

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 301-ЭС14-1014

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

20.01.2015

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

председательствующего

Павловой Н.В.,

судей

Борисовой Е.Е., Поповой Г.Г.,

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Кировской области (далее – Министерство, Минфин) от 05.08.2014 на решение Арбитражного суда Кировской области от 15.11.2013 по делу № А28-10362/2013-325/25, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 04.02.2014 и постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12.05.2014 по тому же делу по иску муниципального унитарного предприятия «Слободские пассажирские перевозки» (далее – предприятие) к Российской Федерации

в лице Министерства и к субъекту Российской Федерации «Кировская область» в лице Департамента финансов Кировской области (далее – Департамент) о взыскании 640 856 рублей убытков, возникших в результате предоставления отдельным категориям граждан в период с 01.06.2013 по 31.08.2013 льготного проезда автомобильным транспортом общего пользования на городских маршрутах, в том числе за счет казны Российской Федерации 405 252 рублей, за счет казны субъекта Российской Федерации 235 604 рублей (с учетом уточнения в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Павловой Н.В., выслушав объяснения представителей Министерства Погудина А.В., Департамента – Головковой О.А., Шатунова О.М., поддержавших доводы жалобы, возражения представителя предприятия Антошина Г.В., Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

как следует из материалов дела и установлено судами, в целях осуществления перевозок пассажиров автомобильным транспортом общего пользования в городском сообщении города Слободского Кировской области предприятие (исполнитель) и администрация города Слободского (заказчик) заключили договоры от 24.02.2012 № 13/3, 13/4, 13/5, 13/6, 13/7, 13/8, от 01.06.2012 № 13/9, от 26.11.2012 № 13/10, от 25.12.2012 № 13/11 и 13/12 на организацию пассажирских перевозок по городским маршрутам.

В пунктах 2.1.5 указанных договоров установлена обязанность исполнителя обеспечить право льготного проезда по тарифам, установленным для отдельных категорий граждан, имеющих право на льготный проезд в соответствии с перечнем, утвержденным действующим законодательством Кировской области.

Постановлением Правительства Кировской области от 24.10.2011 № 124/524 утвержден перечень категорий граждан, имеющих право на льготный проезд в автомобильном и электрифицированном транспорте городского сообщения и автомобильном транспорте пригородного сообщения. Утвержденный перечень содержит категории граждан, оказание мер социальной поддержки которым относится как к ведению Российской Федерации (федеральный регистр), так и к ведению Кировской области (областной регистр).

Для указанных в перечне категорий граждан постановлением Правительства Кировской области от 21.07.2008 № 140/268 «О льготном проезде отдельных категорий граждан, проживающих на территории Кировской области» предусмотрено право с 01.09.2012 на льготную стоимость проезда в автомобильном транспорте городского сообщения в размере 9 рублей за одну поездку при условии отсутствия в муниципальном образовании автоматизированной системы учета и оплаты проезда и 8 рублей 50 копеек в случае ее внедрения.

Как следует из ответа администрации города Слободского от 24.05.2013 № 1778-01-19, автоматизированная система учета и оплаты проезда в городе Слободском по состоянию на 01.04.2013 отсутствовала.

Решением Правления Региональной службы по тарифам Кировской области от 31.07.2012 № 31/1 на одну поездку для граждан, не имеющих права на льготы в автоматизированном транспорте городского сообщения, при условии отсутствия в муниципальном образовании автоматизированной системы учета и оплаты проезда, тариф с 01.09.2012 утвержден в размере 13 рублей.

Следовательно, разница в стоимости проезда в городском сообщении между обычным тарифом и установленным размером льготного проезда составила 4 рубля.

Постановлением Правительства Кировской области от 25.01.2012 № 136/24 утвержден Порядок предоставления из областного бюджета денежных средств

на возмещение перевозчиками недополученных доходов в связи с установлением льгот по провозной плате для отдельных категорий граждан, проживающих на территории Кировской области. Данным Порядком предусмотрена ежемесячная форма отчетности перевозчика о перевозке льготных категорий граждан. Денежные средства предоставляются перевозчикам ежемесячно в соответствии с их отчетами, представляемыми в Департамент дорожного хозяйства и транспорта Кировской области.

Согласно пункту 3.2 Порядка возмещение перевозчикам недополученных доходов на пригородных перевозках осуществляется в полном объеме, а на городских перевозках при отсутствии автоматизированной системы учета и оплаты проезда перевезенных пассажиров с коэффициентом 0.5.

Как следовало из искового заявления, всего за период с 01.06.2013 по 31.08.2013 предприятием на городских перевозках было перевезено 320 428 пассажиров, имеющих право льготного проезда.

Субъектом Российской Федерации «Кировская область» в лице Департамента истцу были возмещены недополученные доходы с применением вышеуказанного коэффициента, что, по указанию истца в исковом заявлении, привело к компенсации его убытков только в половинном объеме.

По расчетам истца за период с 01.06.2013 по 31.08.2013 (по городским перевозкам) ввиду применения коэффициента ему не возмещено 640 856 рублей, в том числе: при перевозке льготных категорий населения федерального регистра 405 252 рубля, при перевозке льготных категорий населения областного регистра – 235 604 рубля.

Предприятие обратилось в суд с иском о взыскании за счет средств соответствующих бюджетов вышеуказанных сумм.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением судов апелляционной и кассационной инстанций, иск удовлетворен. С Российской Федерации за счет казны Российской Федерации

в пользу предприятия взыскано 405 252 рубля убытков. С субъекта Российской Федерации «Кировская область» в пользу предприятия взыскано 235 604 рубля.

Руководствуясь статьями 15, 16, 790 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), 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» (далее – Закон № 122-ФЗ), 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» (далее – постановление Пленума № 23), Арбитражный суд Кировской области, удовлетворяя иски, сделал выводы о том, что возмещение убытков истца, возникших в связи с предоставлением льгот, является расходным обязательством субъекта Российской Федерации (областной регистр) и Российской Федерации (федеральный регистр); применение понижающего коэффициента, установленного в порядке, утвержденном Постановлением № 136/24, противоречит нормам Гражданского кодекса о полном возмещении убытков.

Министерство обратилось в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации с заявлением о пересмотре вышеназванных судебных актов.

В соответствии с частью 4 статьи 2 Федерального закона от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» (далее - Закон № 186-ФЗ) заявления лиц, участвующих в деле, о пересмотре вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов в порядке надзора, которые поступили в Высший

Арбитражный Суд Российской Федерации и в отношении которых на день вступления в законную силу Закона № 186-ФЗ не вынесено определение о передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра обжалуемого судебного акта в порядке надзора, после дня вступления в силу Закона № 186-ФЗ передаются в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации для рассмотрения в соответствии со статьей 273 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации по правилам, установленным статьями 291.1-291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (в редакции Закона № 186-ФЗ).

Поскольку на день вступления в силу Закона № 186-ФЗ надзорное производство в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации не было завершено, настоящее дело передано судьей Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 8.12.2014 жалоба вместе с делом переданы на рассмотрение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

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 права 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 Кодекса).

В жалобе Министерство указывает на то, что при рассмотрении настоящего дела судами допущены существенные нарушения норм права такого характера, поскольку 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.

Кировская область приняла в соответствии указанной нормой Конституции Российской Федерации и Законом № 122-ФЗ соответствующее законодательство об осуществлении льготного проезда как льготными категориями лиц федерального регистра, так и областного, и о компенсации перевозчикам недополученных доходов.

При этом расчет убытков, по мнению Министерства, необоснованно осуществлен истцом и принят судом в нарушение вышеуказанного законодательства Кировской области – без применения формулы, установленной постановлением Правительства Кировской области от 25.01.2012 № 136/24, и предусматривающей коэффициент для городских маршрутов – 0,5 в случае отсутствия автоматизированной системы учета перевозок.

Коэффициент 1,0 для городских маршрутов применяется при внедрении автоматизированной системы учета и оплаты проезда перевезенных пассажиров, имеющих право на льготный проезд. Истцом перевозка пассажиров в спорный период осуществлялась без применения автоматизированной системы учета и оплаты проезда. При применении понижающего коэффициента 0,5 убытки у предприятия отсутствуют, поскольку субъект Российской Федерации их возместил в полном объеме, применив указанный коэффициент, в связи с этим в иске истцу должно быть отказано.

Департамент в отзыве и в судебном заседании также указывал на то, что убытки у истца отсутствуют, поскольку он возместил ему неполученные доходы в полном объеме в соответствии с требованиями законодательства, применив соответствующий коэффициент и просил в иске отказать.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении Министерства, отзыве Департамента, выступлениях присутствующих в судебном заседании представителей сторон, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла

к выводу о том, что судебные акты по настоящему делу подлежат отмене по следующим основаниям.

Суды, рассматривая настоящий спор 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, имеющих льготы по оплате проезда.

Однако, суды не учли, 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.

Законом № 122-ФЗ 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 в 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).

Кировская область постановлением Правительства от 24.10.2011 № 124/524 утвердила перечень категорий граждан (как федерального, так и регионального регистров льгот), имеющих право на льготный проезд в транспорте соответствующего вида, установила льготную стоимость проезда для таких категорий граждан постановлением Правительства Кировской области от 21.07.2008 № 140/268, а Постановлением Правительства Кировской области от 25.01.2012 № 136/24 утвердила Порядок предоставления из областного бюджета денежных средств на возмещение перевозчиками

недополученных доходов в связи с установлением льгот по провозной плате для отдельных категорий граждан, проживающих на территории Кировской области.

Кировская область в соответствии с требованиями вышеуказанных нормативных актов полностью выплатила истцу недополученные доходы за спорный период, применив предусмотренный законодательством понижающий коэффициент. Истец, не отрицая получение указанных средств, между тем по настоящему делу рассчитал сумму иска по этому же периоду без учета норм вышеназванного порядка о применении понижающего коэффициента 0,5, исключив из исковых требований ранее выплаченные Кировской областью суммы.

Вывод судов, поддержавших требования истца, о противоречии нормам Гражданского кодекса применения понижающего коэффициента Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает необоснованным.

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, имеющих право на льготы при оплате проезда, 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.

При таких обстоятельствах в удовлетворении исковых требований предприятия следует отказать.

Учитывая изложенное, 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.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 167, 176, 291.11-291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации,

О П Р Е Д Е Л И Л А:

решение Арбитражного суда Кировской области от 15.11.2013 по делу № А28-10362/2013-325/25, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 04.02.2014 и постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12.05.2014 по тому же делу отменить, в удовлетворении иска муниципального унитарного предприятия «Слободские пассажирские перевозки» - отказать.

Взыскать с муниципального унитарного предприятия «Слободские пассажирские перевозки» в бюджет Российской Федерации государственную пошлину в сумме 11 658 рублей.

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

Н.В. Павлова

Судья

Е.Е. Борисова

Судья

Г.Г. Попова