

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 309-ЭС15-14820

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

11 января 2016 г.

Судья Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации Г.Г.Попова, изучив по материалам истребованного дела кассационную жалобу Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Оренбургской области (г.Оренбург) на постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11.08.2015 по делу Арбитражного суда Оренбургской области № А47-8898/2014

установила:

муниципальное образование Домбаровский район Оренбургской области в лице администрации муниципального образования Домбаровский район (далее – Администрация) обратилось в Арбитражный суд Оренбургской области с иском к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Оренбургской области (далее – Управление федерального казначейства) о взыскании за счет казны Российской Федерации 1 365 105 рублей убытков, связанных с исполнением переданных государственных полномочий по установлению мер социальной поддержки врачам, провизорам, среднему медицинскому и фармацевтическому персоналу бюджетных учреждений, финансируемых из средств районного бюджета, работающим и проживающим в сельской местности на территории Домбаровского района Оренбургской области.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Домбаровская центральная больница» (далее – Домбаровская центральная больница).

Решением Арбитражного суда Оренбургской области от 03.02.2015, оставленным без изменения постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.04.2015, в удовлетворении иска отказано.

Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 11.08.2015 судебные акты отменены, дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Оренбургской области.

Управление Федерального казначейства обратилось в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации с кассационной жалобой, в которой просит постановление суда округа отменить, решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставить в силе.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ)).

Согласно пункту 2 части 7 статьи 291.6 АПК РФ по результатам изучения кассационной жалобы судья Верховного Суда Российской Федерации выносит определение о передаче кассационной жалобы вместе с делом для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации.

Изучив изложенные в жалобе доводы и материалы дела, судья Верховного Суда Российской Федерации сделал вывод о наличии оснований для передачи кассационной жалобы вместе с делом для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Как установлено судами и следует из материалов дела, во исполнение возложенных федеральным законодательством на органы местного самоуправления полномочий в качестве меры социальной поддержки, в том числе врачей, провизоров, среднего медицинского и фармацевтического персонала бюджетных учреждений, финансируемых из средств районного бюджета, работающих и проживающих в сельской местности на территории Домбаровского района, решениями Совета депутатов Домбаровского района Оренбургской области установлена выплата ежемесячной денежной компенсации на частичное возмещение расходов по оплате за наем жилого помещения, отопление и освещение с 2004 года 120 рублей в месяц, 01.01.2007 года 155 рублей в месяц, с 01.01.2011 350 рублей в месяц.

Вступившими в законную силу решениями Домбаровского районного суда, вынесенными в период с мая по июль 2014, с истца в пользу физических лиц - работников Домбаровской центральной больницы взыскано в общей сумме

626 347 рублей 17 копеек в счет полной компенсации расходов по оплате за наем жилого помещения, освещение и отопление.

Из решений судов общей юрисдикции следует, что часть средств льготной категорией граждан получена.

Согласно справке Домбаровской центральной больницы администрация за период с 01.01.2011 по 31.12.2013 в самостоятельном порядке произвела выплату в адрес льготной категории граждан 1 365 105 рублей.

Возмещение данных расходов муниципальному образованию за счет средств федерального бюджета не произведено. В 2011 году размер субсидий составил 616 440 рублей; в 2012 году - 1 973 519 рублей 20 копеек, в 2013 году - 2 171 014 рублей 36 копеек.

Полагая, что произведенные выплаты в сумме 1 365 105 рублей являются убытками, связанными с исполнением переданных государственных полномочий по установлению мер социальной поддержки врачам, провизорам, среднему медицинскому и фармацевтическому персоналу бюджетных учреждений, финансируемых из средств районного бюджета, работающим и проживающим в сельской местности на территории Домбаровского района Оренбургской области, без получения из федерального бюджета соответствующего финансового обеспечения, Администрация обратилась в арбитражный суд с иском по настоящему делу.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, суды первой и апелляционной инстанции исходили из отсутствия предусмотренных действующим законодательством оснований для взыскания за счет казны Российской Федерации убытков в заявленном размере в связи с тем, что соответствующие расходы (меры социальной поддержки) являлись добровольной компенсацией затрат работникам, прямо предусмотрены в бюджете района и, соответственно, являются расходными обязательствами истца. Такой вывод обусловлен тем, что начиная с 2005 года решениями Совета депутатов муниципального образования Домбаровский район установлено, что расходы на реализацию мер по социальной поддержке работников, работающих и проживающих в сельской местности, производятся за счет средств бюджета района.

Отменяя указанные судебные акты и направляя дело на новое рассмотрение, суд округа руководствовался статьями 16, 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, частью 2 статьи 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, утвержденных Верховным Советом Российской Федерации 22.07.1993 № 5487-1, статьей 2 Федерального закона от 06.05.2003 № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики», пунктом 50 статьи 35 Закона № 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»

Федерации» и «Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 122-ФЗ) и пришел к выводу, что финансовое обеспечение прав, социальных гарантий медицинских работников и фармацевтов, работающих и проживающих в сельской местности, является расходным обязательством, в том числе Российской Федерации, даже с учетом изменения действующего законодательства в части возложения указанных обязанностей на субъекты и муниципальные образования Российской Федерации.

Управление Федерального казначейства, указав на существенные нарушения судами норм права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, обратилось в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации с кассационной жалобой, в которой приводит следующие доводы.

Администрация предъявила требования к казне Российской Федерации о возмещении убытков применительно к денежным средствам, которые были выплачены в виде ежемесячной денежной компенсации на частичное возмещение расходов по оплате за наем жилого помещения, отопления и освещения в соответствии с решениями Совета депутатов Домбаровского района без их принудительного взыскания, в добровольном порядке в рамках самостоятельно спланированного и подкрепленного на этот счет бюджетного процесса.

В силу части 1 статьи 153 Закона № 122-ФЗ в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 01.01.2005 право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых данным Федеральным законом нормах, указанный Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных Федеральным законом.

Согласно определению Конституционного Суда Российской Федерации от 01.03.2007 № 129-О-П закрепленное в части 1 статьи 153 Закона № 122-ФЗ правовое регулирование не предполагает отмену социальных прав, приобретенных работающими и проживающими в сельской местности и поселках городского типа медицинскими работниками муниципальных организаций здравоохранения на основании законодательства, которое действовало вплоть до 01.01.2005, а напротив, обеспечивает возможность их сохранения после указанной даты, при том, что именно орган местного самоуправления вправе избрать тот или иной способ социальной поддержки этих лиц, в том числе путем предоставления им в соответствии с частью 1 статьи 160 Жилищного кодекса Российской Федерации компенсаций расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

Меры социальной поддержки медицинских работников муниципальных организаций здравоохранения устанавливаются органами местного самоуправления и затраты, связанные с предоставлением данных льгот,

являются расходными обязательствами соответствующего муниципального образования.

В целях реализации указанного закона, решениями Совета депутатов Домбаровского района Оренбургской области от 26.05.2004 № 18-5, от 29.12.2004 № 22-15, от 22.12.2006 № 8-12, от 21.12.2007 № 12-5, от 19.05.2011 № 5-2 устанавливались меры социальной поддержки отдельных категорий квалифицированных работников муниципальных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности на территории Домбаровского района, которым определены меры социальной поддержки лицам, имеющим право на льготу в виде ежемесячной денежной компенсации на частичное возмещение расходов по оплате за нем жилого помещения и коммунальные услуги, с установлением размера ежемесячной компенсации – с 2004 года – 120 рублей в месяц, с 01.01.2007 – 155 рублей в месяц, с 01.01.2011 – 350 рублей в месяц.

По мнению Управления Федерального казначейства оснований для признания указанных расходов в качестве убытков нет, поскольку они были прямо предусмотрены в бюджете района и являются расходными обязательствами истца.

Добровольная компенсация затрат истцом осуществлялась вследствие решения органа местного самоуправления. Следовательно, по мнению заявителя, оснований для обращения с иском к Министерству финансов Российской Федерации о взыскании убытков не было. Истцом не доказано, что расходы, понесенные муниципальным образованием в связи с принятием Советом депутатов указанных решений, были понесены без надлежащего финансирования. Поскольку компенсация расходов медицинским работникам, предусмотренная решениями представительного органа муниципального образования, осуществлялась за счет средств бюджета муниципального образования, предъявленные расходы нельзя считать убытками муниципального образования.

Таким образом, приведенные доводы жалобы о существенном нарушении судами норм материального права, которые повлияли на исход настоящего дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенного права, заслуживают внимания и признаются достаточным основанием для пересмотра судебных актов в кассационном порядке, в связи с чем жалобу с делом следует передать для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 184, пунктом 2 части 7 статьи 291.6, статьей 291.9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судья Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации,

определил:

жалобу Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Оренбургской области вместе с делом передать для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Назначить рассмотрение кассационной жалобы в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации на 09.02.2016 на 10 часов 30 минут в помещении суда по адресу: г. Москва, улица Поварская, дом 15, зал № 3048 (подъезд 5).

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

Г.Г.Попова