

ПРЕДПИСАНИЕ

г. Москва

Заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы С.А. Пузыревский, рассмотрев материалы внеплановой документарной проверки Министерства тарифной политики Красноярского края, проведенной ФАС России (приказ ФАС России от 25.06.2019 № 829/19, Акт проверки ФАС России от 06.08.2019 № 122), руководствуясь подпунктом 5.3.2.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331, а также в рамках мониторинга цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, руководствуясь нормами Положения о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20.06.2013 № 543, в ходе которой были выявлены нарушения законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, допущенные органом исполнительной власти Красноярского края в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения при установлении тарифов для АО «Гортепло» на 2016-2018 гг., 2019-2023 гг.,

УСТАНОВИЛ:

На основании приказа ФАС России от 25.06.2019 № 829/19 «О проведении внеплановой документарной проверки Министерства тарифной политики Красноярского края проведена внеплановая документарная проверка в отношении установленных Министерством тарифной политики Красноярского края (далее – Министерство, орган регулирования) тарифов в сфере теплоснабжения для АО «Гортепло» (далее — регулируемая организация) на 2016-2018 гг., 2019-2023 гг.

Государственное регулирование тарифов в сфере теплоснабжения осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении № 190-ФЗ), Основами ценообразования в сфере теплоснабжения, а также Правилами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075 (далее – Основы ценообразования № 1075, Правила № 1075), Методическими указаниями по расчету регулируемых цен

(тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденными приказом Федеральной службы по тарифам от 13.06.2013 № 706-э (далее - Методические указания № 706-э).

Тарифы на тепловую энергию для АО «Гортепло» на 2016-2018 гг. и на 2019-2023 установлены методом индексации установленных тарифов.

Необходимая валовая выручка АО «Гортепло» (далее – регулируемая организация) на 2016 год составляла 150 290,4 тыс. руб., на 2019 год - 149 549,12 тыс. руб.

По результатам анализа экспертных заключений на 2016-2018 гг., 2019-2023 гг. и материалов по установлению тарифов на тепловую энергию в разрезе отдельных статей затрат в составе необходимой валовой выручки АО «Гортепло» в части их экономической обоснованности ФАС России установлено следующее.

В соответствии с пунктом 29 Правил № 1075 экспертное заключение органа регулирования помимо общих мотивированных выводов и рекомендаций должно содержать:

- а) анализ экономической обоснованности расходов по статьям затрат и обоснование объемов полезного отпуска тепловой энергии (мощности);
- б) анализ экономической обоснованности величины прибыли, необходимой для эффективного функционирования регулируемых организаций;
- в) сравнительный анализ динамики расходов и величины необходимой прибыли по отношению к предыдущему периоду регулирования.

Представленные экспертные заключения органа регулирования на 2016, 2019 годы, а также экспертные заключения по корректировке установленных тарифов на 2017, 2018 годы не содержит постатейный анализ учитываемых расходов в нарушение пункта 29 Правил № 1075, в тексте экспертных заключений органом регулирования не исследовались причины отклонения фактических расходов над плановыми, отклонения плановых и фактических величин полезного отпуска тепловой энергии, по статьям расходов не представлены пояснения экспертов относительно их экономической обоснованности, порядок расчета принятых конечных сумм расходов, отсутствуют ссылки на обосновывающие документы.

Базовый уровень операционных расходов на 2019 год

В соответствии с пунктом 37 Методических указаний № 760-э при установлении базового уровня операционных расходов учитываются результаты анализа обоснованности расходов регулируемой организации, понесенных в последнем году предыдущего долгосрочного периода регулирования, и результаты проведения контрольных мероприятий.

ФАС России отмечает, что органом регулирования анализ в соответствии с вышеуказанной нормой не проводился, в связи с чем Министерству тарифной политики Красноярского края необходимо провести анализ фактических расходов на предмет их обоснованности и учесть эти результаты при пересмотре базового уровня операционных расходов на 2019 год.

Расходы на приобретение сырья и материалов

Органом регулирования учтены в составе НВВ регулируемой организации расходы по данной статье на 2016 год в сумме 7 981,21 тыс. руб. (заявлено 7 752,63 тыс. руб.), на 2019 год - 7 918,82 тыс. руб. на заявленном организацией уровне.

В соответствии с пунктом 40 Основ ценообразования № 1075 расходы регулируемой организации на приобретение сырья и материалов, используемых ею для производственных и хозяйственных нужд, определяются как сумма по каждому виду сырья и материалов произведений плановых цен и экономически обоснованных объемов потребления сырья и материалов при осуществлении регулируемой деятельности, определяемых в соответствии с методическими указаниями.

В соответствии с пунктом 28 Основ ценообразования № 1075 при определении плановых (расчетных) значений расходов (цен) орган регулирования использует источники информации о ценах (тарифах) и расходах в следующем порядке:

а) установленные на очередной период регулирования цены (тарифы) для соответствующей категории потребителей - если цены (тарифы) на соответствующие товары (услуги) подлежат государственному регулированию;

б) цены, установленные в договорах, заключенных в результате проведения торгов;

в) прогнозные показатели и основные параметры, определенные в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации

на очередной финансовый год и плановый период, одобренном Правительством Российской Федерации (базовый вариант). На период до одобрения Правительством Российской Федерации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период используются прогнозные показатели и основные параметры, определенные в базовом варианте одобренных Правительством Российской Федерации сценарных условий функционирования экономики Российской Федерации и основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, в том числе:

прогноз индекса потребительских цен (в среднем за год к предыдущему году);

цены на природный газ;

предельные темпы роста тарифов и динамика цен (тарифов) на товары (услуги) субъектов естественных монополий и услуги жилищно-коммунального комплекса (в среднем за год к предыдущему году) для соответствующей категории потребителей;

динамика цен (тарифов) на товары (услуги) (в среднем за год к предыдущему году).

Согласно пункту 29 Основ ценообразования № 1075 при определении обоснованности фактических значений расходов (цен) орган регулирования использует источники информации о ценах (тарифах) в следующем порядке:

а) установленные на очередной период регулирования цены (тарифы) для соответствующей категории потребителей - если цены (тарифы) на соответствующие товары (услуги) подлежат государственному регулированию;

б) цены, установленные в договорах, заключенных в результате проведения торгов;

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

г) рыночные цены, сложившиеся в соответствующем субъекте Российской Федерации, информация о которых предоставляется независимыми специализированными информационно-аналитическими 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.

ФАС России отмечает, что в экспертном заключении органа регулирования на 2016 год перечислены представленные организацией документы в обоснование заявляемых расходов. Однако анализ материалов с учетом пунктов 28, 29 Основ ценообразования № 1075 в экспертном заключении органа регулирования на 2016 год не отражен. Кроме того, учет органом регулирования расходов по рассматриваемой статье в большем размере, чем заявлено организацией, обусловлен тем, что со стороны регулируемой организации были представлены дополнительные материалы, при этом перечень дополнительных материалов и их анализ в экспертном заключении на 2016 год и материалах тарифного дела не содержится.

ФАС России отмечает, что в экспертном заключении органа регулирования на 2019 год отсутствует перечень документов, на основании которых принималось решение, также отсутствует анализ фактических затрат 2017 года. Органом регулирования не отражен анализ представленных организацией обосновывающих материалов, в том числе с учетом пунктов 28, 29 Основ ценообразования № 1075, в связи с чем не представляется возможным выяснить обоснованность принятых регулирующим органом расходов по данной статье затрат.

Таким образом, затраты по статье «Расходы на приобретение сырья и материалов» на 2016, 2019 годы подлежат дополнительному экономическому анализу.

Расходы на оплату труда

Органом регулирования учтены в составе НВВ регулируемой организации расходы по данной статье на 2016 год в сумме 39 151,24 тыс. руб. (заявлено – 62 259,48 тыс. руб.), на 2019 год — в сумме 40 428,57 тыс. руб. (заявлено организацией – 51 326,73 тыс. руб.).

Согласно пункту 42 Основ ценообразования № 1075 при определении расходов на оплату труда, включаемых в необходимую валовую выручку, регулирующие органы определяют в соответствии с методическими указаниями размер фонда оплаты труда согласно отраслевым тарифным соглашениям, коллективным договорам, заключенным соответствующими организациями, и фактическому объему фонда оплаты труда за последний расчетный период регулирования, а также с учетом прогнозного индекса потребительских цен.

В экспертном заключении органа регулирования на 2016 год отражено, что заявляемые регулируемой организацией расходы определены на основе:

- коллективного договора от 27.09.2013 на срок 2013-2016 гг. и отраслевого тарифного соглашения в жилищно-коммунальном хозяйстве РФ;
- размера месячной тарифной ставки рабочего 1 разряда в сумме 8 819 руб. с 01.01.2016;
- утвержденного штатного расписания;
- расчета нормативной численности персонала (к учету принято 139 человек).

Однако экспертное заключение органа регулирования на 2016 год не содержит информацию об анализе органом регулирования указанных материалов, в связи с чем не представляется возможным выяснить обоснованность принятых регулирующим органом расходов по данной статье затрат на 2016 год.

ФАС России отмечает, что в экспертном заключении органа регулирования на 2019 год не отражено представление в составе тарифной заявки АО «Гортепло» на 2019 год оборотно-сальдовых ведомостей, подтверждающих фактически понесенные расходы в 2017 году, штатного расписания на 2019 год, расчета нормативной численности, официальной статистической информации о фактической численности по форме № П-4 «Сведения о численности и заработной плате работников», документов, подтверждающих начисление стимулирующих и компенсационных выплат к заработной плате сотрудников и т.д.

Как следует из расчетов, численность сотрудников при расчете расходов на оплату труда на 2016 и 2019 год учтена на одном и том же уровне в количестве 139 человек. При этом в материалах тарифного дела представлена справка регулируемой организации, содержащая сведения о недоукомплектованности кадрового состава и текучести работников основных профессий за 2016-2018 годы.

ФАС России приходит к выводу, что при расчете расходов на оплату труда на 2016 и 2019 годы Министерством не был проведен анализ фактической численности персонала, а также анализ размера среднемесячной заработной платы, что является нарушением пункта 42 Основ ценообразования № 1075.

Таким образом, расходы по рассматриваемой статье затрат на 2016 и

2019 годы подлежат дополнительному анализу в соответствии с положениями пункта 42 Основ ценообразования № 1075 и пункта 29 Правил № 1075.

Расходы на оплату работ и услуг производственного характера, выполняемых по договорам со сторонними организациями

Органом регулирования учтены в составе НВВ регулируемой организации расходы по данной статье на 2016 год в сумме 3 600,00 тыс. руб. (заявлено – 220,99 тыс. руб.), на 2017 год — 3 731,51 тыс. руб., на 2018 год — 3 830,88 тыс. руб., на 2019 год - в сумме 3 600 тыс. руб. на заявленном организацией уровне.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 44 Основ ценообразования № 1075 в состав прочих расходов регулируемой организации, связанных с производством и реализацией продукции (услуг) по регулируемым видам деятельности, включаются в том числе расходы на выполнение работ и услуг производственного характера, выполняемых по договорам со сторонними организациями или индивидуальными предпринимателями, определяемые исходя из плановых (расчетных) значений цен и экономически обоснованных объемов работ (услуг), определяемых в соответствии с Методическими указаниями.

В экспертных заключениях органа регулирования на 2016 год отражено, что органом регулирования в обоснование учтенных расходов принимались:

- концессионное соглашение в отношении системы коммунальной инфраструктуры объектов теплоснабжения города Канска от 15.08.2015 № 5;

- приложение № 6 «Предельный объем инвестиций, привлекаемых концессионером в целях реконструкции объекта Соглашения».

Согласно Приложению 6 размер расходов на реконструкцию объекта концессионного соглашения, которые предполагается осуществить концессионером, на каждый год составляет 4 248 000 руб. с НДС, 3 600 000 руб. — без НДС.

В возражениях на акт проверки отражено, что указанный размер инвестиций обязателен в рамках исполнения требований законодательства о концессионных соглашениях и условий, установленных концессионным соглашением от 15.08.2015 № 5.

В соответствии с пунктом 48 Основ ценообразования № 1075 расходы на

капитальные вложения (инвестиции) определяются в соответствии с утвержденными инвестиционными программами и включаются в состав расходов, не учитываемых при определении налоговой базы налога на прибыль (расходы, относимые на прибыль после налогообложения), за исключением расходов на капитальные вложения (инвестиции), осуществляемых за счет платы за подключение к системе теплоснабжения, сумм амортизации, средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Для регулируемой организации Министерством строительства и ЖКХ Красноярского края утверждены инвестиционные программы приказами от 06.07.2015 № 1-И, от 04.08.2016 № 287-О, от 13.06.2017 № 239-О, от 12.10.2018 № 11-39Н.

Расходы, предусмотренные вышеуказанными инвестиционными программами, учтены органом регулирования в составе статьи «Прибыль (нормативная прибыль)» и не содержат мероприятий по реконструкции тепловых сетей, предусмотренные концессионным соглашением.

Таким образом, учтенные органом регулирования расходы по данной статье в отсутствие инвестиционной программы являются экономически необоснованными и подлежащими исключению из состава НВВ регулируемой организации за 2016-2019 годы в полном объеме в размере 14 762,39 тыс. руб.

Расходы на ремонт основных средств

Органом регулирования учтены в составе НВВ регулируемой организации расходы по данной статье на 2016 год в сумме 4 499,64 тыс. руб. (заявлено – 8 201,44 тыс. руб.), на 2017 год — 4 664,01 тыс. руб., на 2018 год — 4 788,22 тыс. руб., на 2019 год - в сумме 4 215,08 тыс. руб. (на заявленном организацией уровне).

Согласно пункту 41 Основ ценообразования № 1075 при определении расходов регулируемой организации на проведение ремонтных работ используются расчетные цены и обоснованные мероприятия по проведению ремонтных работ на производственных объектах, принадлежащих ей на праве собственности или на ином законном основании в соответствии с методическими указаниями.

ФАС России отмечает, что экономически обоснованный объем ремонтных работ подтверждается локальными сметными расчетами, дефектными ведомостями, расчетами потребности материалов на текущий и капитальный ремонты, графиками планово-предупредительных

ремонтов, договорами подряда и другими материалами.

Как следует из экспертного заключения органа регулирования на 2016 год, в качестве обосновывающих материалов со стороны регулируемой организации были представлены:

- перечень мероприятий по капитальному ремонту тепловых сетей и энергетического оборудования предприятия;
- нормы расходов материалов на капитальный ремонт тепловых сетей и энергетического оборудования, локально- сметные расчеты;
- объемы работ согласно годовому плану-графику ремонтных работ капитального характера тепловых сетей и оборудования;
- акты технического состояния энергетического оборудования;
- концессионное соглашение в отношении коммунальной инфраструктуры объектов теплоснабжения города Канска от 15.08.2015 № 5.

Согласно расчетам расходы на капитальный ремонт определены органом регулирования как индексация утвержденных на 2015 год затрат по данной статье на коэффициент 1,064, что не соответствует Основам ценообразования и свидетельствует о неучете представленных в тарифном деле документов.

Согласно списку по капитальным вложениям на 2016 год затраты на капитальный ремонт составляют 5 755,493 тыс. руб. и включают в себя поставку и установку инженерно-технического оборудования котлов.

Учитывая, что затраты на замену котлов носят неперiodический характер, органу регулирования следовало распределить такие расходы соответствующими долями в течение всего долгосрочного периода. Экономически обоснованными расходами на 2016 год являются 1 918,5 тыс. руб., на 2017 год — 1 988,52 тыс. руб., на 2019 год — 2 041,42 тыс. руб. Исключению из состава НВВ регулируемой организации подлежат расходы в сумме 8 056,33 тыс. руб.

Вместе с тем органу регулирования необходимо провести анализ стоимости ремонтных работ в соответствии с пунктами 28, 29 Основ ценообразования № 1075.

Экспертное заключение органа регулирования на 2019 год не содержит перечень документов, на основании которых учитывались затраты на капитальный ремонт, также отсутствует анализ фактических затрат 2017 года. В возражениях на акт проверки пояснений не представлено.

Таким образом, затраты по статье «Расходы на ремонт основных средств» на 2019 год подлежат дополнительному экономическому анализу и исключению по результатам анализа экономически необоснованных расходов.

Расходы на оплату иных работ и услуг, выполняемых по договорам с организациями

Органом регулирования учтены в составе НВВ регулируемой организации расходы по данной статье на 2016 год в сумме 44 886,38 тыс. руб. (заявлено – 9 058,50 тыс. руб.), на 2019 год - в сумме 42 205,00 тыс. руб. (заявлено организацией – 55 858,04 тыс. руб.).

В соответствии с подпунктом «б» пункта 44 Основ ценообразования № 1075 в состав прочих расходов регулируемой организации, связанных с производством и реализацией продукции (услуг) по регулируемым видам деятельности, включаются в том числе расходы на оплату иных работ и услуг, выполняемых по договорам, заключенным со сторонними организациями или индивидуальными предпринимателями, включая расходы на оплату услуг связи, вневедомственной охраны, коммунальных услуг, юридических, информационных, аудиторских и консультационных услуг, которые определяются исходя из плановых (расчетных) значений цен и экономически обоснованных объемов работ (услуг).

В рассматриваемую статью расходов, включены, в том числе, другие расходы, связанные с производством и реализацией продукции.

ФАС России отмечает, что в экспертном заключении органа регулирования на 2016 год отсутствует анализ представленных организацией документов и материалов, также отсутствует экономическое обоснование включения в состав других расходов затрат на ФОТ АУП в сумме 23 625,67 тыс. руб. (нет расшифровки, расчетов численности АУП и средней заработной платы). Органу регулирования необходимо провести и отразить анализ экономической обоснованности фонда оплаты труда АУП и исключить по результатам анализа экономически необоснованные расходы по данной статье.

Также в состав рассматриваемой статьи включены прочие расходы в сумме 14 704,97 тыс. руб., не имеющие расшифровки, расчеты в материалах тарифного дела отсутствуют, не представлены документы, на основании которых расходы учтены либо не учтены в составе НВВ АО «Гортепло», в возражениях на акт проверки соответствующее обоснование также отсутствует. В связи с этим, прочие расходы в

составе рассматриваемой статьи также подлежат дополнительному экономическому анализу с учетом фактически сложившихся затрат по данной статье.

ФАС России отмечает, что экспертное заключение органа регулирования на 2019 год не содержит ссылок на обосновывающие документы, отсутствует анализ документов и материалов, а также фактических расходов по данной статье затрат за 2017 год. Кроме того, в экспертном заключении органа регулирования отсутствует полная расшифровка по данной статье затрат.

Таким образом, затраты по статье «Расходы на оплату иных работ и услуг, выполняемых по договорам с организациями» на 2016, 2019 годы подлежат дополнительному экономическому анализу с учетом вышеизложенного.

Иные расходы

Органом регулирования учтены в составе НВВ регулируемой организации расходы по данной статье на 2017 и 2018 годы в сумме 209,71 тыс. руб. (на 2016 год сумму выявить не удастся), на 2019 год - в сумме 942,93 тыс. руб. на заявленном организацией уровне.

В соответствии с подпунктом «з» пункта 44 Основ ценообразования № 1075 в состав прочих расходов регулируемой организации, связанных с производством и реализацией продукции (услуг) по регулируемым видам деятельности включаются другие расходы, связанные с производством и (или) реализацией продукции.

ФАС России отмечает, что в экспертном заключении на 2019 год, а также в экспертных заключениях о корректировке тарифа на 2017-2018 гг. не представлена расшифровка принятых расходов, не представлен анализ экономической обоснованности учтенных расходов, в том числе на основании каких документов и материалов учтены в составе НВВ расходы по рассматриваемой статье, отсутствует анализ первичной и бухгалтерской документации. В связи с этим иные расходы подлежат дополнительному экономическому анализу с учетом фактически сложившихся затрат по данной статье.

Арендная плата

Органом регулирования учтены в составе НВВ регулируемой организации расходы по данной статье на 2016 год в сумме 3 088,22 тыс. руб. (заявлено – 2 829,42 тыс. руб.), на 2017 и 2018 годы сумма не изменилась, на 2019 год - в сумме 3 008,00 тыс. руб. (заявлено

организацией – 3 634,13 тыс. руб.).

В соответствии с пунктом 45 Основ ценообразования № 1075 арендная плата и лизинговый платеж включаются в прочие расходы в размере, не превышающем экономически обоснованный уровень. Экономически обоснованный уровень арендной платы или лизингового платежа определяется органами регулирования исходя из принципа возмещения арендодателю или лизингодателю амортизации, налогов на имущество и землю и других установленных законодательством Российской Федерации обязательных платежей, связанных с владением имуществом, переданным в аренду или лизинг, при этом экономически обоснованный уровень не может превышать размер, установленный в конкурсной документации или документации об аукционе, если арендная плата или лизинговый платеж являлись критерием конкурса или аукциона на заключение соответствующего договора. В случае если договором аренды или договором лизинга предусмотрены расходы регулируемой организации (арендатора, лизингополучателя) на содержание и эксплуатацию полученного в аренду или лизинг имущества, указанные расходы учитываются в составе прочих расходов в экономически обоснованном размере.

Экспертные заключения органа регулирования анализ арендной платы, предусмотренный пунктом 45 Основ ценообразования № 1075, не содержат.

Как следует из возражений на акт проверки, регулируемая организация арендует имущество:

- по договору аренды движимого имущества от 29.12.2006 №244 АИ в аренде у КУМИ г. Канска находится 69 единиц оборудования (действие договора до 31.12.2022 г.). Ежемесячная арендная плата 6077,82 руб. (без НДС).

- договоры от 16.12.2016 № 50А/256; от 10.11.2017 №26А/256; от 08.10.2018 № 23А/256 на аренду нежилого помещения (гаража) по адресу: г. Канск, ул. Шабалина, д. 63. Ежемесячная арендная плата составляет 11 525,04 руб. (без НДС).

- договоры от 16.12.2016 №51А/253; от 10.11.2017 №27А/253; от 08.10.2018 № 24А/253 на аренду нежилого помещения (гаража) по адресу: г. Канск, пос. Мелькомбината. Ежемесячная арендная плата составляет 6 857,04 руб. (без НДС).

Между АО «Гортепло» и ООО «РЦ Тепложилобслуживание» заключены следующие договоры:

- Договор аренды транспортных средств (13 ед.) и механизмов (компрессор, САК) от 01.01.2009 № 02-Г;
- Договоры аренды транспортных средств и механизмов (компрессор винтовой) от 23.07.2009 № 018-Г;
- Договор аренды транспортных средств (полуприцеп тракторный) от 26.02.2012 № 09;
- Договоры аренды транспортных средств (ЗИЛ мм34502) от 09.07.2011 № Р19;
- Договоры аренды транспортных средств от 30.05.2013 № 17;
- Договоры аренды имущества от 03.04.2006 № 38/06;
- Договор аренды транспортного средства от 14.02.2014 № 8;
- Договор аренды транспортного средства (КАМАЗ) от 13.02.2014 № 9;
- Договор аренды бульдозера от 27.05.2015 № 13;
- Договор от 01.04.2016 № 13 - аренда транспортного средства (КАМАЗ);
- Договоры от 01.03.2016 № 17, от 01.10.2016 № 31, от 01.10.2017 № 34 - аренда имущества (гаражи).

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 7 Федерального закона № 190-ФЗ к числу основных принципов регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения относится обеспечение экономической обоснованности расходов теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций на производство, передачу и сбыт тепловой энергии (мощности), теплоносителя.

Пунктом 5 части 1 статьи 3 Федерального закона № 190-ФЗ установлено, что общим принципом организации отношений в сфере теплоснабжения является соблюдение баланса экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей.

В соответствии с пунктом 43 Основ ценообразования № 1075 сумма амортизации основных средств регулируемой организации для расчета тарифов определяется в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в сфере бухгалтерского учета.

Пунктом 29 Методических указаний № 760-э установлено, что амортизация основных средств и нематериальных активов определяется в соответствии с нормативными правовыми актами Российской

Федерации, регулируемыми отношения в сфере бухгалтерского учета. При этом результаты переоценки основных средств и нематериальных активов учитываются органом регулирования только в той части, в какой соответствующие амортизационные отчисления являются источником финансирования капитальных вложений в соответствии с инвестиционной программой регулируемой организации.

Бухгалтерский учет основных средств, полученных коммерческими организациями во временное пользование, ведется в соответствии с:

- ПБУ 6/01 «Учет основных средств» (далее - ПБУ 6/01);

- Методическими указаниями по учету основных средств, утвержденными приказом Минфина России от 13.10.2003 № 91н (далее - Методические указания).

В пункте 50 Методических указаний отражено, что начисление амортизации по объектам основных средств, сданным в аренду, производится арендодателем.

Таким образом, амортизацию на основные средства, переданные в аренду, должен начислять арендодатель, однако данная норма может быть применена только в том случае, если арендодателем является коммерческая организация.

Единый порядок ведения бухгалтерского учета органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными (муниципальными) учреждениями Российской Федерации установлен Инструкцией, утвержденной приказом Минфина России от 01.12.2010 № 157н (далее - Инструкция № 157н).

В соответствии с пунктом 94 Инструкции № 157н по объектам нефинансовых активов с даты их включения в состав государственной (муниципальной) казны амортизация не начисляется, если иное не установлено нормативным правовым актом финансового органа публично-правового образования, в собственности которого находится имущество, составляющее государственную (муниципальную) казну, изданного с учетом требований Инструкции № 157н и законодательства Российской Федерации, и отражается в размере сумм, начисленных последним правообладателем. Расчет и единовременное начисление суммы амортизации за период нахождения объекта в составе имущества государственной (муниципальной) казны осуществляется учреждением (правообладателем) при принятии к учету объекта по основанию закрепления за ним права оперативного управления, если иное не установлено правовым актом по бюджетному учету казны.

Таким образом, Инструкцией № 157н предполагается возобновление начисления амортизации только после выбытия основных средств из состава имущества казны при передаче их организациям госсектора или другим правообладателям.

Согласно пункту 33 Инструкции № 157н операции по передаче (возврату) материальных объектов нефинансовых активов в безвозмездное или возмездное пользование должны отражаться путем:

- внутреннего перемещения объектов нефинансовых активов на соответствующих счетах учета нефинансовых активов;
- отражения на забалансовом счете переданного (полученного) объекта по его балансовой стоимости.

Требования данной нормы распространяются на любые нефинансовые активы. К таким активам согласно Инструкции № 157н относится и имущество казны, учитываемое уполномоченными органами на счете 108 00 «Нефинансовые активы имущества казны».

Таким образом, при сдаче имущества казны в аренду оно не выбывает из состава казны, в связи с чем амортизация на муниципальное имущество не начисляется при условии отсутствия соответствующего нормативно-правового акта финансового органа публично-правового образования.

ФАС России отмечает, что в случае передачи в аренду регулируемой организации объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, амортизация по которым не начисляется, экономически обоснованный размер арендной платы рассчитывается без учета амортизационных отчислений. Включение расходов на арендную плату, рассчитанную исходя из величины налогов и амортизационных отчислений на объекты, на которые данная амортизация не подлежит начислению, приведет к получению организацией необоснованного дохода в размере амортизации и росту тарифов для потребителей тепловой энергии, отпускаемой АО «Гортепло», и, соответственно, несоблюдению принципов, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 7, пунктом 5 части 1 статьи 3 ФЗ «О теплоснабжении».

Таким образом, исключению из состава НВВ регулируемой организации подлежит сумма арендной платы за муниципальное имущество за 2016-2019 годы в размере 2 771,2 тыс. руб. (692,8 тыс. руб. за год, с учетом процента распределения затрат на производство и передачу тепловой энергии в размере 78,17 %).

Вместе с тем относительно сумм арендной платы по прочим договорам

аренды имущества ФАС России отмечает, что в составе документов, представленных регулируемой организацией с заявлением об установлении тарифов на 2016-2019 годы, не представлено документов, обосновывающих начисление собственником имущества амортизации, а также уплату налогов на имущество, землю и других установленных законодательством Российской Федерации обязательных платежей, возмещаемых арендодателю (в том числе инвентарные карточки основных средств, амортизационные ведомости, ОСВ по счету 02, налоговые декларации и пр.). В экспертных заключениях органа регулирования и возражениях на акт проверки соответствующий анализ не отражен.

Таким образом, затраты по статье «Арендная плата» на 2016-2019 годы подлежат дополнительному экономическому анализу в соответствии с пунктом 45 Основ ценообразования № 1075 и его отражению в экспертном заключении согласно пункту 29 Правил № 1075.

Амортизация основных средств и нематериальных активов

Органом регулирования учтены в составе НВВ регулируемой организации расходы по данной статье на 2016 год в сумме 6 412,28 тыс. руб. (заявлено 6 144,00 тыс. руб.), на 2017 и 2018 годы сумма не изменилась, на 2019 год в сумме 6 412,28 тыс. руб. (заявлено 7 496,49 тыс. руб.).

В целях соблюдения баланса экономических интересов регулируемых организаций и интересов потребителей, обеспечения доступности тепловой энергии (мощности), теплоносителя, закрепленным пунктом 1 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», орган регулирования не должен учитывать в составе НВВ регулируемой организации расходы в размере, превышающем заявленную сумму затрат, в том числе с учетом экономической обоснованности расходов, в связи с чем исключению из состава НВВ регулируемой организации подлежат затраты в сумме 804,84 тыс. руб.

В соответствии с пунктом 43 Основ ценообразования № 1075 сумма амортизации основных средств регулируемой организации для расчета тарифов определяется в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в сфере бухгалтерского учета.

Пунктом 29 Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных приказом ФСТ России от 13.06.2013 № 760-э (далее — Методические указания),

установлено, что амортизация основных средств и нематериальных активов определяется в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в сфере бухгалтерского учета.

Как следует из экспертного заключения органа регулирования на 2016 год, в обоснование суммы амортизационных отчислений на восстановление основных производственных фондов представлены перечень имущества, находящегося на балансе предприятия, бухгалтерские отчеты по основным фондам предприятия и начислением амортизации за год и 1 кв. 2015 года.

В экспертном заключении органа регулирования на 2019 год перечень представленных материалов, а также информация о фактическом использовании амортизационных отчислений отсутствует.

ФАС России отмечает, что экспертные заключения органа регулирования на 2016-2019 годы не содержат анализ экономической обоснованности фактических и плановых расходов регулируемой организации по данной статье затрат, в материалах отсутствуют пообъектные расчеты амортизационных отчислений на плановые периоды регулирования с максимальными сроками полезного использования, установленными Классификацией основных средств, включаемых в амортизационные группы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 01.01.2012 № 1.

По результатам анализа возражений на акт проверки ФАС России установлено, что по условиям концессионного соглашения сумма нематериальных активов ежегодно будет увеличиваться на 3600 тыс. руб., из чего следует, что амортизация также будет увеличиваться.

ФАС России отмечает, что планируемые к вводу объекты основных средств учету в составе НВВ регулируемой организации не подлежат.

Учитывая вышеизложенное, расходы по статье «Амортизация основных средств и нематериальных активов» на 2016-2019 годы подлежат дополнительному экономическому анализу, его отражению в экспертном заключении органа регулирования в соответствии с пунктом 29 Правил № 1075 и исключению по его результатам экономически необоснованных расходов из состава необходимой валовой выручки регулируемой организации.

Расходы на топливо

Органом регулирования учтены в составе НВВ регулируемой организации расходы по данной статье на 2016 год в сумме 18 013,79 тыс. руб. (заявлено 17 600 тыс. руб.), на 2017 год в сумме 18 882,91 тыс. руб., на 2018 год в сумме 19 618,39 тыс. руб., на 2019 год в сумме 18 164,26 тыс. руб. (заявлено 17 496,46 тыс. руб.).

Согласно пункту 34 Основ ценообразования № 1075 расходы регулируемой организации на топливо определяются как сумма произведений следующих величин по каждому источнику тепловой энергии:

- 1) удельный расход топлива на производство 1 Гкал тепловой энергии;
- 2) плановая (расчетная) цена на топливо с учетом затрат на его доставку и хранение;
- 3) расчетный объем отпуска тепловой энергии, поставляемой с коллекторов источника тепловой энергии.

ФАС России отмечает, что в экспертных заключениях органа регулирования анализ экономически обоснованного уровня цены угля отсутствует, также отсутствует информация об удельном расходе топлива.

Кроме того, в экспертных заключениях на 2016-2019 годы не представлена расшифровка принятых расходов, не представлен анализ экономической обоснованности, в том числе на основании каких документов и материалов приняты расходы на 2019 год, отсутствует анализ первичной и бухгалтерской документации, что является нарушением пункта 29 Основ ценообразования № 1075.

Вместе с этим согласно расчетам цена угля вместе с транспортировкой учтена органом регулирования в размере 738,92 руб./т.н.т., при этом заявлено организацией — 612,34 руб./т.н.т.

ФАС России отмечает, что в целях соблюдения баланса экономических интересов регулируемых организаций и интересов потребителей, обеспечения доступности тепловой энергии (мощности), теплоносителя, закрепленным пунктом 1 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», орган регулирования не должен учитывать в составе НВВ регулируемой организации расходы в размере, превышающем заявленную сумму затрат, в том числе с учетом экономической обоснованности расходов.

В соответствии с пунктом 29 Основ ценообразования № 1075 при определении обоснованности фактических значений расходов (цен) орган регулирования использует источники информации о ценах

(тарифах) в следующем порядке:

а) установленные на очередной период регулирования цены (тарифы) для соответствующей категории потребителей - если цены (тарифы) на соответствующие товары (услуги) подлежат государственному регулированию;

б) цены, установленные в договорах, заключенных в результате проведения торгов;

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

г) рыночные цены, сложившиеся в соответствующем субъекте Российской Федерации, информация о которых предоставляется независимыми специализированными информационно-аналитическими 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.

ФАС России отмечает, что анализ рыночных цен стоимости угля в экспертном заключении органа регулирования не отражен.

Таким образом, расходы по статье «Расходы на топливо» на 2016-2019 годы подлежат дополнительному экономическому анализу, в том числе с учетом фактически сложившихся расходов на топливо, его отражению в экспертном заключении органа регулирования в соответствии с пунктом 29 Правил № 1075 и исключению по его результатам экономически необоснованных расходов из состава необходимой валовой выручки регулируемой организации.

Анализ прибыли, необходимой для эффективного функционирования организаций, осуществляющих регулируемую деятельность (нормативная прибыль)

Органом регулирования учтены в составе НВВ регулируемой организации расходы по данной статье на 2016 год в сумме 1 012,45 тыс. руб. (заявлено 1 673,46 тыс. руб.), на 2017 год в сумме 854,35 тыс. руб., на 2018 год в сумме 892,05 тыс. руб., на 2019 год в сумме 922,32 тыс. руб. (заявлено 1 206,11 тыс. руб.), и включают в себя расходы на капитальные вложения (инвестиции), денежные выплаты социального характера, налог на прибыль, прибыль от товарной продукции.

Согласно пункту 48 Основ ценообразования № 484 расходы, не учитываемые при определении налоговой базы налога на прибыль (расходы, относимые на прибыль после налогообложения), определяются в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и включают в себя следующие группы расходов:

а) расходы на капитальные вложения (инвестиции), определяемые в соответствии с утвержденными инвестиционными программами, за исключением расходов на капитальные вложения (инвестиции), осуществляемых за счет платы за подключение к системе теплоснабжения, сумм амортизации, средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

б) расходы на погашение и обслуживание заемных средств, привлекаемых на реализацию мероприятий инвестиционной программы, в размере, определяемом исходя из срока их возврата, предусмотренного договорами займа и кредитными договорами. При этом размер процентов по таким займам и кредитам, не учитываемый при определении налоговой базы налога на прибыль, определяется с учетом положений пункта 13 Основ ценообразования;

в) экономически обоснованные расходы на выплаты, предусмотренные коллективными договорами, не учитываемые при определении налоговой базы налога на прибыль (расходов, относимых на прибыль после налогообложения) в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Органом регулирования приняты расходы на основании утвержденных инвестиционных программ, утвержденных Министерством строительства и ЖКХ Красноярского края: на 2016 год приказ от 06.07.2015 № 1-И, на 2017 год приказ от 04.08.2016 № 287-О, на 2018 год приказ от 13.06.2017 № 239-О, на 2019 год приказ от 12.10.2018 № 11-39Н и сумм фактических выплат социального характера исходя из программы социального развития и предприятия на 2016 - 2019 годы учетом индексации промежуточных периодов.

Наряду с этим на 2016 год в составе НВВ регулируемой организации органом регулирования учтена прибыль от товарной продукции в сумме 1 194,13 тыс. руб. (суммы в экспертном заключении указаны только по производству тепловой энергии и не соответствуют суммам в расчете, так как в них отражена прибыль от товарной продукции на производство и передачу тепловой энергии).

ФАС России отмечает, что прибыль от товарной продукции Основами ценообразования № 1075 не предусмотрена, в связи с чем данные расходы подлежат исключению из состава НВВ регулируемой

организации в сумме 1 194,13 тыс. руб.

Исходя из представленных материалов ФАС России выявить учет/неучет прибыли от товарной продукции в составе рассматриваемой статьи на 2017, 2018 годы не удастся. В случае включения таких расходов в состав НВВ АО «Гортепло» органу регулирования необходимо их исключить.

Корректировка необходимой валовой выручки по результатам деятельности за предыдущие периоды регулирования

Пунктом 50 Основ ценообразования № 1075 предусмотрено, что по итогам расчетного периода регулирования орган регулирования исключает из необходимой валовой выручки регулируемой организации, используемой при установлении тарифов на следующий период регулирования, произведенные регулируемой организацией в течение расчетного периода за счет поступлений от регулируемой деятельности необоснованные расходы, выявленные на основании анализа представленных регулируемой организацией бухгалтерской и статистической отчетности (в том числе первичных документов бухгалтерского учета, раскрывающих порядок ведения раздельного учета доходов и расходов по регулируемым и нерегулируемым видам деятельности), а также договоров, актов выполненных работ и платежных документов, подтверждающих факт несения расходов по этим договорам.

Кроме того, согласно пунктам 51, 52 Основ ценообразования № 1075 долгосрочные тарифы устанавливаются органом регулирования для регулируемой организации в числовом выражении или в виде формул отдельно на каждый год долгосрочного периода регулирования на основании определенных органом регулирования для такой регулируемой организации значений долгосрочных параметров регулирования ее деятельности и иных прогнозных параметров регулирования. Значения долгосрочных параметров регулирования деятельности регулируемой организации, для которой устанавливаются такие тарифы, определяются органом регулирования на весь долгосрочный период регулирования.

Орган регулирования ежегодно в течение долгосрочного периода регулирования осуществляет корректировку долгосрочного тарифа, ранее установленного на год, следующий за текущим годом, в соответствии с Методическими указаниями № 760-э с учетом отклонения значений параметров регулирования деятельности регулируемой организации за истекший период регулирования от значений таких параметров, учтенных при расчете долгосрочных тарифов, за

исключением долгосрочных параметров регулирования. Корректировка осуществляется в соответствии с формулой корректировки необходимой валовой выручки, установленной в Методических указаниях № 760-э.

Корректировка, предусмотренная пунктами 50, 51, 52 Основ ценообразования № 1075, Министерством не проведена. Корректировка, осуществляемая в соответствии с формулой корректировки необходимой валовой выручки, установленной в методических указаниях, в экспертных заключениях органа регулирования также не отражена. Органу регулирования необходимо произвести постатейный анализ результатов деятельности АО «Гортепло», в том числе с указанием и анализом представленных регулируемой организаций документов и материалов, обоснования учета/неучета представленных регулируемой организацией расчетов и документов.

Горячее водоснабжение

АО «Гортепло» осуществляет в установленном законодательством порядке оказание услуг теплоснабжения. Регулируемая организация отпускает потребителям тепловую энергию на отопление и горячее водоснабжение.

Двухкомпонентный тариф на горячую воду в открытой системе горячего водоснабжения состоит из компонента на холодную воду и компонента на тепловую энергию.

Значение компонента на тепловую энергию определяется на уровне тарифа на тепловую энергию, поставляемую потребителям АО «Гортепло» на 2016-2018 гг., 2019-2023 гг.

В связи с тем, что в результате постатейного анализа затрат, учтенных органом регулирования при формировании НВВ на производство и передачу тепловой энергии, ФАС России выявлены нарушения Основ ценообразования № 1075 и Методических указаний № 760-э, тарифы на горячую воду подлежат пересмотру.

На основании вышеизложенного, руководствуясь подпунктом 5.3.2.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331, пунктом 30 Положения о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 № 543,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Признать Министерство тарифной политики Красноярского края нарушившим положения пунктов 28, 29, 34, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 50, 51, 52 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075, пункт 29 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075, а также положения пункта 37 Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных приказом ФСТ России от 13.06.2013 № 760-э.

2. Органу исполнительной власти Красноярского края в области государственного регулирования цен (тарифов) в теплоснабжении в срок до 20.12.2019 устранить нарушения законодательства Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, а именно:

2.1. Исключить из необходимой валовой выручки АО «Гортепло» расходы в общей сумме 26 784,05 тыс. руб., в том числе по статьям затрат:

- «Расходы на оплату работ и услуг производственного характера, выполняемых по договорам со сторонними организациями» за 2016-2019 гг. в сумме 14 762,39 тыс. руб.;
- «Расходы на ремонт основных средств» за 2016-2018 гг. в сумме 8 056,33 тыс. руб.;
- «Арендная плата» за 2016-2019 гг. в сумме 2 771,2 тыс. руб.;
- «Прибыль от товарной продукции» за 2016 год в сумме 1 194,13 тыс. руб.

2.2. Произвести дополнительный анализ и расчет расходов (показателей), включенных в необходимую валовую выручку АО «Гортепло», и отобразить соответствующий анализ в экспертном заключении (с учетом мотивировочной части настоящего предписания с указанием документов и материалов, на основании которых принималось решение, а также причин учета/неучета представленных регулируемой организацией расчетов и документов) в соответствии с пунктом 29 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075, исключив (включив)

выявленные (неподтвержденные) экономически необоснованные расходы (доходы) из необходимой валовой выручки АО «Гортепло», по следующим статьям затрат:

- «Расходы на приобретение сырья и материалов» за 2016-2019 гг;
- «Расходы на ремонт основных средств» за 2016-2019 год;
- «Расходы на оплату труда» за 2016-2019 гг.;
- «Расходы на оплату иных работ и услуг, выполняемых по договорам со сторонними организациями» за 2016-2019 гг.;
- «Иные расходы» за 2016-2019 гг.;
- «Амортизация основных средств и нематериальных активов» за 2016-2019 гг.;
- «Расходы на топливо» за 2016-2019 гг.;
- «Арендная плата» за 2016-2019 гг.;
- «Корректировка НВВ по результатам деятельности за предыдущие периоды регулирования».

3. По результатам исполнения пункта 2 настоящего предписания органу исполнительной власти Красноярского края в области государственного регулирования цен (тарифов) в теплоснабжении пересмотреть базовый уровень операционных расходов АО «Гортепло» на 2016 и 2019 годы, а также величину необходимой валовой выручки АО «Гортепло» на 2016-2019 гг. в соответствии с положениями Основ ценообразования № 1075, Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных приказом ФСТ России от 13.06.2013 № 760-э, и настоящего предписания, отразив соответствующие анализы и расчеты в экспертном заключении на основании пункта 29 Правил № 1075.

4. Результаты исполнения пунктов 2, 3 настоящего предписания органу исполнительной власти Красноярского края в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения учесть при определении необходимой валовой выручки в отношении АО «Гортепло» на 2020 год, обеспечив введение в действие тарифов с 01.01.2020.

5. Об исполнении настоящего предписания органу исполнительной власти Красноярского края в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения 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 Красноярского края в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, принятие которых предписаны настоящим предписанием;

- протокола заседания правления органа исполнительной власти Красноярского края в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, на котором принимались решения, предписанные настоящим предписанием;

- экспертных заключений по делу об установлении тарифов в сфере теплоснабжения для АО «Гортепло», в которых отражены результаты исполнения настоящего предписания.

С.А. Пузыревский