

Решение о частичном удовлетворении требований, указанных в заявлении
ПАО «РусГидро» о досудебном рассмотрении спора, связанного с установлением
и применением цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, с Управлением
государственного регулирования цен и тарифов Амурской области

(вх. № 32830/16 от 14.03.2016)

В соответствии с положениями Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» в ФАС России обратилось ПАО «РусГидро» (далее – Заявитель) с заявлением о досудебном рассмотрении спора по вопросу установления цен (тарифов) в сфере теплоснабжения.

Спор возник с Управлением государственного регулирования цен и тарифов Амурской области (далее – Респондент), которое в рамках исполнения своих полномочий по государственному регулированию цен (тарифов) в теплоснабжении приказом от 18.12.2015 № 214-пр/т установило для Заявителя на 2016 год величину тарифа на тепловую энергию в размере 698,81 руб./Гкал (698,81 руб./Гкал. с 01.01.2016 по 30.06.2016; 698,81 руб./Гкал. с 01.07.2016 по 31.12.2016).

Заявитель эксплуатирует электростанции, которыми, с использованием электрической энергии, производит тепловую энергию, отпускаемую потребителям Амурской области и считает экономически обоснованной среднегодовой величиной тарифов 890,03 руб./Гкал., в том числе 698,81 руб./Гкал. с 01.01.2016 по 30.06.2016; 1125,24 руб./Гкал. с 01.07.2016 по 31.12.2016.

Таким образом, Заявитель считает обоснованным установление на 2016 год тарифов с ростом с 1 июля 2016 года на уровне 161,02%, что обусловлено изменением объема полезного отпуска.

Тарифы на электрическую энергию Заявителем не оспариваются.

Регулирование тарифов для Заявителя осуществляется методом долгосрочной индексации, 2016 год является первым годом долгосрочного периода регулирования 2016-2018 гг.

Предметом спора является тариф на тепловую энергию, установленный в отношении филиала ПАО «РусГидро» - «Бурейская ГЭС» протоколом от 18.12.2015 № 213-15/т заседания Правления Управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области «Об установлении тарифов на тепловую энергию» и приказом от 18.12.2015 № 214-пр/т Управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области (далее - Управление) на 2016 год в размере 698,81 руб./Гкал.

Заявителем заявляются требования по статьям спора:

1. Полезный отпуск тепловой энергии

2. Величина операционных (подконтрольных) расходов, учитываемых в НВВ по производству тепловой энергии, в части статей затрат: «Материалы для производственных нужд», «Материалы для ремонта основных средств», «Услуги по техническому обслуживанию АСУ ТП (автоматизированная система управления

технологическими процессами)», «Транспортные услуги сторонней организации», «Командировочные расходы», «Расходы на обучение персонала», «Расходы на охрану труда».

3. Величина неподконтрольных расходов, учитываемых в НВВ по производству тепловой энергии, по статье затрат «Аренда земли».

По результатам анализа представленных сторонами материалов ФАС России установлено следующее.

По статье затрат «Полезный отпуск» установлено следующее.

В соответствии с экспертным заключением Респондента по делу от 08.05.2015 № 071-16/т «Об установлении тарифов на тепловую энергию, отпускаемую потребителям филиала ПАО «РусГидро» - «Бурейская ГЭС» в п. Талакан Бурейский район на 2016-2018 гг.» (далее - Экспертное заключение) на 2016 год установлены:

- полезный отпуск в размере 83 510,00 Гкал (первое полугодие 2016 г. - 49 690,00 Гкал, второе полугодие 2016 г. - 33 820,00 Гкал);

- НВВ в размере 58 357,52 тыс. руб.

Заявитель не согласен с установленным Респондентом объемом выработки и полезного отпуска тепловой энергии на 2016 год с коллекторов электродвигательных № 1, № 2 Филиала ПАО «РусГидро» - «Бурейская ГЭС» (далее - Филиал).

Согласно Экспертному заключению Респондента выработка и полезный отпуск тепловой энергии на 2016 год утверждены в размере 83 510,00 Гкал.

В качестве основания Респондент указывает на то, что он учел эту величину в соответствии со Сводным прогнозным балансом производства и поставок электрической энергии (мощности) в рамках Единой энергетической системы России по субъектам Российской Федерации на 2016 год, утвержденным приказом ФАС России 30.11.2015 № 1184/15-ДСП.

При этом Респондент сообщает, что размер полезного отпуска тепловой энергии был определен им на основании действующей на момент подачи первоначального предложения Заявителя по порядку формирования Сводного прогнозного баланса, а также тарифного предложения Заявителя на 2016 год схемы теплоснабжения.

В данном случае Респондентом осуществлялось регулирование региональной теплоснабжающей организации, работающей на региональном рынке теплоснабжения.

ФАС России не наделено полномочиями по утверждению и согласованию параметров регулирования Респондентом деятельности филиала ПАО «РусГидро» - «Бурейская ГЭС» в п. Талакан Бурейский район, так как все функции по регулированию данного объекта теплоснабжения отнесены Федеральным законом от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» к полномочиям Респондента и субъекта Российской Федерации – Амурской области.

Таким образом, Респондент при регулировании тарифов был обязан определять

полезный отпуск тепловой энергии самостоятельно и на основании положений Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденными постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 (далее – Основы ценообразования).

Пунктом 2 Основ ценообразования закреплено определение термина «объем полезного отпуска»:

«Объем полезного отпуска» - количество тепловой энергии и (или) теплоносителя, отпущенное от источника теплоснабжения и (или) тепловой сети, определяемое в соответствии с законодательством Российской Федерации о теплоснабжении.

Пунктом 22 Основ ценообразования установлено:

«Тарифы устанавливаются на основании необходимой валовой выручки, определенной для соответствующего регулируемого вида деятельности, и расчетного объема полезного отпуска соответствующего вида продукции (услуг) на расчетный период регулирования, определенного в соответствии со схемой теплоснабжения, а в случае отсутствия такой схемы теплоснабжения - на основании программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования. При отсутствии схемы теплоснабжения либо программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования или при отсутствии в указанных документах информации об объемах полезного отпуска тепловой энергии расчетный объем полезного отпуска тепловой энергии определяется органом регулирования в соответствии с методическими указаниями и с учетом фактического полезного отпуска тепловой энергии за последний отчетный год и динамики полезного отпуска тепловой энергии за последние 3 года.»

21 сентября 2015 г. утвержденная в п. Талакан схема теплоснабжения была актуализирована и внесенные изменения (актуализация) была утверждены постановлением уполномоченного на это органа местного самоуправления – постановлением Администрации рабочего поселка Талакан Бурейского района Амурской области от 21.09.2015 № 115.

9 октября 2015 г. утвержденная и актуализированная схема теплоснабжения была представлена со стороны Заявителя Респонденту, и Респондент в своем отзыве подтверждает получением им этой информации и документов 09.10.2015.

Тарифы для Заявителя устанавливались Респондентом 18.12.2015, то есть спустя 39 календарных дней после получения им информации и документов об актуализации схемы теплоснабжения.

Из вышеприведенного текста акта Правительства РФ прямо следует, что в случае наличия утвержденной схемы теплоснабжения с указанной в ней величиной полезного отпуска тепловой энергии, регулирующий орган обязан учитывать величину полезного отпуска тепловой энергии при расчете ставок тарифов на тепловую энергию именно в соответствии со схемой теплоснабжения.

Иные способы расчета полезного отпуска допускается применять исключительно при отсутствии утвержденной схемы теплоснабжения или отсутствии в утвержденной схеме теплоснабжения величины полезного отпуска тепловой

энергии от теплоисточника.

На основании п. 9 и п. 18 абз. 4 «Методических указаний по расчёту регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения», утверждённых приказом ФСТ России от 13.06.2013 №760-э (далее - Методика), в тарифном предложении Общества на 2016 год заявлены выработка и полезный отпуск, исходя из сложившейся за последние три года фактической среднегодовой величины, в размере 77 481,57 Гкал. Данные из утверждённой на момент подачи тарифного предложения на 2016-2018гг. схемы теплоснабжения использовать было некорректно, поскольку они уже не соответствовали действительности, были завышены, и, соответственно, требовалась их актуализация.

Утвержденной постановлением Администрации рабочего поселка Талакан Бурейского района Амурской области от 21.09.2015 № 115 актуализированной схемой теплоснабжения величина полезного отпуска тепловой энергии в тепловую сеть с коллекторов электростанции филиала ПАО «РусГидро» - «Бурейская ГЭС» на 2016 год установлена в объёме 66 000 Гкал (первое полугодие 2016 г. - 36 404,00 Гкал, второе полугодие 2016 г. - 29 596,00 Гкал).

Респондентом при расчете и установлении для Заявителя тарифов была учтена величина полезного отпуска в размере 83 510 Гкал (первое полугодие 2016 г. - 49 690,00 Гкал, второе полугодие 2016 г. - 33 820,00 Гкал).

Таким образом, Респондентом величина полезного отпуска была неправомерно учтена с превышением значения, установленного утвержденной и актуализированной схемой теплоснабжения на 26,53%, что привело к необоснованному занижению ставок экономически обоснованных тарифов на тепловую энергию на 2016 год.

Вышеизложенным подтверждается нарушение Респондентом пункта 22 Основ ценообразования, в связи с чем требования Заявителя о признании подлежащей учету при расчете и установлении тарифов на тепловую энергию на 2016 год в соответствии с установленным утвержденной и актуализированной схемой теплоснабжения размере 66 000 Гкал подлежат удовлетворению.

По статье затрат «Величина операционных (подконтрольных) расходов» установлено следующее.

Заявителем оспаривается величина операционных (подконтрольных) расходов, учитываемых при установлении долгосрочных параметров регулирования и тарифов на 2016 год по следующим статьям базовых операционных (подконтрольных) расходов:

- материалы для производственных нужд;
- материалы для ремонта основных средств;
- услуги по техническому обслуживанию Автоматизированными системами управления технологическими процессами (АСУ ТП);
- транспортные услуги сторонних организаций;
- командировочные расходы;

- расходы на обучение персонала;

- расходы на охрану труда (спецодежда, средства индивидуальной защиты, медикаменты, медосмотр, лечебно-профилактическое питание).

Расходы по всем указанным статьям затрат были определены Респондентом исходя из учтенных в тарифах 2015 года расходов с применением индексов роста цен только на второе полугодие 2016 года.

ФАС России отмечает, что примененный Респондентом способ расчета величины экономически обоснованных расходов не предусмотрен законодательством о государственном регулировании тарифов в сфере теплоснабжения.

2016 год является первым годом регулирования тарифов методом долгосрочной индексации, и величину операционных расходов 2016 года Респондент был обязан рассчитывать годовую величину расходов (с последующим ее распределением по полугодия с учетом величины отпуска тепловой энергии по полугодиям) на основании представленных Заявителем обосновывающих материалов методом экономически обоснованных расходов, согласно положениям пункта 37 Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных приказом ФСТ России от 13.06.2013 № 760-э.

При этом в случае расчета отдельных расходов с применением индексов роста цен регулирующим органом должны были учитываться соответствующие расходы полного календарного года и индексы роста цен указанные в Основах ценообразования (в среднем за год, а не за полугодие).

Ни протокол заседания Правления Респондента, ни Экспертное заключение Респондента не содержат расчетов величины экономически обоснованных расходов – в тексте указанных документов приводятся только учтенные величины расходов, которые Респондент считает экономически обоснованными, и не указаны основания, по которым регулирующим органом отказано в учете предлагаемых Заявителем величин расходов по статьям затрат, что противоречит положениям пункта 32 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075.

Использованный Респондентом способ расчета расходов путем индексации только расходов второго полугодия приводит к необоснованному занижению размера величины учитываемых в тарифах расходов.

ФАС России отмечает, что НВВ регулируемой организации и тарифы устанавливаются на календарный год с календарной разбивкой (рост тарифов происходит с 1 июля), и установленная НВВ для регулируемой организации должна обеспечиваться именно ставками тарифов этого же календарного года, без учета следующего календарного года (первого полугодия следующего календарного года).

ФАС России также отмечает, что Заявителем предлагается использовать некорректные размеры индексов роста цен: ИЦП 2015/2016 составляет 107,4%, а Заявитель предлагает учитывать его в размере 106,2%, а также некорректно предлагает учитывать по транспортным услугам индекс в

размере 110%, что также не предусмотрено законодательством – расходы по подконтрольным статьям затрат на первый год должны рассчитываться на основании представленным регулируемой организацией материалов (методом экономически обоснованных расходов), согласно положениям пункта 37 Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных приказом ФСТ России от 13.06.2013 № 760-э.

Принимая во внимание, что Заявителем не представлено в ФАС России обосновывающих материалов, позволяющих рассчитать расходы методом экономически обоснованных расходов, ФАС России полагает целесообразным отказать в признании заявленных Заявителем размеров расходов обоснованными, одновременно предписав Респонденту осуществить расчет величины базового уровня подконтрольных расходов на основании представленных Заявителем материалов, запросив (при необходимости) дополнительные материалы.

По статья затрат «Величина неподконтрольных расходов в НВВ 2016 года в части расходов на аренду земли» установлено следующее.

Респондентом расходы на аренду земли учтены в размере оплачиваемого Заявителем налога на землю, который Заявитель оплачивает в бюджет как пользователь земельного участка, на котором располагается здание Электростанции № 2.

Заявленная к учету в тарифах величина расходов по договору аренды составляет 58,57 тыс. руб. Респондентом учтены расходы в размере 17,57 тыс. руб., определенные только исходя из ставки земельного налога 0,3% от кадастровой стоимости арендуемого участка земли.

Земельный участок под Электростанцией № 2 Заявитель арендует по договору аренды у Территориального управления Федерального агентства по управлению имуществом в Амурской области (договор аренды земельного участка под Электростанцию № 2 от 04.06.2013 № 411/БР-0-377-2013).

Согласно пункту 45 Основ ценообразования, арендная плата, концессионная плата и лизинговый платеж включаются в прочие расходы в размере, не превышающем экономически обоснованный уровень. Экономически обоснованный уровень арендной платы, концессионной платы или лизингового платежа определяется органами регулирования исходя из принципа возмещения арендодателю, лизингодателю или концеденту амортизации, налогов на имущество и землю и других установленных законодательством Российской Федерации обязательных платежей, связанных с владением имуществом, переданным в аренду, лизинг, концессию, при этом экономически обоснованный уровень не может превышать размер, установленный в конкурсной документации или документации об аукционе, если арендная плата, концессионная плата или лизинговый платеж являлись критерием конкурса или аукциона на заключение соответствующего договора.

Арендуемая земля находится в собственности Российской Федерации, арендные платежи оплачиваются в федеральный бюджет, при этом Российская Федерация не является плательщиком налога по налогу на землю, данные платежи возложены на арендатора Налоговым кодексом Российской Федерации и Земельным кодексом Российской Федерации.

По условиям договора аренды размер арендной платы установлен в размере 1% от кадастровой стоимости земельного участка, в соответствии с положениями постановления Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ» и приказа Минэкономразвития России от 31.01.2013 № 33 «Об утверждении ставки арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных для размещения гидроэлектростанций, гидроаккумулирующих электростанций и других электростанций, использующих возобновляемые источники энергии, обслуживающих их сооружений и объектов, в том числе относящихся к гидротехническим сооружениям».

Таким образом, фактически размер арендной платы установлен актами Правительства РФ и Минэкономразвития России, в силу чего фактически размер обязательного платежа по данному договору аренды является обязательным платежом, установленным федеральным законодательством.

Указанным договором аренды земельного участка годовая сумма затрат определена в размере 58,57 тыс. руб., что подтверждает необоснованность не учета Респондентом в НВВ 2016 года расходов в сумме 41,0 тыс. руб., которые подлежат дополнительному учету.

На основании вышеизложенного, а также учитывая результаты рассмотрения представленных материалов по существу спора ПАО «РусГидро» и Управлением государственного регулирования цен и тарифов Амурской области, ФАС России принято решение:

- - - 1) Признать Управление государственного регулирования цен и тарифов Амурской области нарушившим п. 22, 45 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, п. 32 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, и положения пункта 37 Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных приказом ФСТ России от 13.06.2013 № 760-э.

3) Признать экономически обоснованными и подлежащими учету при установлении тарифов на тепловую энергию и долгосрочных параметров регулирования ПАО «РусГидро» размер расходов по следующим статьям затрат:

- 2) Частично удовлетворить требования ПАО «РусГидро», указанные в заявлении о досудебном рассмотрении спора, связанного с установлением и применением цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, с Управлением государственного регулирования цен и тарифов Амурской области.

- «Полезный отпуск тепловой энергии в 2016 году» — 66 000 Гкал (первое полугодие 2016 г. - 36 404 Гкал, второе полугодие 2016 г. - 29 596 Гкал);

- «Аренда земли» - 58,57 тыс. руб. (дополнительному учету подлежат средства в размере 41,0 тыс. руб.).

4) Органу исполнительной власти Амурской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения осуществить пересмотр установленной для ПАО «РусГидро» величины базового уровня подконтрольных (операционных) расходов на 2016-2018 гг. на основании представленных ПАО «РусГидро» обосновывающих материалов (при необходимости запросив дополнительные материалы) выполнив расчеты в соответствии с положениями 37 пункта 37 Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных приказом ФСТ России от 13.06.2013 № 760-э .

5) Органу исполнительной власти Амурской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения в срок до 1 декабря 2016 года пересмотреть установленные для ПАО «РусГидро» тарифы на тепловую энергию на 2016 год и долгосрочные параметры регулирования ПАО «РусГидро» на 2016-2018 гг. с учетом пунктов 3 и 4 настоящего решения.

- 6) Органу исполнительной власти Амурской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения при установлении тарифов для ПАО «РусГидро» на 2017 и 2018 год на основании представленных ПАО «РусГидро» бухгалтерской и статистической отчетности рассчитать размер экономически обоснованных недополученных доходов от необоснованного завышения при установлении тарифов на 2016 год полезного отпуска тепловой энергии, и, при их выявлении, осуществить учет в тарифах на тепловую энергию для ПАО «РусГидро» документально подтвержденных экономически обоснованных недополученных в выручке средства от снижения фактического полезного отпуска от планового в 2016 году (возникшие из-за неправомерного завышения полезного отпуска, учтенного при установлении тарифов на 2016 год) при установлении тарифов на 2017 и 2018 годы.

7) Об исполнении настоящего решения органу исполнительной власти Амурской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения в течение 10 рабочих дней с даты принятия указанных в пункте 5, 6 решений проинформировать ФАС России, представив надлежащим образом заверенные копии:

- протоколов заседаний правления органа исполнительной власти Амурской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, на которых принимались вышеуказанные решения.

8) Отказать в удовлетворении остальной части требований, указанных в заявлении ПАО «РусГидро» о досудебном рассмотрении спора, связанного с установлением и применением цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, с Управлением государственного регулирования цен и тарифов Амурской области.

■

■

- - решений органа исполнительной власти Амурской области в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, принятие которых предписано пунктом 5, 6 настоящего решения;

С.А. Пузыревский