

## ПРЕДПИСАНИЕ

19 октября 2023 г. г. Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению вопросов о государственном контроле (надзоре) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации в области регулирования цен (тарифов) (далее – Комиссия ФАС России), рассмотрев материалы плановой выездной проверки Агентства по регулированию цен и тарифов Ульяновской области (далее – Агентство, орган регулирования), в том числе Акт проверки ФАС России от 31.05.2023 № 20/23 (далее – Акт проверки), а также возражения в отношении Акта проверки, проведенной ФАС России на основании приказа ФАС России от 24.01.2023 № 18/23, в ходе которой выявлены нарушения законодательства в области регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике, допущенные органом исполнительной власти Ульяновской области в области регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике при установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям для ООО «Заволжская сетевая компания» (далее – регулируемая организация) на 2023 год,

### УСТАНОВИЛА:

Государственное регулирование цен на услуги по передаче электрической энергии осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Федеральный закон № 35-ФЗ), постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», которым утверждены Основы ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике (далее – Основы ценообразования № 1178) и Правила государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике (далее – Правила № 1178), а также Методическими указаниями по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке, утвержденными приказом Федеральной службы по тарифам от 06.08.2004 № 20-э/2 (далее – Методические указания № 20-э/2), Методическими указаниями по определению базового уровня операционных, подконтрольных расходов

территориальных сетевых организаций, необходимых для осуществления регулируемой деятельности, и индекса эффективности операционных, подконтрольных расходов с применением метода сравнения аналогов, утвержденных приказом ФСТ России от 18.03.2015 № 421-э (далее – Методические указания № 421-э), Методическими указаниями по расчету тарифов на услуги по передаче электрической энергии, устанавливаемых с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки, утвержденными приказом Федеральной службы по тарифам от 17.02.2012 № 98-э (далее – Методические указания № 98-э).

Приказом Агентства от 22.11.2022 № 98-П в отношении ООО «Заволжская Сетевая Компания» установлены долгосрочные параметры регулирования на 2023-2027 гг. с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки (далее – НВВ), в том числе базовый уровень подконтрольных расходов на 2023 год в размере 70,19 млн. руб.

Приказом Агентства от 22.11.2022 № 99-П НВВ регулируемой организации без учета оплаты потерь установлена на 2023 год в размере 89 495,11 тыс. руб.

ФАС России проанализированы материалы тарифного дела на 2023 год в разрезе отдельных статей затрат на предмет их экономической обоснованности, в том числе Экспертное заключение по определению (корректировке) НВВ на услуги по передаче электрической энергии ООО «Заволжская Сетевая Компания» на 2023 год методом долгосрочной индексации НВВ на долгосрочный период 2023-2027 гг. (далее – Экспертное заключение на 2023 год).

По результатам анализа вышеуказанных материалов установлено следующее.

## **1. Требование к экспертному заключению**

В соответствии с пунктом 23 Правил № 1178 экспертное заключение помимо общих мотивированных выводов и рекомендаций должно содержать:

- 1) оценку достоверности данных, приведенных в предложениях об установлении цен (тарифов) и (или) их предельных уровней;
- 2) оценку финансового состояния организации, осуществляющей регулируемую деятельность;
- 3) анализ основных технико-экономических показателей за 2 предшествующих года, текущий год и расчетный период

регулирования;

4) анализ экономической обоснованности расходов по статьям расходов;

5) анализ экономической обоснованности величины прибыли, необходимой для эффективного функционирования организаций, осуществляющих регулируемую деятельность;

6) сравнительный анализ динамики расходов и величины необходимой прибыли по отношению к предыдущему периоду регулирования;

7) анализ соответствия расчета цен (тарифов) и формы представления предложений нормативно-методическим документам по вопросам регулирования цен (тарифов) и (или) их предельных уровней;

8) анализ соответствия организации критериям отнесения владельцев объектов электросетевого хозяйства к территориальным сетевым организациям.

В соответствии с пунктом 29 Основ ценообразования № 1178 при определении фактических значений расходов (цен) регулирующий орган использует (в порядке очередности, если какой-либо из видов цен не может быть применен по причине отсутствия информации о таких ценах):

установленные на очередной период регулирования цены (тарифы) в случае, если цены (тарифы) на соответствующие товары (услуги) подлежат государственному регулированию;

расходы (цены), установленные в договорах, заключенных в результате проведения торгов;

рыночные цены, сложившиеся на организованных торговых площадках, в том числе биржах, функционирующих на территории Российской Федерации;

рыночные цены, предоставляемые организациями, осуществляющими сбор информации о рыночных ценах, разработку и внедрение специализированных программных средств для исследования рыночных цен, подготовку периодических информационных и аналитических отчетов о рыночных ценах.

При отсутствии указанных данных расчетные значения расходов определяются с использованием официальной статистической информации.

Пунктом 31 Основ ценообразования № 1178 предусмотрено, что при отсутствии нормативов по отдельным статьям расходов допускается

использование в расчетах экспертных оценок, основанных на отчетных данных, представляемых организацией, осуществляющей регулируемую деятельность.

ФАС России отмечает, что при определении затрат следует оценивать применяемые компаниями методы закупок, позволяющие осуществить приобретение товаров, работ и услуг по наиболее низкой цене, то есть путем проведения открытых торгов по аукционному принципу. Применяя этот метод, необходимо включать в качестве обоснованной цены приобретения стоимость, которая не может быть выше рыночной цены, сложившейся в соответствующем регионе на данный вид товаров, работ, услуг. Расходы сверх данной цены не могут быть признаны экономически обоснованными расходами и включено в тариф на услуги по передаче электрической энергии.

Особое внимание следует уделить ситуациям закупки у единственного источника и (или) закупки у лиц, являющихся аффилированными по отношению к приобретателю услуг. Стоимость таких услуг также должна быть не выше рыночной стоимости аналогичных услуг.

В соответствии с пунктом 5 Основ ценообразования № 1178 регулирование цен (тарифов) основывается на принципе обязательности ведения раздельного учета организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, объема продукции (услуг), доходов и расходов на производство, передачу, сбыт электрической энергии и технологическое присоединение к электрическим сетям.

Согласно пункту 1 статьи 6 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» общими принципами организации экономических отношений и основами государственной политики в сфере электроэнергетики является в том числе соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической энергии.

Орган регулирования не должен принимать в расчет величины выше заявленных Регулируемой организацией, в том числе с учетом экономической обоснованности затрат.

## **2. Базовый уровень подконтрольных расходов**

По статьям «Сырье, материалы, запасные части, инструмент, топливо», «Работы и услуги производственного характера», «Другие прочие расходы» решением Ульяновского областного суда по делу № 179/2023 от 09.06.2023 (оставленным без изменения Четвертым апелляционным судом общей юрисдикции 19.09.2023) установлено, что органом регулирования приведено экономическое обоснование в соответствии

с пунктом 29 Основ ценообразования № 1178.

ФАС России отмечает следующее.

Регулируемая организация находится на упрощенной системе налогообложения. Как следует из расчетов органа регулирования, в составе статей базового уровня подконтрольных расходов затраты учтены с учетом НДС.

Как следует из разъяснений Президиума ФАС России от 20.04.2022 № СП/39316/22, расходы на уплату НДС не являются ни расходами, уменьшающими налоговую базу налога на прибыль организаций, ни расходами, не учитываемыми при определении налоговой базы налога на прибыль. Данные расходы не относятся к операционным (подконтрольным) расходам и не могут быть включены в состав базового уровня операционных (подконтрольных) расходов.

При этом пунктом 7 Основ ценообразования № 1178 установлено, что в случае, если на основании данных статистической и бухгалтерской отчетности за год или иных материалов выявлены экономически обоснованные расходы организаций, осуществляющих регулируемую деятельность, не учтенные при установлении регулируемых цен (тарифов) на тот период регулирования, в котором они понесены, указанные расходы учитываются регулирующими органами при установлении тарифов на следующий период регулирования.

Вместе с тем, согласно пункту 28 Основ ценообразования № 1178 неподконтрольные расходы включают в себя оплату налогов и других обязательных платежей.

Таким образом, расходы на «входящий» налог на добавленную стоимость организаций, которые находятся на упрощенной системе налогообложения, учитываются исходя из фактических значений указанного параметра и подлежат включению в составе корректировки неподконтрольных расходов.

На основании вышеизложенного, органу регулирования необходимо произвести пересмотр базового уровня подконтрольных расходов с учетом исключения из него НДС.

### **3. Неподконтрольные расходы**

#### **3.1. Упрощенная система налогообложения**

Расходы по статье затрат «Упрощенная система налогообложения» учтены органом регулирования на 2023 год в следующем размере:

(тыс. руб.)

№	Статья затрат	Плановые расходы 2023 года		Факт 2021 года
		Предложение организации	Утверждено Агентством	Принято Агентством
1.	Упрощенная система налогообложения	0	5 128,62	0

Согласно Экспертному заключению на 2023 год расходы по данной статье затрат рассчитаны Органом регулирования по ставке 6% от НВВ на содержание сетей в связи с тем, что регулируемая организация применяет упрощенную систему налогообложения.

ФАС России отмечает, что в соответствии с пунктом 20 Основ ценообразования № 1178 в необходимую валовую выручку включается величина налога на прибыль организаций по регулируемому виду деятельности, сформированная по данным бухгалтерского учета за последний истекший период.

При установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии учитывается величина налога на прибыль организаций, которая относится по данным раздельного учета к деятельности по оказанию услуг по передаче электрической энергии и осуществлению технологического присоединения к электрическим сетям.

ФАС России отмечает, что примененный органом регулирования подход в части расчета налога не соответствует действующему законодательству.

В этой связи органу регулирования необходимо провести дополнительный анализ по рассматриваемой статье затрат. В случае отсутствия фактических расходов на уплату налога на УСН в 2021 году учтенные на 2023 год расходы подлежат исключению из состава НВВ регулируемой организации.

#### **4. Корректировки НВВ**

ФАС России отмечает, что на 2023 год в отношении Общества установлены тарифы на услуги по передаче электрической энергии методом долгосрочной индексации необходимой валовой выручки.

Порядок расчета тарифов методом долгосрочной индексации

необходимой валовой выручки определен Методические указания № 98-Э.

В силу пункта 37 Основ ценообразования № 1178 в течение долгосрочного периода регулирования регулирующие органы ежегодно в соответствии с методическими указаниями осуществляют корректировку необходимой валовой выручки и (или) цен (тарифов), установленных на долгосрочный период регулирования, в том числе с учетом отклонения совокупного объема инвестиций, фактически осуществленных в течение истекшего периода регулирования в рамках утвержденной (скорректированной) в установленном порядке долгосрочной инвестиционной программы, от объема инвестиций, предусмотренного утвержденной (скорректированной) в установленном порядке до начала очередного года долгосрочного периода регулирования инвестиционной программой, учтенного при установлении тарифов на очередной год долгосрочного периода регулирования.

Согласно Экспертному заключению на 2023 год Агентством произведены следующие корректировки:

**4.1. Корректировка подконтрольных расходов в связи с изменением планируемых параметров расчёта тарифов** в размере (- 1 359,15) тыс. руб.;

**4.2. Корректировка неподконтрольных расходов исходя из фактических значений указанного параметра** в размере (- 1 165,51) тыс. руб.;

**4.3. Корректировка необходимой валовой выручки регулируемой организации с учётом изменения полезного отпуска и цен на электрическую энергию** в размере (- 80,55) тыс. руб.;

**4.4. Корректировка по доходам от осуществления регулируемой деятельности** в размере (- 100,24) тыс. руб.;

**4.5. Корректировка необходимой валовой выручки с учётом показателей надёжности и качества оказываемых услуг** в размере (- 192,85) тыс. руб.

В Экспертном заключении на 2023 год Органом регулирования не отражены анализ исходных данных для расчета корректировки неподконтрольных расходов исходя из фактических значений указанного параметра и ссылки на документы (обосновывающие материалы) регулируемой организации, подтверждающие принятые суммы затрат, в соответствии с пунктом 23 Правил № 1178.

Агентством корректировка необходимой валовой выручки по доходам от

осуществления регулируемой деятельности рассчитана не в соответствии с формулой 7.1 пункта 11 Методических указаний № 98-э.

Таким образом, расходы по рассматриваемой статье подлежат дополнительному экономическому анализу. Выявленные экономически необоснованные расходы подлежат исключению из состава НВВ регулируемой организации.

## **5. Расчёт расходов на покупную электроэнергию для компенсации потерь**

Расходы по данной статье определены органом регулирования на 2023 год в размере 1 110,07 тыс. руб. исходя из следующих показателей:

6,0233 % (0,24471 млн. кВтч) - уровень потерь электрической энергии;

4 536,29 руб./МВт·ч – тариф покупки потерь электрической энергии.

В соответствии с пунктом 81 Основ ценообразования № 1178 стоимость потерь электрической энергии при ее передаче по электрическим сетям, включаемых в тарифы на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям, принадлежащим на праве собственности или ином законном основании территориальным сетевым организациям, определяется:

для субъектов Российской Федерации, расположенных на территориях ценовых зон оптового рынка, - на основании прогнозных рыночных цен на электрическую энергию (мощность), продаваемую на оптовом рынке, определяемых по субъектам Российской Федерации с учетом официально опубликованных советом рынка данных о прогнозных свободных (нерегулируемых) ценах на электрическую энергию, цен на электрическую энергию (мощность), установленных для квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии, и информации об основных макроэкономических показателях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, одобренного Правительством Российской Федерации на расчетный период регулирования;

с учетом сбытовой надбавки и величины платы за услуги, оказание которых неразрывно связано с процессом снабжения потребителей электрической энергией и цены (тарифы) на которые подлежат государственному регулированию.

Тариф покупки потерь электрической энергии в размере 4 536,29 руб./МВт·ч рассчитан органом регулирования с учетом включения в расчет НДС.

В соответствии с разъяснениями Президиума ФАС России от 20.04.2022 № СП/39316/22 расходы на «входящий» НДС не подлежат учету в составе НВВ в плановом режиме. Кроме того, пункт 81 Основ ценообразования № 1178 содержит исчерпывающий перечень составляющих, участвующих в расчете цены покупки потерь.

В этой связи для регулируемой организации должна быть применена цена покупки потерь в размере 3 797,24 руб./МВт·ч. Исключению подлежат расходы в сумме 180,87 тыс. руб. (1110,07- 244,71\*3797,24.)

В части цены покупки потерь в размере 3 797,24 руб./МВт·ч ФАС России отмечает следующее.

Органом регулирования тариф покупки потерь определён на основании прогнозных рыночных цен на электрическую энергию (мощность), продаваемую на оптовом рынке, определяемых по субъектам Российской Федерации с учётом официально опубликованных на официальном сайте Ассоциации НП «Совет рынка» (по состоянию на 01.11.2022) данных о прогнозных свободных (нерегулируемых) ценах на электрическую энергию, ценах на электрическую энергию (мощность) по субъектам Российской Федерации на 2023 год, и информации об основных макроэкономических показателях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, одобренного Правительством Российской Федерации на расчётный период регулирования, с учётом сбытовой надбавки и величины платы за услуги, оказание которых неразрывно связано с процессом снабжения потребителей электрической энергией и цены (тарифы) на которые подлежат государственному регулированию.

ФАС России отмечает, что в Экспертном заключении на 2023 год Органом регулирования не представлен расчет цены на покупку потерь в одноставочном выражении в дифференциации по полугодиям 2023 года в соответствии с прогнозом свободных (нерегулируемых) цен на электрическую энергию и мощность, опубликованным на официальном сайте Ассоциации НП «Совет рынка» (по состоянию на 01.11.2022).

Также в Экспертном заключении на 2023 год не указана информация об основных макроэкономических показателях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, одобренного Правительством Российской Федерации на расчетный период регулирования, учтенных органом регулирования на 2023 год.

Таким образом, расходы по рассматриваемой статье подлежат дополнительному экономическому обоснованию. В случае выявления экономически необоснованных расходов (доходов), данные расходы (доходы) подлежат исключению из состава НВВ регулируемой

организации.

На основании вышеизложенного, по итогам заседания Комиссии Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению вопросов о государственном контроле (надзоре) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов), руководствуясь подпунктом 5.3.2.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331, пунктом 29 Положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 № 543,

#### ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Признать Агентство по регулированию цен и тарифов Ульяновской области нарушившим положения пункта 81 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178, пункта 23 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178, пункта 11 Методических указаний по расчету тарифов на услуги по передаче электрической энергии, устанавливаемых с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки, утвержденных приказом Федеральной службы по тарифам от 17.02.2012 № 98-э, при установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии для ООО «Заволжская сетевая компания» на 2023 год.

2. Органу исполнительной власти Ульяновской области в области регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике устранить нарушения законодательства Российской Федерации в области регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике:

2.1. Исключить из базового уровня подконтрольных расходов ООО «Заволжская сетевая компания» налог на добавленную стоимость в соответствии с мотивировочной частью настоящего предписания.

2.2. Исключить из состава необходимой валовой выручки ООО «Заволжская сетевая компания» расходы по статье затрат «Расчёт

расходов на покупную электроэнергию для компенсации потерь» в сумме 180,87 тыс. руб.

2.3. Произвести дополнительный анализ и расчет расходов (показателей), включенных в необходимую валовую выручку ООО «Заволжская сетевая компания» на основании мотивировочной части настоящего предписания и отразить соответствующий анализ в Экспертном заключении (с указанием документов и материалов, на основании которых принималось решение, причин учета (неучета) представленных регулируемой организацией документов и расчетов) в соответствии с пунктом 23 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178, исключив выявленные экономически необоснованные расходы, по следующим статьям затрат:

- «Упрощенная система налогообложения» на 2023 год;

- «Корректировки НВВ» на 2023 год;

- «Расчёт расходов на покупную электроэнергию для компенсации потерь» на 2023 год.

3. По результатам исполнения пункта 2 настоящего предписания органу исполнительной власти Ульяновской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике пересмотреть базовый уровень подконтрольных расходов, а также величину необходимой валовой выручки ООО «Заволжская сетевая компания» в соответствии с положениями Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178.

4. По результатам исполнения пунктов 2, 3 настоящего предписания органу исполнительной власти Ульяновской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике исключить выявленные (неподтвержденные) экономически необоснованные расходы (доходы) при регулировании ООО «Заволжская сетевая компания» при тарифном регулировании на 2024 год.

5. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу для возбуждения административного производства в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

6. Об исполнении настоящего предписания органу исполнительной власти Ульяновской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике в течение 5 рабочих дней с даты принятия решений, указанных в настоящем предписании, письменно проинформировать Федеральную антимонопольную службу, представив надлежащим образом заверенные копии:

- решений органа исполнительной власти Ульяновской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике, принятие которых предписаны настоящим предписанием;

- протоколов заседания правления органа исполнительной власти Ульяновской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике, на которых принимались решения, предписанные настоящим предписанием;

- экспертных заключений по делу об установлении (пересмотре) тарифов на услуги по передаче электрической энергии для ООО «Заволжская сетевая компания», в котором отражены результаты исполнения настоящего предписания.

За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Председатель Комиссии ФАС России

С.А. Пузыревский