

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№301-ЭС14-2273

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Резолютивная часть определения оглашена 20.01.2015 г.
Полный текст определения изготовлен 27.01.2015г.

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

председательствующего судьи Борисовой Е.Е., судей Поповой Г.Г., Павловой Н.В.

рассмотрев дело №А28-10847/2013 по кассационной жалобе Министерства финансов Российской Федерации на решение Арбитражного суда Кировской области от 06.02.2014, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 24.04.2014 и постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.07.2014 по тому же делу

по иску муниципального унитарного предприятия «Яранское пассажирское автотранспортное предприятие» (г. Яранск) к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации (г. Москва), субъекту Российской Федерации «Кировская область» в лице Департамента финансов Кировской области (г. Киров) о взыскании убытков,

при участии третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора: Департамент дорожного хозяйства, транспорта и связи Кировской области.

В заседании приняли участие :
от Министерства финансов Российской Федерации – Погудин А.В.;
от Департамента финансов Кировской области – Шатунов О.М.,
Головкова О.А.

муниципальное унитарное предприятие «Яранское пассажирское автотранспортное предприятие» и Департамент дорожного хозяйства, транспорта и связи Кировской области, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, своих представителей для участия в судебном заседании не направили, дело рассмотрено в порядке статьи 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в их отсутствие.

Заслушав и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., а также объяснения представителей сторон по делу, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

муниципальное унитарное предприятие «Яранское пассажирское автотранспортное предприятие» (далее – предприятие) обратилось в Арбитражный суд Кировской области с иском к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин РФ) и субъекту Российской Федерации Кировской области в лице Департамента финансов Кировской области (далее – департамент) о взыскании 426 278 рублей убытков, возникших в результате предоставления отдельным категориям граждан в 2012 - 2013 годах льготного проезда автомобильным транспортом общего пользования на городских и пригородных маршрутах, в том числе за счет казны Российской Федерации 221 812 рублей, за счет казны субъекта Российской Федерации 204 466 рублей.

Решением Арбитражного суда Кировской области от 06.02.2014, оставленным без изменения постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 24.04.2014, заявленные требования удовлетворены.

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа постановлением от 28.07.2014 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставил без изменения.

Минфин РФ обратился в Высший Арбитражный суд Российской Федерации с заявлением о пересмотре в порядке надзора указанных судебных актов, просил их отменить, как принятые с нарушением норм материального права.

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).

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, и выступлении присутствующих в судебном заседании представителей сторон, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что заявление Минфина РФ подлежит удовлетворению в силу следующего.

Как следует из материалов дела, предприятие осуществляет пассажирские перевозки населения автомобильным транспортом общего пользования на городских маршрутах в пределах территории Яранского городского поселения.

Предприятие, указывая на неполное возмещение ему расходов, понесенных в связи с перевозкой льготных категорий граждан за период с 01.01.2012 по 30.06.2013, обратилось о взыскании убытков за счет средств соответствующих бюджетов, всего в сумме 431 146 рублей, в том числе по перевозкам граждан, относящихся к федеральному регистру - 221 812 рублей, по перевозкам граждан, относящихся к областному регистру - 209 334 рубля.

Суды, рассматривая настоящий спор по делу, и полностью удовлетворяя заявленный иск, исходили как из наличия правовых оснований для взыскания заявленной суммы иска, так и фактических обстоятельств, подтверждающих оказание предприятием услуг по перевозке пассажиров указанной категории.

Суды при этом руководствовались статьями 15, 16, 790 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральным законом 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», пунктами 16 и 19 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».

При рассмотрении спора суды также приняли во внимание наличие нормативных актов, принятых Правительством Кировской области по вопросам социальной защиты граждан, проживающих на ее территории.

Так, суды учли, что постановлением Правительства Кировской области 23.10.2008 за № 150/430 (с последующими изменениями от 06.12.2009, 07.07.2011, 07.12.2011) был утвержден «Порядок предоставления из областного бюджета денежных средств юридическим лицам – предприятиям транспорта и

индивидуальным предпринимателям, осуществляющим перевозку пассажиров автомобильным и электрифицированным транспортом городского и пригородного сообщения, на возмещение им недополученных доходов, полученных в связи с установлением льгот по провозной плате для отдельных категорий граждан, проживающих на территории Кировской области» (далее - Порядок предоставления из областного бюджета денежных средств).

Постановлением Правительства Кировской области от 25.01.2012 № 136/24 был утвержден аналогичный Порядок предоставления из областного бюджета денежных средств, которым признано утратившим силу постановление Правительства Кировской области 23.10.2008 за № 150/430.

Постановлением Правительства Кировской области от 24.10.2011 № 124/524 был утвержден перечень категорий граждан, имеющих право на льготный проезд в автомобильном и электрифицированном транспорте городского сообщения и автомобильном транспорте пригородного сообщения.

Постановлением Правительства Кировской области от 21.07.2008 № 140/268 «О льготном проезде отдельных категорий граждан, проживающих на территории Кировской области» предусмотрено право на льготную стоимость проезда в автомобильном транспорте городского сообщения в размере 70% от установленного тарифа на проезд.

В соответствии с решением Правления региональной службы по тарифам Кировской области от 04.04.2011 № 11 с 16.04.2011 стоимость полного тарифа на проезд в городском автомобильном транспорте составила 12 рублей, стоимость тарифа для граждан, имеющих право на льготы – 8 рублей 50 копеек.

Решением Правления региональной службы по тарифам Кировской области от 31.07.2012 № 31/1 с 01.09.2012 стоимость полного тарифа на проезд в городском автомобильном транспорте установлена в размере 13 рублей (при отсутствии в муниципальном образовании автоматизированной системы учета и оплаты проезда).

Стоимость тарифа для граждан, имеющих право на льготы, согласно постановлению Правительства Кировской области от 07.08.2012 № 165/470 с 01.09.2012 составила 9 рублей.

Таким образом, разница в стоимости проезда в городском сообщении между обычным тарифом и установленным размером льготного проезда составила 3 рубля 50 копеек до 01.09.2012 и 4 рубля с 01.09.2012.

Как установили суды, в период с 01.01.2012 по 30.06.2013 предприятием перевезено 224 764 пассажира, имеющих право льготного проезда, из них: федеральных льготников - 58 467 пассажира, областных - 166 297 пассажира.

Количество перевезенных пассажиров соответствует количеству проданных льготных билетов.

Суды, проверив представленный истцом расчет, произведенный в соответствии с Порядком предоставления из областного бюджета денежных средств, признали его обоснованным, согласившись с тем, что истец за период с 01.01.2012 по 30.06.2013 понес расходы по перевозке льготной категории граждан в размере 852 563 рублей, из которых из бюджета Кировской области возмещено всего 421 417 рублей.

Таким образом, суды пришли к выводу о наличии у предприятия недополученных доходов, причитающихся согласно Порядку предоставлению денежных средств из бюджета за спорный период в сумме 431 146 рублей, в том числе, по перевозкам граждан, относящихся к федеральному регистру - 221 812 рублей с казны Российской Федерации; по перевозкам граждан, относящихся к областному регистру - 209 334 рубля, с казны субъекта – Кировской области. Указанная сумма была взыскана соответственно с привлеченных по делу ответчиков.

Между тем, Судебная коллегия полагает, что судами при рассмотрении дела не были должным образом проверены доводы заявителя кассационной жалобы – Минфина РФ, указывающего как на изменение прежнего порядка возмещения расходов транспортным предприятиям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим перевозку пассажиров в городском и пригородном сообщении, так и на уже произведенное из бюджета Кировской области возмещение истцу недополученных доходов.

Так, в обоснование своих возражений по настоящему иску Минфин РФ указывал на то, что 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.

Федеральным законом 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» были изменены ранее существовавшие по вопросам совместного ведения в указанной сфере полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также изменен порядок предоставления льгот отдельным категориям граждан, имеющим право на льготный проезд в общественном городском и пригородном транспорте, предусмотренных ранее принятыми федеральными законами. С 01.01.2005 предоставление льготы по проезду в городском и пригородном общественном транспорте в натуральной форме заменено на компенсационную денежную выплату. Вместе с тем данный закон предписал субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств.

Для реализации нового порядка предоставления льгот в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» включена статья 26.3-1 «Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения» и внесены изменения в статью 26.3 «Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

В соответствии со статьей 26.3 данного Федерального закона полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, указанные в пункте 2 настоящей статьи, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами. Особенности финансового обеспечения указанных полномочий за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования (пункт 1).

Заявителем также указано о том, что судами при разрешении спора не приняты во внимание положения статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) об основаниях возникновения расходных обязательств у Российской Федерации и ее субъектов.

Между тем, постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 (далее – постановление Пленума № 23) судам было разъяснено, что при решении вопроса об определении публично-правового образования, за счет казны которого подлежат удовлетворению требования о взыскании убытков в связи с осуществляемым после 01.01.2005 предоставлением потребителям бесплатно или по льготным ценам товаров (работ, услуг), судам необходимо иметь в виду положения статей 84, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции, действующей после 01.01.2005), статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разграничивающие полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, в том числе по вопросам социальной защиты населения, и устанавливающие принципы финансового обеспечения осуществления данных полномочий. Ответчиком по указанным делам выступает публично-правовое образование, к расходным обязательствам которого было отнесено финансирование соответствующих льгот (пункт 19 постановления).

При рассмотрении дела наличие оснований для возникновения расходных обязательств по финансированию соответствующих льгот у привлеченных по делу публично – правовых образований проверен судами не был.

Таким образом, изложенный выше довод Минфина РФ следовало проверить с учетом указанных положений закона и разъяснений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и установить надлежащего ответчика по заявленному иску.

Обращаясь в суд с иском по настоящему делу, истец размер суммы иска определил в соответствии с Порядком предоставления из областного бюджета денежных средств, утвержденным постановлениями Правительства Кировской области от 23.10.2008 № 150/430 и от 25.01.2012 № 136/24, которые содержат в себе соответствующие положения о методике подсчета подлежащих выплате из областного бюджета денежных средств лицам, осуществляющим перевозку пассажиров в связи с установлением льгот по провозной плате для отдельных категорий граждан – жителей Кировской области.

Раздел 2 указанного Порядка предоставления из областного бюджета денежных средств предусматривает расчет недополученных доходов, сумма которых определяется по формуле :

$$\text{Дн (недополученные доходы)} = (\text{То} - \text{Тл}) \times \text{К} \times \text{К1},$$

где То – тариф на перевозку пассажиров на городских маршрутах для граждан, не имеющих права на льготный проезд, Тл - тариф на перевозку пассажиров на городских маршрутах для граждан, имеющих право на льготный проезд, К- количество перевезенных пассажиров соответствующих льготных категорий, К1 – коэффициент для городских маршрутов – 0,5%, поскольку перевозка пассажиров в спорный период осуществлялась предприятием без применения автоматизированной системы учета и оплаты проезда.

Как следует из материалов дела, количество пассажиров, имеющих право льготного проезда, подтверждено отчетами о перевозке граждан льготной категории, при этом для определения количества каждой категории граждан, имеющих право льготного проезда, использованы данные, предоставленные Управлением Пенсионного фонда Российской Федерации в Яранском районе Кировской области, КОГКУ СЗ «Межрайонное управление социальной защиты населения в Яранском районе», МКУ «Ресурсный центр образования Яранского района Кировской области», Управления образования Администрации Яранского района Кировской области, КОГОКУ СОШ с УИОП г. Яранска.

Ответчики по делу, соглашаясь с применением указанной формулы для расчета подлежащей выплате в связи с перевозкой льготной категории граждан суммы за спорный период, в своих возражениях по иску заявляли о произведенной из бюджета Кировской области выплате истцу необходимой суммы, рассчитанной также по этой же формуле, то есть с учетом коэффициента 0,5%.

Однако суды пришли к выводу о том, что применение этого понижающего коэффициента противоречит нормам Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс) о полном возмещении убытков, и тем самым, по мнению ответчиков, взыскав в пользу истца дополнительно без

его учета, сумму компенсации, равную сумме, ранее уже истцу выплаченной до его обращения в суд.

Между тем, суды при рассмотрении спора не учли положения пункта 5 статьи 790 Гражданского кодекса о том, что в случаях, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа, понесенные в связи с этим расходы возмещаются транспортной организацией за счет средств соответствующего бюджета.

Согласно пункту 16 постановления Пленума № 22 организации, предоставившие потребителям бесплатно или по льготным ценам товары (работы, услуги) в рамках реализации установленных законом льгот, имеют право получить от публично-правового образования компенсацию в виде не полученной с потребителей платы (убытки).

Поскольку Правительством Кировской области были приняты соответствующие нормативные акты, предусматривающие формулу расчета подлежащей выплате компенсации лицам, осуществляющим перевозку пассажиров в связи с установлением льгот по провозной плате для отдельных категорий граждан, в отсутствие у истца доказательств иных убытков по смыслу статьи 15 Гражданского кодекса, расчет недополученной платы должен определяться в соответствии с указанными актами и предусмотренной в них формулой.

Учитывая, что доводы ответчиков об отсутствии оснований для удовлетворения иска в связи с выплатой предприятию, как стоимости реализованных льготных билетов, так и недополученных доходов, рассчитанных по приведенной формуле за спорный период, не были должным образом проверены судами, вывод о необходимости полного возмещения предприятию убытков нельзя признать доказанным и обоснованным.

В силу изложенного Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, как принятые с существенными нарушениями норм материального права, повлиявшими 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.

При новом рассмотрении дела судам следует проверить доводы Минфина РФ с учетом указанных выше положений, содержащихся в настоящем определении, принять законные и обоснованные судебные акты.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 176, 201, 291.11 – 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда Кировской области по делу А28-10847/2013 от 06.02.2014, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 24.04.2014 и постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.07.2014 по тому же делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Кировской области.

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

Борисова Е.Е.

Судьи

Попова Г.Г.

Павлова Н.В.