесообразности действующего правового регулирования в рассматриваемой сфере и необходимости внесения в него изменений и дополнений в предлагаемой им редакции. Однако разрешение подобного рода вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. Предусмотренные частью 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование отсутствуют.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, абзац четвёртый подпункта 1 пункта 23 Правил не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

Указание в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции при разрешении данного дела не дал надлежащей оценки приведённым в обоснование административного иска доводам, неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для дела, противоречит содержанию обжалуемого решения суда первой инстанции.

В соответствии со статьёй 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определяющей обязанности суда при разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового

акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объёме (часть 7).

При рассмотрении административного дела все перечисленные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении. Доводы административного истца, имеющие правовое значение для рассмотрения и разрешения данного дела, получили надлежащую оценку в обжалуемом решении.

Обжалуемое решение суда первой инстанции соответствует требованиям статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отвечает нормам материального права, правомерно применённым и истолкованным при рассмотрении и разрешении данного административного дела, выводы суда, изложенные в решении, мотивированны, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Черкесские городские электрические сети» – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко