



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 9-АПГ16-42

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

19 января 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Александрова В.Н.,  
судей Абакумовой И.Д., Никифорова С.Б.  
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Центра и Приволжья» в лице филиала «Нижновэнерго» о признании частично недействующими решения Региональной службы по тарифам Нижегородской области от 23 декабря 2010 г. № 48/2 «Об установлении необходимой валовой выручки и долгосрочных параметров регулирования публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Центра и Приволжья»» – филиал «Нижновэнерго», г. Нижний Новгород на территории Нижегородской области» (в редакции решения от 25 декабря 2015 г. № 53/8) и решения от 25 декабря 2015 г. № 53/1 «Об установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии на территории Нижегородской области» (в редакции решения от 29 января 2016 г. № 1/1) и об обязанности Региональной службы по тарифам Нижегородской области внести изменения в необходимую валовую выручку филиала публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Центра и Приволжья» – «Нижновэнерго» на 2016 год, по апелляционной жалобе Региональной службы по тарифам Нижегородской

области на решение Нижегородского областного суда от 31 августа 2016 г., которым заявленные требования удовлетворены частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Александрова В.Н., объяснения представителя публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Центра и Приволжья» Каширского С.С., представителей публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Центра и Приволжья» в лице филиала «Нижновэнерго» Кудряшова Г.А., Лебедева С.П., Асадчей Е.К., представителя Региональной службы по тарифам Нижегородской области Уткина И.Е., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

публичное акционерное общество «Межрегиональная распределительная сетевая компания Центра и Приволжья» в лице филиала «Нижновэнерго» (далее – ПАО «МРСК Центра и Приволжья» в лице филиала «Нижновэнерго», общество) обратилось в Нижегородский областной суд с административным иском, в котором с учетом определения Нижегородского областного суда от 8 июля 2016 г. о прекращении производства по делу в части требований административного истца, просило признать недействующими приложения № 1 к решению Региональной службы по тарифам Нижегородской области от 23 декабря 2010 г. № 48/2 «Об установлении необходимой валовой выручки и долгосрочных параметров регулирования публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Центра и Приволжья» – филиал «Нижновэнерго», г. Нижний Новгород на территории Нижегородской области» (в редакции решения от 25 декабря 2015 г. № 53/8) в части необходимой валовой выручки филиала ПАО «МРСК Центра и Приволжья» – «Нижновэнерго» (без учета потерь) на 2016 год в размере 17 533 990,67 тыс. руб. и пункта 51 приложения № 2 к решению от 25 декабря 2015 г. № 53/1 «Об установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии на территории Нижегородской области» (в редакции решения от 29 января 2016 г. № 1/1) в части необходимой валовой выручки филиала ПАО «МРСК Центра и Приволжья» – «Нижновэнерго» (без учета потерь), учтенной при утверждении (расчете) единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии в Нижегородской области на 2016 год в размере 17 533 990,67 тыс. руб., а также об обязанности Региональной службы по тарифам Нижегородской области внести изменения в необходимую валовую выручку филиала публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Центра и Приволжья» – «Нижновэнерго» на 2016 год.

Решением Нижегородского областного суда от 31 августа 2016 г. административное исковое заявление удовлетворено частично. Приложение № 1 к решению Региональной службы по тарифам Нижегородской области от 23 декабря 2010 г. № 48/2 «Об установлении необходимой валовой выручки

и долгосрочных параметров регулирования публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Центра и Приволжья» – филиал «Нижновэнерго», г. Нижний Новгород на территории Нижегородской области» (в редакции решения от 25 декабря 2015 г. № 53/8) в части необходимой валовой выручки филиала ПАО «МРСК Центра и Приволжья» – «Нижновэнерго» (без учета потерь) на 2016 год в размере 17 533 990,67 тыс. руб. и пункт 51 приложения № 2 к решению от 25 декабря 2015 г. № 53/1 «Об установлении единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии на территории Нижегородской области» (в редакции решения от 29 января 2016 г. № 1/1) в части необходимой валовой выручки филиала ПАО «МРСК Центра и Приволжья» – «Нижновэнерго» (без учета потерь), учтенной при утверждении (расчете) единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии в Нижегородской области на 2016 год в размере 17 533 990,67 тыс. признаны недействующими с 1 января 2016 г. В удовлетворении остальной части административного искового заявления отказано.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, Региональная служба по тарифам Нижегородской области обратилась в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с апелляционной жалобой, в которой просит указанный судебный акт отменить, ссылаясь на неправильное применение норм материального права и неполное выяснение судом первой инстанции всех обстоятельств дела и принять новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Относительно жалобы ПАО «МРСК Центра и Приволжья» в лице филиала «Нижновэнерго» и прокуратура Нижегородской области представили возражения.

В судебное заседание представители Федеральной антимонопольной службы, Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области, прокуратуры Вологодской области, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, не явились.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражений на нее, заслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц и заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации установила следующее.

Из материалов дела следует, что ПАО «МРСК Центра и Приволжья» – филиал «Нижновэнерго» является сетевой организацией, осуществляющей услуги по передаче электрической энергии на территории Нижегородской области.

Решением Региональной службой по тарифам Нижегородской области (далее – служба по тарифам) от 23 декабря 2010 г. № 48/2 установлены необходимая валовая выручка ПАО «МРСК Центра и Приволжья» на 2015-2017 годы и долгосрочные параметры регулирования для общества на этот же период.

Приложением № 1 к данному решению необходимая валовая выручка ПАО «МРСК Центра и Приволжья» на 2016 год установлена в размере 17 533 990,67 тыс. руб. (без учета расходов на оплату услуг по передаче электрической энергии через электрические сети территориальных сетевых организаций, действующих на территории Нижегородской области, с учетом услуг по передаче электрической энергии через электрические сети ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы»).

Данное решение опубликовано в газете «Нижегородская правда» от 28 декабря 2010 г. № 143 (25319).

В указанное решение 12 октября 2012 г., 21 декабря 2012 г., 22 августа 2013 г., 20 декабря 2013 г., 21 августа 2014 г., 26 июня 2015 г., 25 сентября 2015 г. и 25 декабря 2015 г. вносились изменения.

При этом из материалов административного дела следует, что в нарушение пункта 5 статьи 11 Закона Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-3 «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (далее – Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-3), пункта 3.6.3 постановления Правительства Нижегородской области от 11 декабря 2009 г. № 920 в решение № 48/2 не прошло государственную регистрацию в установленном порядке.

Решением службы по тарифам от 25 декабря 2015 г. № 531 утверждены единые (котловые) тарифы на услуги по передаче электрической энергии на территории Нижегородской области на период с 1 января по 31 декабря 2016 г. включительно.

Пунктом 51 приложения № 2 к названному решению в отношении ПАО «МРСК Центра и Приволжья» установлены: необходимая валовая выручка без учета оплаты потерь, учтенная при утверждении (расчете) единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии в субъекте Российской Федерации в размере 17 533 990,67 тыс. руб. (с учетом затрат на оплату услуг по передаче электрической энергии ПАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы», г. Москва, на уровне напряжения ВН1).

Указанное решение включено в Реестр нормативных правовых актов органов исполнительной власти Нижегородской области 25 декабря 2015 г. № 08048-516-053/1 и опубликовано в газете «Нижегородская правда» от 29 декабря 2015 г. № 134 (26020).

В дальнейшем в данное решение 29 января 2016 г., 30 июня 2016 г. внесены изменения.

В обоснование заявленного требования общество указало, что органом регулирования при определении корректировки необходимой валовой выручки в связи с изменением (неисполнением) инвестиционной программы за 2012-2014 годы необоснованно учтена инвестиционная программа, принятая при установлении долгосрочных тарифов (приказ Минэнерго России от 14 ноября 2012 г. № 574 с объемом финансирования в размере 2 440 617,4 тыс. руб.), а не утвержденная в установленном порядке инвестиционная программа (приказ Минэнерго России от 25 сентября 2014 г. № 644 с объемом финансирования в

размере 1 998 519 тыс. руб.), что привело к снижению необходимой валовой выручки на 36 488,49 тыс. руб.

По мнению общества решения органа регулирования в оспариваемых частях не соответствуют нормативным правовым актам, регулирующим правоотношения в сфере электроэнергетики, имеющим большую юридическую силу, а также нарушают права и законные интересы заявителя.

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 установлены Федеральным законом от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон об электроэнергетике).

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.

Основные принципы и методы регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике определяют Основы ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178 (далее - Основы ценообразования) и Правила государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике.

В соответствии с пунктом 3 статьи 24 Закона об электроэнергетике органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов устанавливают цены (тарифы), указанные в статье 23.1 данного федерального закона, за исключением цен (тарифов), регулирование которых осуществляется Правительством Российской Федерации или федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов.

Уполномоченным органом исполнительной власти Нижегородской области в области государственного регулирования цен (тарифов) на электроэнергетику в соответствии с Положением о Региональной службе по тарифам Нижегородской области, утвержденным постановлением Правительства Нижегородской области от 15 мая 2006 г. № 171 (далее – Положение), является Региональная служба по тарифам Нижегородской области.

При рассмотрении спора суд первой инстанции, проанализировав нормы Закона об электроэнергетике во взаимосвязи с положениями постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178, постановления Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2011 г. № 97 «Об утверждении Типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов», статьи 38 Устава Нижегородской области, статьи 11 Закона

Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-3), статей 4, 10, 22 Закона Нижегородской области от 3 октября 2007 г. года № 129-3 «О Правительстве Нижегородской области», Указа Губернатора Нижегородской области от 15 октября 2014 г. № 115 «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Нижегородской области», Положения о региональной службе по тарифам Нижегородской области, оценив представленные в материалы дела доказательства, включая выписки из протоколов заседаний Правления региональной службы по тарифам Нижегородской области, на которых принимались оспариваемые акты (акты о внесении в них изменений), сделал обоснованный вывод, что решения службы по тарифам от 23 декабря 2010 г. № 48/2 и от 25 декабря 2015 г. № 53/1 отвечают признакам нормативного правового акта, указанным в пункте 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», поскольку направлены на неоднократное применение и действие которых распространяются на неопределенный круг лиц.

Решением от 23 декабря 2010 года № 48/2 установлены необходимая валовая выручка ПАО «МРСК Центра и Приволжья» на 2015 - 2017 годы и долгосрочные параметры регулирования для ПАО «МРСК Центра и Приволжья» (базовый уровень операционных расходов, индекс эффективности операционных расходов, размер инвестированного капитала, чистый оборотный капитал, нормы доходности на инвестированный капитал, срок возврата инвестированного капитала, коэффициент эластичности подконтрольных расходов по количеству активов, норматив технологического расхода (потерь), уровень надежности реализуемых товаров и услуг, уровень качества реализуемых товаров и услуг) на 2012 - 2017 годы, которые в силу положений статьи 23 Закона об электроэнергетике и пунктов 2, 12, 33 Основ ценообразования не подлежат пересмотру (за исключением прямо оговоренных случаев) в течение долгосрочного периода регулирования и являются параметрами расчета необходимой валовой выручки и долгосрочных цен (тарифов), устанавливаемых на долгосрочный период регулирования. Этим же решением административного ответчика закреплён переход общества на применение метода доходности инвестированного капитала (RAV) при расчете указанных цен (тарифов).

На основании установленных необходимой валовой выручки (с учетом корректировки на 2016 год) и долгосрочных параметров регулирования решением от 25 декабря 2015 г. № 53/1 утверждены единые (котловые) тарифы на услуги по передаче электрической энергии на территории Нижегородской области на период с 1 января по 31 декабря 2016 г. включительно.

С учетом изложенного решения службы по тарифам от 23 декабря 2010 г. № 48/2 и от 25 декабря 2015 г. № 53/1 взаимосвязаны и не могут рассматриваться в отрыве друг от друга.

Проверяя указанные решения органа регулирования в оспариваемой части на предмет их соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую

юридическую силу, суд первой инстанции исходил из следующего.

В силу пункта 4 статьи 23 Закона об электроэнергетике государственное регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике может осуществляться на основе долгосрочных параметров регулирования деятельности соответствующих организаций на срок не менее чем пять лет (на срок не менее чем три года при установлении впервые указанных цен (тарифов), их предельных уровней) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Цены (тарифы) на услуги по передаче электрической энергии при осуществлении государственного регулирования на основе долгосрочных параметров регулирования деятельности соответствующих организаций устанавливаются в порядке, установленном основами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденными Правительством Российской Федерации (Основы ценообразования). Методика расчета и определения уровня доходности капитала, инвестированного и используемого в сферах деятельности субъектов электроэнергетики, в которых применяется государственное регулирование цен (тарифов), определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (Методические указания).

Согласно абзацу 10 пункта 32 Основ ценообразования при регулировании тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала в течение 1-го долгосрочного периода регулирования в случае, если инвестиционные проекты, предусмотренные инвестиционной программой, не были реализованы, и (или) в случае, если инвестиционные проекты были исключены из инвестиционной программы, утвержденной (скорректированной) в установленном порядке до начала очередного года долгосрочного периода регулирования, на указанный долгосрочный период регулирования без замещения иными инвестиционными проектами, при ежегодной корректировке необходимой валовой выручки исключаются расходы на реализацию этих проектов в части, финансируемой за счет выручки от реализации товаров (услуг) по регулируемым ценам (тарифам), в порядке, предусмотренном методическими указаниями по регулированию тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала.

В пункте 42 Методических указаний, утвержденных приказом Федеральной службы по тарифам от 30 марта 2012 г. № 228-э (далее – Методические указания № 228-э), приведена формула, по которой рассчитывается скорректированная плановая необходимая валовая выручка, определяемая при установлении тарифов на очередной год  $i$  долгосрочного периода регулирования.

Одним из параметров в указанной формуле является «корректировка необходимой валовой выручки на  $i$ -й год долгосрочного периода регулирования, осуществляемая в связи с изменением (неисполнением) инвестиционной программы»

Указанный параметр в свою очередь рассчитывается по формуле, как произведение «объема собственных средств на реализацию инвестиционной программы» на «объем фактического финансирования инвестиционной

программы в (i-j)-м году долгосрочного периода регулирования» разделенной на «плановый размер финансирования инвестиционной программы, утвержденной в установленном порядке на (i-j)-й год долгосрочного периода регулирования».

Из материалов дела следует, что расходы на реализацию инвестиционной программы на 2014 год учтены регулирующим органом при тарифном регулировании исходя из первоначально утвержденной приказом Минэнерго России от 14 ноября 2012 г. № 574 программы в размере 2 440 617,4 тыс. руб. (без НДС).

Приказом Минэнерго России от 25 сентября 2014 г. № 644 в указанную инвестиционную программу внесены изменения в части ее основных характеристик на 2014 год, в соответствии с которыми объем финансирования инвестиционной программы составил 1 998 519 тыс. руб. (без НДС).

Согласно материалам дела объем собственных средств на реализацию инвестиционной программы, предусмотренной в необходимой валовой выручки общества на 2014, учтенный регулирующим органом при корректировке необходимой валовой выручки, составил 1 680 065 тыс. руб., фактический объем инвестиционной программы за счет собственных источников общества составил 1 817 384 тыс. руб.

Таким образом, у филиала «Нижновэнерго», реализовавшего инвестиционную программу как за счет собственных средств в виде выручки от реализации услуг по регулируемым ценам, так и за счет привлеченных заемных средств, в результате изменения инвестиционной программы избытка запланированных средств не образовалось, а оснований для исключения из необходимой валовой выручки на 2016 год 36 488,49 тыс. руб. у регулирующего органа не имелось.

С учетом изложенного и руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Нижегородского областного суда от 31 августа 2016 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Региональной службы по тарифам Нижегородской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи