

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 305-ЭС15-2252

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

13 августа 2015 года

Дело № А40-31147/2014

Резолютивная часть объявлена 11.08.2015

Определение в полном объеме изготовлено 13.08.2015

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 № А40-31147/2014 Арбитражного суда города Москвы по кассационной жалобе Министерства финансов Российской Федерации на решение Арбитражного суда города Москвы от 14.07.2014, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 12.09.2014 и постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.12.2014 по указанному делу

по иску открытого акционерного общества «Грязинское АТП» к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации о взыскании за счет казны Российской Федерации убытков в размере 4 296 686 рублей 93 копеек убытков.

В заседании приняли участие представители:

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

от открытого акционерного общества «Грязинское АТП» (истца) – Пашенко М.А.

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 представителя открытого акционерного общества «Грязинское АТП», полагавшего оспариваемые судебные акты законными и обоснованными, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

открытое акционерное общество «Грязинское 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 4 296 686 рублей 93 копеек убытков, возникших у общества в связи с перевозкой в 2012-2013 годах граждан льготной категории федерального регистра.

Как следует из материалов дела, свои требования общество основывало на положениях пункта 5 статьи 790 Гражданского кодекса Российской Федерации, Законе Липецкой области от 02.12.2004 № 141-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Липецкой области», постановлении администрации Липецкой области от 31.12.2008 № 364 «О порядке предоставления отдельным категориям граждан льготного проезда на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) на городских и пригородных маршрутах, а также городском электрическом пассажирском транспорте».

Кроме того, между обществом и Управлением инновационной промышленной политики и транспорта Липецкой области был заключен договор от 30.03.2011 № 2 на право выполнения перевозок пассажиров

транспортом общего пользования по регулярным социально значимым маршрутам, в соответствии с которым общество обязалось перевозить граждан, в том числе льготных категорий, а управление – возмещать обществу неполученные доходы в связи с предоставлением льготного проезда в пределах средств, предусмотренных на указанные цели.

В соответствии со статьей 10 Закона Липецкой области от 02.12.2004 № 141-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Липецкой области» в редакции, действовавшей в 2012 – 2013 годах, льготным категориям граждан, получающим ежемесячные денежные выплаты из федерального бюджета, предоставляется право льготного проезда на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) на городских и пригородных маршрутах, а также городском электрическом пассажирском транспорте с возмещением понесенных расходов транспортным организациям за счет средств областного бюджета в соответствии с действующим законодательством.

В развитие указанной законодательной нормы Администрацией Липецкой области было издано постановление от 31.12.2008 № 364 «О порядке предоставления отдельным категориям граждан льготного проезда на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) на городских и пригородных маршрутах, а также городском электрическом пассажирском транспорте», в соответствии с которым на территории области для осуществления льготного проезда вводился единый социальный проездной билет (далее – ЕСПБ) стоимостью 250 рублей.

В 2012 – 2013 годах общество осуществляло перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования по регулярным маршрутам городского и пригородного внутримunicipального и межмunicipального сообщения на территории города Грязи и Грязинского района Липецкой области, в том числе льготных категорий граждан, отнесенных к федеральному регистру лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи.

На компенсацию недополученных доходов в связи с предоставлением льготного проезда автомобильным транспортом общего пользования отдельным категориям граждан, включенным в федеральный и региональный регистры льготников, обществу из областного бюджета были перечислены субсидии: в 2012 году перечислено 1 547 500 рублей, в 2013 году – 1 624 900 рублей. Кроме того, от продажи ЕСПБ в 2012 году обществом получено 2 539 004 рубля 95 копеек, в 2013 году – 2 799 601 рубль 10 копеек.

По расчету общества, им было недополучено 4 296 686 рублей 93 копейки, эта сумма является для общества убытками.

По мнению общества, убытки должны быть ему возмещены Российской Федерацией, поскольку недостаточное выделение субъекту Российской Федерации денежных средств в виде субвенций на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта льготным категориям граждан, не исключает доплаты разницы за счет средств Российской Федерации.

Данное обстоятельство явилось основанием для обращения общества в арбитражный суд с настоящим иском.

Удовлетворяя заявленные требования, суды руководствовались статьями 15, 16, 790, 1082 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» (далее – Закон № 122-ФЗ), постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».

При этом суды пришли к выводу о том, что в связи с переходом к новой системе социальной защиты граждан и разделением льготных категорий граждан на федеральный и региональный регистр, соответственно были разделены полномочия по финансированию мер социальной поддержки, которые в рамках мероприятий по равной доступности услуг общественного транспорта, в отношении федеральных льготников были приняты на себя Российской Федерацией, в отношении региональных льготников – соответствующим субъектом Российской Федерации. Изменив ранее действовавшие законодательные акты, предусматривающие право бесплатного проезда граждан льготных категорий, федеральный законодатель не предусмотрел при этом соразмерной компенсации. Государством на субъект Российской Федерации возложена обязанность по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта льготной категории граждан, а не по финансированию названных услуг. Финансирование равной доступности услуг общественного транспорта для федеральных льготников должно осуществляться Российской Федерацией. Суды согласились с расчетом убытков, сделанным истцом, указав, что размер убытков определен расчетным способом с учетом сложившегося порядка оказания услуг перевозки льготникам, предусматривающего выдачу единого льготного месячного билета.

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» 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 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).

Кроме того, суды, взыскивая заявленную сумму иска с Российской Федерации, не приняли во внимание положения статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации об основаниях возникновения расходных обязательств у Российской Федерации и у ее субъектов.

Между тем 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.

Законом Липецкой области от 02.12.2004 № 141-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Липецкой области» предусмотрено возмещение понесенных расходов из средств областного бюджета транспортным организациям, обеспечивающим перевозку льготных категорий граждан, получающих ежемесячные выплаты из федерального бюджета, которым предоставляется право льготного проезда.

Постановлениями Администрации Липецкой области от 03.02.2012 № 23 и от 19.03.2013 № 137 утвержден Порядок предоставления субсидий на 2012, 2013 годы из областного бюджета на компенсацию недополученных доходов в связи с предоставлением льготного проезда автомобильным транспортом общего пользования на территории Липецкой области на городских и пригородных внутримunicipальных и межmunicipальных внутриобластных маршрутах, а также городским электрическим пассажирским транспортом.

В названных нормативных актах не предусмотрено, что компенсация предоставляется только при перевозке региональных льготников. Липецкая область приняла на себя расходные обязательства по обеспечению мер социальной поддержки, в том числе и федеральным льготникам.

Таким образом, иск к Российской Федерации предъявлен необоснованно.

К Липецкой области с соответствующим иском общество не обращалось.

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

Судебная коллегия принимает также во внимание, что по данным Министерства финансов Российской Федерации консолидированный бюджет Липецкой области по состоянию на 01.01.2015 исполнен с профицитом в сумме 172,9 млн. рублей. Остатки на счетах Липецкой области по состоянию на 01.01.2015 составили 7 248,6 млн. рублей или 14 процентов объема доходов, поступивших в консолидированный бюджет региона в 2014 году.

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 14.07.2014 по делу № А40-31147/2014, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 12.09.2014 и постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.12.2014 отменить.

В иске открытому акционерному обществу «Грязинское 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

