

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 305-ЭС15-1998

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

12 августа 2015 года

Дело № А40-2124/2014

Резолютивная часть объявлена 06.08.2015

Определение в полном объеме изготовлено 12.08.2015

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

председательствующего судьи Прониной М.В.,

судей Першутова А.Г., Попова В.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело № А40-2124/2014 Арбитражного суда города Москвы по кассационной жалобе Министерства финансов Российской Федерации на решение Арбитражного суда города Москвы от 08.04.2014, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 08.07.2014 и постановление Арбитражного суда Московского округа от 09.12.2014 по указанному делу

по иску открытого акционерного общества «Кизилюртовское АТП» к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации о взыскании убытков в размере 48 282 989 рублей 60 копеек (согласно уточнениям, принятым судом в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Дагестан.

В заседании приняли участие представители:

от Министерства финансов Российской Федерации (заявителя) – Рыбина И.В., Смирнова А.А.;

от открытого акционерного общества «Кизилюртовское АТП» (истца) – Накаидзе Н.С., Титов А.С.;

от Агентства по транспорту и дорожному хозяйству Республики Дагестан (ранее – Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Дагестан (третьего лица) – Чапанов Т.И.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Прониной М.В., выслушав объяснения представителя Министерства финансов Российской Федерации, поддержавшего доводы кассационной жалобы, возражения по доводам кассационной жалобы представителей открытого акционерного общества «Кизилюртовское АТП» и представителя Агентства по транспорту и дорожному хозяйству Республики Дагестан, полагавших оспариваемые судебные акты законными и обоснованными, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

открытое акционерное общество «Кизилюртовское АТП» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд города Москвы с иском к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации о взыскании за счет казны Российской Федерации убытков, возникших у общества в связи с бесплатной перевозкой в 2010 году льготных категорий граждан, включенных в федеральный регистр льготников.

Из материалов дела следует, что общество в период с января по декабрь 2010 года осуществляло бесплатные перевозки в пригородном и междугородном внутриреспубликанском сообщении своим автомобильным

транспортом льготных категорий граждан, в том числе включенных в федеральный регистр льготников.

Договор на перевозку пассажиров льготных категорий обществом не заключался.

Как пояснил представитель общества, перевозка осуществлялась на основании распоряжения Государственного управления по транспорту Республики Дагестан от 30.09.2009 № 02-395, согласно которому руководителям автотранспортных предприятий было предписано до принятия соответствующего законодательства обеспечить бесплатный проезд на всех видах транспорта, в том числе льготных категорий граждан, относящихся к федеральному регистру, и постановления Правительства Республики Дагестан от 08.10.2009 № 343 «Об обеспечении равной доступности услуг общественного транспорта на территории Республики Дагестан» (далее – постановление № 343). Названное постановление было принято во исполнение 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 которым относится к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» (далее – постановление № 802). Поскольку постановление № 802 с 2010 года утратило силу, представитель общества полагает, что автоматически утратило силу и постановление № 343.

Представители общества утверждали, что именно с 2010 года в отсутствие нормативных актов, регулирующих вопросы компенсации расходов субъектов Российской Федерации на перевозку льготных пассажиров, прекратилось финансирование Российской Федерацией расходов на компенсацию убытков организациям, осуществляющим перевозку.

Полагая, что компенсация расходов общества на перевозку льготников федерального регистра должна быть возмещена федеральным бюджетом, общество обратилось в арбитражный суд с настоящим иском.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 08.04.2014 с Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации за счет средств казны Российской Федерации в пользу общества взыскано 48 282 989 рублей 60 копеек убытков.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 08.07.2014 решение оставлено без изменения.

Арбитражный суд Московского округа постановлением от 09.12.2014 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставил в силе.

Удовлетворяя заявленные требования, суды руководствовались статьями 12, 16, 790, 1069, 1071 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», постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Суды исходили из того, что в соответствии с законодательством о федеральном бюджете на соответствующий год главным распорядителем бюджетных средств является Министерство финансов Российской Федерации. Перевозка граждан, включенных в федеральный регистр льготников, произведена обществом в интересах Российской Федерации, как публично-

правового образования. Поскольку осуществление мер социальной поддержки федеральных льготников является полномочием Российской Федерации, финансирование данного вида расходов производится из средств федерального бюджета и относится к расходным обязательствам Российской Федерации. Суды согласились с расчетом убытков, представленных обществом, указав на отсутствие методики расчета компенсации затрат транспортных предприятий при перевозке льготной категории граждан. Расходы, предъявленные обществом к взысканию, признаны судами реальным ущербом.

Между тем судами не учтено следующее.

В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной поддержки населения отнесены к совместному ведению 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» (далее – Закон № 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 общественном 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 16.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) включена статья 26.3.1 «Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также 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 названного 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 и 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).

Пунктом 19 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 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 № 184-ФЗ, 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.

В силу абзаца 2 части 1 статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, не отнесенных в соответствии с Законом № 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, финансируются за счет средств 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 предоставленных субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий.

Таким образом, исходя из приведенных норм выплата пособий на оплату проезда на общественном транспорте гражданам, относящимся к федеральному регистру льготников, признается расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Республики Дагестан от 14.03.2005 № 46-р льготы по бесплатному проезду отдельных категорий граждан, которым такое право было предоставлено федеральным законодательством, сохранялись до 01.01.2006.

Постановлением Правительства Республики Дагестан от 08.10.2009 № 343 (далее – постановление № 343) утвержден Порядок осуществления в Республике Дагестан с 01.01.2009 ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан взамен бесплатного проезда (далее – Порядок).

Порядок устанавливает правила предоставления отдельным категориям граждан, постоянно проживающим на территории Республики Дагестан и имеющим в соответствии с законодательством Российской Федерации право на меру социальной поддержки по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта (кроме такси) на территории Республики Дагестан, ежемесячной денежной выплаты взамен бесплатного проезда, содержит формулу, по которой определяется размер ежемесячной денежной выплаты, а также правила оформления гражданами права на ежемесячную денежную выплату.

Вопреки доводам общества названное постановление не утратило силу и не отменено в установленном законом порядке.

Таким образом, бесплатный проезд в общественном транспорте на территории Республики Дагестан был заменен на предоставление льготникам ежемесячной денежной выплаты.

Судебная коллегия полагает, что при таких обстоятельствах у судов отсутствовали основания для удовлетворения иска.

В соответствии с частью 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства 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.

Принимая во внимание, что судами при рассмотрении настоящего дела были существенно нарушены нормы материального права, которые повлияли на исход дела, Судебная коллегия отменяет обжалуемые судебные акты и, не передавая дело на новое рассмотрение, принимает новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291.11 – 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда города Москвы от 08.04.2014 по делу № А40-2124/2014, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 08.07.2014 и постановление Арбитражного суда Московского округа от 09.12.2014 по указанному делу отменить.

В иске открытому акционерному обществу «Кизилюртовское АТП» отказать.

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

М.В. Пронина

Судья

А.Г. Першутов

Судья

В.В. Попов