

# **ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **О П Р Е Д Е Л Е Н И Е**

от 21 апреля 2015 года № 301-ЭС15-506

Резолютивная часть определения объявлена 17 апреля 2015 года.

Полный текст определения изготовлен 21 апреля 2015 года.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Букиной И.А.,

судей Кирейковой Г.Г. и Ксенофоновой Н.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления федерального казначейства по Кировской области на решение Арбитражного суда Кировской области от 05.05.2014 (судья Вычугжанин Р.А.), постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 21.07.2014 (судьи Немчинова М.В., Великоредчанин О.Б. и Хорова Т.В.) и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.10.2014 (судьи Шемякина О.А., Бердников О.Е. и Чижов И.В.) по делу № А28-216/2014.

В судебном заседании приняли участие представители общества с ограниченной ответственностью «Новотранс-4» (далее – ООО «Новотранс-4», истец) – Антошин Георгий Валентинович по доверенности от 30.03.2015, Луговская Марина Львовна по доверенности от 30.03.2015.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Букиной И.А., объяснения представителей ООО «Новотранс-4», Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

#### У С Т А Н О В И Л А:

ООО «Новотранс-4» обратилось в арбитражный суд с иском заявлением к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации (далее – Министерство финансов, ответчик) о взыскании 1 962 554,50 руб. убытков, возникших в результате предоставления отдельным категориям граждан в 2010 году льготного проезда автомобильным транспортом общего пользования на пригородных маршрутах.

К участию в деле в качестве третьих лиц привлечены Департамент дорожного хозяйства и транспорта Кировской области (далее – Департамент), Департамент финансов Кировской области (далее – Департамент финансов), общество с ограниченной ответственностью «Новотранс-5», общество с ограниченной ответственностью «Кирово-Чепецкое пассажирское транспортное предприятие-1», индивидуальный предприниматель Конышев Михаил Викторович, общество с ограниченной ответственностью «Кирово-Чепецкое автотранспортное предприятие».

Решением суда первой инстанции от 05.05.2014, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции от 21.07.2014 и постановлением суда кассационной инстанции от 28.10.2014, исковые требования удовлетворены частично: с Министерства финансов в пользу ООО «Новотранс-4» взыскано 688 360 руб. убытков; в удовлетворении остальной части иска отказано.

Министерство финансов обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой, в которой просит отменить принятые по делу судебные акты и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований в полном объеме.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 19.03.2015 (судья Букина И.А.) кассационная жалоба вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представители истца возражали против удовлетворения кассационной жалобы.

От ответчика поступило письмо о рассмотрении дела без участия его представителя, в котором ответчик настаивал на удовлетворении кассационной жалобы.

Третьи лица, надлежащим образом извещенные о времени и месте рассмотрения жалобы, своих представителей не направили, в связи с чем дело рассмотрено в отсутствие представителей ответчика и третьих лиц.

Определением суда от 15.04.2015 по делу объявлен перерыв до 17.04.2015.

После перерыва 17.04.2015 представители истца поддержали свои доводы и возражали против удовлетворения кассационной жалобы.

Принимая во внимание, что судебные акты в части отказа в удовлетворении требований о взыскании выпадающих доходов третьих лиц не обжалованы истцом, настоящая кассационная жалоба не содержит никаких доводов по данному вопросу, судебная коллегия оценивает правильность применения и толкования норм права арбитражными судами, рассмотревшими настоящее дело, в пределах доводов, изложенных в кассационной жалобе Министерства финансов (часть 2 статьи 291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе, выслушав присутствующих в судебном заседании представителей, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации считает, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене по следующим основаниям.

Как установлено судами первой и апелляционной инстанций и усматривается из материалов дела, 11.01.2010 Департамент (заказчик) и ООО «Новотранс-4» (исполнитель) заключили договор № 01/01/2010, предметом которого является осуществление перевозки по льготному тарифу отдельных категорий граждан на пригородном маршруте № 103 «Кирово-Чепецк – Киров». Согласно пункту 2.1.1 договора исполнитель обязан осуществлять регулярные перевозки по тарифам, установленным в регионе.

В соответствии с пунктом 2.2.2 договора исполнитель имеет право привлекать на договорной основе подвижной состав третьих лиц для обслуживания маршрута. На основании данного пункта исполнитель привлек ООО «Новотранс-5», ООО «Кирово-Чепецкое пассажирское транспортное предприятие-1», ИП Конышева М.В. и ООО «Кирово-Чепецкое автотранспортное предприятие».

В связи с предоставлением перевозчиками в 2010 году льготного проезда гражданам, льготный проезд которых предусмотрен законодательством Кировской области (далее – областной регистр), Кировская область в лице Департамента финансов перечислила исполнителю денежные средства в счет возмещения выпадающих доходов.

Полагая, что Российская Федерация обязана по финансированию расходов, связанных с предоставлением в спорный период льготного проезда гражданам, льготный проезд которых предусмотрен федеральным законодательством (далее – федеральный регистр), не исполнила, ООО «Новотранс-4» обратилось в арбитражный суд с настоящим иском.

Удовлетворяя иски частично, суды трех инстанций, руководствуясь положениями пункта «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, статей 15, 16, 309, 790 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 122-ФЗ), Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», постановления Правительства Кировской области от 21.07.2008 № 140/286 «О льготном проезде отдельных категорий граждан, проживающих на территории Кировской области», исходили из того,

что расходы по перевозке льготных категорий граждан являются убытками (выпадающим доходом) ООО «Новотранс-4», возникшими в результате бездействия федеральных органов в виде неисполнения обязательства по финансовому обеспечению льгот по оплате перевозчику предоставленных транспортных услуг.

Суды отдельно отметили, что предоставление льгот гражданам, относящимся к федеральному регистру льготников, является расходным обязательством Российской Федерации. Доказательства выделения из бюджета Российской Федерации бюджету Кировской области субвенций на осуществление расходов по предоставлению льгот лицам, имеющим право на получение мер социальной поддержки за счет средств федерального бюджета, в деле отсутствуют.

Между тем судами не учтено следующее.

В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно абзацу 20 статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации под расходным обязательством понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

В силу абзаца 2 части 1 статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочия Российской Федерации по предметам

совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, финансируются за счет средств бюджета Российской Федерации.

Полномочия по предметам совместного ведения, отнесенные в соответствии с Законом № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в силу прямого указания абзаца 3 части 1 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации финансируются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Подпунктом 24 пункта 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ к полномочиям субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, в частности, отнесено решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий.

Таким образом, выплата пособий на оплату проезда на общественном транспорте граждан, относящихся к так называемому

федеральному регистру, исходя из приведенных норм, признается расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

В то же время пунктом 1 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ предусмотрено, что осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов.

Такое дополнительное финансирование по общему правилу осуществляется путем предоставления субъектам Российской Федерации из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в форме субсидий.

Под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета согласно части 1 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Как показывает анализ федерального правового регулирования, такая финансовая помощь со стороны Российской Федерации субъектам Российской Федерации предоставлялась в 2006-2009 годах. В частности, Федеральным законом от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской

Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым относится к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, было выделено 2 472 925 600 руб.

Предоставление таких межбюджетных трансфертов осуществлялось на основании постановления Правительства Российской Федерации от 25.12.2006 № 802 «Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление расходов на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» (далее – Постановление № 802).

В 2010 году в связи с принятием Федерального закона от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1181 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» Постановление № 802 утратило силу, также изменился порядок выделения межбюджетных трансфертов на цели обеспечения равной доступности услуг общественного транспорта.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2010 № 1108 (далее – Постановление № 1108) внесены изменения в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 392; далее – Правила № 392). Согласно пункту 9 Правил № 392 (в редакции Постановления № 1108)

предоставление субсидий осуществлялось на основании соглашения. Таким образом, наличие соглашения между субъектом Российской Федерации и Российской Федерацией, в отличие от ранее действовавшего правового регулирования, стало обязательным и необходимым условием для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Аналогичный порядок предоставления субсидий сохранен и в настоящее время (пункт 9 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»).

В то же время вопрос о реализации нового механизма предоставления межбюджетных трансфертов в спорный период (путем заключения соответствующего соглашения между Кировской областью и Российской Федерацией и фактического выделения соответствующих субсидий) не был предметом исследования судов нижестоящих инстанций.

Выводы судов о том, что финансирование обеспечения льготных перевозок относится к расходным обязательствам Российской Федерации, которые она обязана осуществлять в форме предоставления субвенций, основаны на неправильном применении положений статей 84, 85, 132 и 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Поэтому выводы судов о Российской Федерации как надлежащем ответчике по иску о взыскании выпадающих доходов транспортных организаций сделан без проверки факта использования субъектами Российской Федерации правовых инструментов получения дополнительного финансирования в форме субсидий.

Указанные выводы свидетельствуют о том, что судами при рассмотрении настоящего дела допущены существенные нарушения норм материального права, без устранения которых невозможны восстановление и защита прав и законных интересов Министерства финансов, в связи с чем обжалуемые судебные акты в части удовлетворения исковых требований следует отменить на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а дело в этой части – передать на новое рассмотрение. В остальной части обжалуемые судебные акты подлежат оставлению без изменения.

При новом рассмотрении дела судам следует учесть изложенное выше и установить лицо, являющееся надлежащим ответчиком по настоящему спору.

Руководствуясь статьями 291.11 – 291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

#### О П Р Е Д Е Л И Л А:

решение Арбитражного суда Кировской области от 05.05.2014, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 21.07.2014 и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.10.2014 по делу № А28-216/2014 в части удовлетворения требований о взыскании с Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации в пользу общества с ограниченной ответственностью «Новотранс-4» денежных средств в сумме 688 360 руб. убытков отменить.

Дело в указанной части направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Кировской области.

В остальной части судебные акты оставить без изменения.

Настоящее определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий-судья

И.А. Букина

судья

Г.Г. Кирейкова

судья

Н.А. Ксенофонтова