



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 67-АПГ14-1

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

17 апреля 2014 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,  
судей Анишиной В.И. и Хаменкова В.Б.  
при секретаре Акулове Д.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе закрытого акционерного общества «Энергопром-Новосибирский электродный завод» на решение Новосибирского областного суда от 9 декабря 2013 года, которым ему отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим приказа Департамента по тарифам Новосибирской области от 13 ноября 2012 г. № 603-ТЭ «Об установлении тарифа на тепловую энергию (мощность), поставляемую закрытым акционерным обществом «Энергопром - Новосибирский электродный завод» потребителям».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителей закрытого акционерного общества «Энергопром-Новосибирский электродный завод» Иштутиной Н.Ф. и Каримова Д.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителя Департамента по тарифам Новосибирской области Ветчиновой Ю.С., возражавшей против удовлетворения апелляционной жалобы, представителя Федеральной службы по тарифам России Кукушкина И.П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда оставить без

изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

13 ноября 2012 года Департаментом по тарифам Новосибирской области издан приказ № 603-ТЭ «Об установлении тарифа на тепловую энергию (мощность), поставляемую закрытым акционерным обществом «Энергопром - Новосибирский электродный завод» потребителям» (далее – Приказ), текст которого был опубликован в издании «Советская Сибирь» 21 ноября 2012 г., № 218.

Пунктом 1 Приказа установлен тариф на тепловую энергию (мощность) для потребителей закрытого акционерного общества «Энергопром - Новосибирский электродный завод» (ОГРН 1035404788715, ИНН 5446112952) согласно приложению.

Тариф действует с 1 января 2013 года с календарной разбивкой с 1 января 2013 г. по 30 июня 2013г. и с 1 июля 2013 г. (пункт 2 Приказа).

ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод» обратилось в суд с заявлением о признании недействующим Приказа, ссылаясь на его противоречие пунктам 5-7 части 1 статьи 3, пунктам 2 и 3 части 1 статьи 7, части 1 статьи 10 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», части 7 пункта 2, пунктам 15, 16, 17, 18 Основ ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2004г. № 109 .

Вступившим в законную силу определением Новосибирского областного суда от 6 декабря 2013 г. производство по делу по заявлению ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод» о признании недействующим Приказа в части установления приложением к Приказу тарифа на тепловую энергию на период с 1 января 2013 года по 30 июня 2013 г. прекращено.

Решением Новосибирского областного суда от 9 декабря 2013 года в удовлетворении заявления ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод» отказано.

В апелляционной жалобе ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод» просит решение отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Отказывая в удовлетворении заявления ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод», суд исходил из того, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом (департаментом по тарифам Новосибирской области), в пределах предоставленных ему полномочий, не противоречит федеральному

законодательству или другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав заявителя.

Разрешая дело, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый Приказ принят уполномоченным органом (департаментом по тарифам Новосибирской области), в пределах предоставленных ему полномочий. Между тем Судебная коллегия не может согласиться с выводом суда о соответствии Приказа требованиям федерального законодательства и о ненарушении им прав заявителя.

Правовые основы экономических отношений, возникающих в связи с производством, передачей, потреблением тепловой энергии, тепловой мощности, теплоносителя с использованием систем теплоснабжения, созданием, функционированием и развитием таких систем, установлены Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», который также определяет полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления поселений, городских округов по регулированию и контролю в сфере теплоснабжения, права и обязанности потребителей тепловой энергии, теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций.

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» к общим принципам организации отношений в сфере теплоснабжения относятся, в том числе: соблюдение баланса экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей; обеспечение экономически обоснованной доходности текущей деятельности теплоснабжающих организаций и используемого при осуществлении регулируемых видов деятельности в сфере теплоснабжения инвестированного капитала; обеспечение недискриминационных и стабильных условий осуществления предпринимательской деятельности в сфере теплоснабжения.

В части 1 статьи 7 указанного Федерального закона приведены основные принципы регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения. Регулированию подлежат предельные (минимальный и (или) максимальный) уровни тарифов на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям (пункт 2 части 1 статьи 8 этого же Федерального закона).

В соответствии с частью 1 статьи 10 названного Федерального закона государственное регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию (мощность) осуществляется на основе принципов, установленных данным Федеральным законом, в соответствии с основами ценообразования в сфере теплоснабжения, правилами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденными Правительством Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами и методическими указаниями, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов в сфере теплоснабжения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2004 г. № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой

энергии в Российской Федерации» утверждены Основы ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации (далее – Основы ценообразования) и Правила государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации (далее – Правила).

Установление тарифов и (или) предельных уровней производится регулирующими органами путем рассмотрения соответствующих дел.

Решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов принимается по форме, утверждаемой Федеральной службой по тарифам, и включает: величину тарифов и (или) их предельных уровней с разбивкой по категориям (группам) потребителей; даты введения в действие тарифов и (или) их предельных уровней, в том числе с календарной разбивкой. В протоколе указываются основные показатели деятельности регулируемой организации на расчетный период регулирования (объем необходимой валовой выручки и основные статьи расходов по регулируемым видам деятельности в соответствии с Основами ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации) (пункт 21 Правил).

В силу пункта 22 Правил основания, по которым отказано во включении в тарифы отдельных расходов, предложенных организацией, осуществляющей регулируемую деятельность, указываются в протоколе.

Приведенные нормы федерального законодательства являются императивными, содержат, в том числе, порядок принятия решения об установлении тарифов, который предусматривает последовательность процедур и требований к ним, необходимых для принятия тарифного решения, форму принятия решения и закрепления устанавливаемых параметров. Данный порядок является обязательным для органа регулирования при установлении тарифа и исключает возможность отступления от установленных процедур и требований по усмотрению регулирующего органа.

Следовательно, действие (бездействие) органа регулирования, выразившееся в нарушении определенной нормативным правовым актом процедуры установления тарифа, является нарушением требований федерального законодательства и, соответственно, основанием для признания такого тарифа недействующим, в данном случае, когда такое нарушение повлияло на правильность определения его размера.

Судом установлено, что Департаментом по тарифам Новосибирской области при принятии и введении в действие оспариваемого тарифа был применен метод экономически обоснованных расходов (затрат) общества на производство тепловой энергии.

В связи с этим существенное значение для правильного разрешения дела имеет наличие экономического и правового обоснования в экспертном заключении и в протоколе заседания правления комиссии.

В материалах дела имеются выписка из протокола заседания правления Департамента по тарифам Новосибирской области и приложение к протоколу

(Доклад по результатам рассмотрения дела об установлении тарифа) (л.д. 45-53 том 1), экспертное заключение (л.д. 54-67 том 1), содержание которых не свидетельствует о соблюдении регулирующим органом требований федерального законодательства при установлении тарифа, в том числе, формы принятия решения и закрепления обязательных для установления тарифа параметров, а также принципов соблюдения баланса экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей; обеспечение экономически обоснованной доходности текущей деятельности теплоснабжающих организаций и используемого при осуществлении регулируемых видов деятельности в сфере теплоснабжения инвестированного капитала.

Так, в заявлении ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод» об установлении тарифа указан экономически обоснованный тариф на 2013 год в размере 751,7 рубль (л.д.68), Департаментом установлен тариф иного размера, как это следует из оспариваемого акта, при этом в нарушение требований пункта 22 Правил в протоколе не указаны основания, по которым отказано во включении в тарифы отдельных расходов, предложенных заявителем.

Ссылки представителя регулирующего органа о том, что указанные сведения содержатся в экспертном заключении, не могут быть приняты судом, поскольку это противоречит положениям пункта 22 Правил, экспертное заключение не имеет юридической силы протокола, не является документом, принятым уполномоченным органом в установленном порядке, к нему нормативно предъявляются иные требования (пункт 17 Правил).

Кроме того, само представленное в дело экспертное заключение не в полной мере соответствует требованиям пункта 17 Правил, поскольку не содержит оценки достоверности некоторых из представленных организацией данных, оценки финансового состояния организации-заявителя, полного анализа экономической обоснованности каждого из расходов по статьям расходов, анализа экономической обоснованности величины прибыли, не приведен и сравнительный анализ динамики расходов и величины необходимой прибыли по отношению к предыдущему периоду регулирования, исчерпывающий анализ соответствия расчета тарифов и формы представления предложений нормативно-методическим документам.

Названные нарушения привели к тому, что установленный тариф нельзя признать законным и экономически обоснованным.

Пунктами 15 и 16 Основ ценообразования установлено, что при регулировании тарифов может применяться метод экономически обоснованных расходов (затрат), при использовании которого регулируемые тарифы (цены) рассчитываются на основе размера необходимой валовой выручки организации (далее – НВВ), осуществляющей регулируемую деятельность, от реализации каждого вида продукции (услуг) и расчетного объема производства соответствующего вида продукции (услуг) за расчетный период регулирования.

Представляя экономическое обоснование устанавливаемого тарифа, ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод» в своем заявлении об установлении тарифа и приложенных к нему документах, произвел расчет предполагаемого объема НВВ на 2013 год, размер его составил 422953,5 тыс. рублей, с учетом размера производственных расходов 415489,0 тыс. рублей.

Согласно же выписке из протокола Департамента по тарифам Новосибирской области от 13 ноября 2012 г. № 50 регулирующим органом объем НВВ определен в размере 389458,5 тыс. рублей (л.д.51). При этом определить на основании данного протокола правомерность исключения (уменьшения размера) регулирующим органом расходов заявленных ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод» в целях расчета НВВ на 2013 год, и соответственно, экономическую обоснованность установленных оспариваемым актом тарифов, невозможно, что нарушает требования пункта 22 Правил. Кроме того, в экспертном заключении, представленном регулирующим органом, приведен расчет НВВ и указан иной его размер - 369 657,6 тыс. рублей (л.д.61), который в судебном заседании апелляционной инстанции подтвержден представителем регулирующего органа как установленный для заявителя на 2013 год.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия приходит к выводу о том, что регулирующим органом при определении НВВ допущено нарушение федерального законодательства, вследствие которого невозможно достоверно установить размер НВВ, из которого должен был быть исчислен оспариваемый тариф.

Кроме того, как следует из материалов дела, определение НВВ и расчет тарифов для теплоснабжающих организаций на 2013 г. осуществлены в соответствии с пунктом 14 Основ ценообразования с календарной разбивкой, исходя из неизменности тарифа в первом полугодии 2013 г. (на уровне 31 декабря 2012 г.), и соответствующего определения НВВ и расчета тарифа на 2 полугодие 2013 г. на основании предварительно определенных значений НВВ и расчета затрат на весь расчетный (годовой) период регулирования.

Согласно экспертному заключению объем НВВ регулируемого периода (2013 год) составил 369 657,6 тыс. рублей, в том числе по полугодиям: НВВ первого полугодия - 204 887,3 тыс. рублей; НВВ второго полугодия - 164 761,3 тыс. рублей, то есть, с учетом установленного Прогнозом недопущения роста тарифов в первом полугодии 2013 года.

Одновременно в названном заключении указано, что годовая НВВ в размере 389 458,5 тыс. рублей является НВВ на период с 1 июля 2013 г. по 30 июня 2014 г. Позиция Департамента заключается в том, что данный размер НВВ рассчитывался им и указывался в протоколе в целях соблюдения требований ФСТ России по заполнению шаблонов ЕИАС, на основании которых проводится мониторинг соблюдения Департаментом установленных ФСТ России предельных уровней тарифов на тепловую энергию.

В Приложении № 2 к экспертному заключению и самом экспертном заключении, а также в приложении № 1 к Докладу и самом докладе указан расчет структуры и размера тарифа на тепловую энергию в объемах годовых

показателей с календарной разбивкой для представления отчетности в форме шаблонов ЕИАС (Единая информационная аналитическая система) в ФСТ России с целью контроля предельных уровней роста тарифа, утвержденных на 2013 год для Новосибирской области.

В столбце «Согласовано ДТ с 01.07.2013» Таблицы приложения № 1 к Докладу приведены, как раз, годовые показатели. Наименование столбца содержит указание на 1 июля 2013 г. именно по причине того, что размер тарифа установлен с 1 июля 2013 г., который должен сохраниться в первом полугодии 2014 года.

Между тем, ни приказом Росстата от 11 февраля 2011 г. № 37 «Об утверждении статистического инструментария для организации ФСТ России федерального статистического наблюдения за деятельностью организаций в сфере электроэнергетики и теплоэнергетики», ни иным актом законодательства Российской Федерации в сфере государственного регулирования тарифов, не предусмотрено установление каких-либо иных показателей НВВ, не совпадающих с НВВ, установленной на расчетный период регулирования, то есть в данном случае на 2013 год.

Таким образом, указание в экспертном заключении по результатам рассмотрения материалов дела об установлении тарифа на тепловую энергию на 2013 год, поставляемую потребителям ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод» на территории р.п. Линево Искитимского района, размера НВВ на период с 1 июля 2013 года по 30 июня 2014 года в целях соблюдения требований ФСТ России по заполнению шаблонов ЕИАС, действующим федеральным законодательством не предусмотрено, что подтверждает вывод Судебной коллегии об отсутствии правовых оснований признать установленный Департаментом НВВ законным и экономически обоснованным.

Кроме того, пунктом 17 Основ ценообразования установлено, что определение состава расходов, включаемых в НВВ, и оценка их экономической обоснованности производятся в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере бухгалтерского учета.

В НВВ 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 18 Основ ценообразования), состав расходов установлен пунктом 19 этого же акта, правила их определения приведены в пунктах 22-29.

Как видно из материалов дела, включение в НВВ заявителя его расходов, определение их состава и размеров, произведено регулирующим органом с нарушением требований федерального законодательства.

Так, в экспертном заключении отражено, что Департаментом на 2 полугодие 2013 г. в составе расходов, включенных в НВВ, утверждена цена

на газ в размере 3610,18 руб./м<sup>3</sup>, принятая по данным ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод». Оценка достоверности указанной цены, как того требует подпункт 1 пункта 17 Правил экспертом не произведена, что подтвердил представитель регулирующего органа в заседании апелляционной инстанции. В экспертном заключении не содержится сведений о применении индекса, утвержденного Минэкономразвития Российской Федерации на 2013 г. на газ -115%.

Аналогично, без оценки достоверности данных, в экспертном заключении Департаментом по тарифам Новосибирской области на 2-е полугодие принята цена на электроэнергию в размере 1,815 руб/кВтч в соответствии с предложением ТСО. Также из приведенного экспертом расчета не следует, что применен утвержденный Минэкономразвития Российской Федерации на 2013 г. индекс на электроэнергию -112% (с 01.07.2013г.). Названные экспертные данные использованы Департаментом в качестве расчета показателей, составляющих НВВ заявителя, что получило подтверждение в заседании апелляционной инстанции. Других расчетов при установлении обжалуемого тарифа Департаментом по тарифам Новосибирской области не представлено. Следовательно, регулирующим органом не соблюдены требования федерального законодательства при установлении цены на газ и электроэнергию в составе НВВ заявителя. Хотя в Докладе по результатам рассмотрения дела заявлено о применении данных индексов при установлении тарифа, но из представленных расчетов этого не следует.

В числе прочего, в экспертном заключении в составе НВВ заявителя Департаментом по тарифам Новосибирской области определены расходы на воду, стоки, материалы для химводоподготовки в размере 10,96 руб./м<sup>3</sup>(вода) и стоки 6,85 руб./м<sup>3</sup> при отсутствии расшифровки расчета заявителя (л.д.58), что само по себе нарушает порядок, установленный в пункте 12 Правил, а так же нарушает и положения пункта 36 Основ ценообразования, поскольку в соответствии с подпунктом 1 данного пункта регулирующий орган должен был использовать регулируемые государством тарифы (цены) на воду и стоки, утвержденные приказом Департамента по тарифам Новосибирской области от 13 ноября 2012 г. № 584-В для ЗАО «Энергопром-Новосибирский электродный завод» на холодную воду в размере 14,21 руб./м<sup>3</sup> и водоотведение (стоки) в размере 6,93 руб./м<sup>3</sup>.

В части определения расходов на техническое обслуживание и ремонты, Судебная коллегия соглашается с выводом суда о том, что Департаментом правильно применены положения пункта 7 Основ ценообразования при проверке расчетов расходов, которые были представлены заявителем и приняты меры, направленные на исключение из расчетов экономически необоснованных расходов, что подробно изложено в экспертном заключении. При этом апелляционная жалоба не содержит каких-либо обоснованных доводов, которые могли бы послужить основанием к сомнениям в правильности выводов суда в этой части.



Кроме того, нельзя согласиться с выводом суда о том, что положения пункта 10 Основ ценообразования могут служить для заявителя правовым основанием для представления в Департамент после окончания расчетного периода, на который установлены тарифы, документов, подтверждающих экономически обоснованные расходы, не учтенные при установлении регулируемых тарифов (но имевшие подтверждение на момент установления тарифов), для учета их при установлении регулируемых тарифов на последующий расчетный период регулирования, поскольку указанная норма не предоставляет заявителю таких правовых возможностей. Такие документы должны быть приняты во внимание при утверждении тарифов на расчетный период регулирования в установленном законом порядке.

Права же заявителя на компенсацию убытков, возникших из регулируемой деятельности в случае установления предельного максимального уровня тарифов, не обеспечивающих принципов обеспечения экономически обоснованной доходности текущей деятельности теплоснабжающих организаций и используемого при осуществлении регулируемых видов деятельности в сфере теплоснабжения инвестированного капитала; обеспечение недискриминационных и стабильных условий осуществления предпринимательской деятельности в сфере теплоснабжения, подлежат защите в порядке арбитражного судопроизводства посредством предъявления соответствующих требований. Однако при этом расчет экономически обоснованного тарифа должен быть произведен в соответствии с названными принципами и требованиями федерального законодательства.

Изложенное выше свидетельствует о нарушении порядка принятия решения об установлении тарифа, несоблюдении названных принципов тарифного регулирования, что привело к установлению тарифа, не отвечающего требованиям установления его законного, экономически обоснованного размера.

При таких обстоятельствах суд не имел оснований для вывода о соответствии оспариваемого Приказа актам большей юридической силы и отказа в удовлетворении заявления.

В силу части 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, признает нормативный правовой акт не действующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Новосибирского областного суда от 9 декабря 2013 года отменить, принять по делу новое решение, которым заявление закрытого акционерного общества «Энергопром-Новосибирский электродный завод» удовлетворить, признать недействующим с момента принятия приказ Департамента по тарифам Новосибирской области от 13 ноября 2012 г. № 603-ТЭ «Об установлении тарифа на тепловую энергию (мощность), поставляемую закрытым акционерным обществом «Энергопром - Новосибирский электродный завод» потребителям».

Председательствующий

Судьи