

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 305-ЭС15-2479

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

28 августа 2015 года

Дело № А40-187657/13

Резолютивная часть объявлена 25.08.2015

Определение в полном объеме изготовлено 28.08.2015

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

председательствующего судьи Завьяловой Т.В.,

судей Зарубиной Е.Н., Прониной М.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Министерства финансов Российской Федерации на решение Арбитражного суда города Москвы от 26.05.2014 по делу № А40-187657/13, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.09.2014 и постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.12.2014 по тому же делу

по иску муниципального унитарного предприятия «Альметьевское троллейбусное управление» к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации о взыскании убытков в размере 31 173 604 руб. 47 коп. (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 финансов Республики Татарстан.

В заседании приняли участие представители:

от Министерства финансов Российской Федерации (заявителя) – Лобова Е.Н.;

от муниципального унитарного предприятия «Альметьевское троллейбусное управление» (истца) – Антошин Г.В., Казарян А.К., Луговская М.Л.

Представитель Министерства финансов Республики Татарстан (третьего лица) в судебное заседание не явился, надлежащим образом извещен о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы, что в силу части 2 статьи 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не препятствует рассмотрению кассационной жалобы.

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 муниципального унитарного предприятия «Альметьевское троллейбусное управление», полагавшего оспариваемые судебные акты законными и обоснованными, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

муниципальное унитарное предприятие «Альметьевское троллейбусное управление» (далее – предприятие) обратилось в Арбитражный суд города Москвы с иском к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации о взыскании за счет казны Российской Федерации 31 173 604 рублей 47 копеек убытков, возникших у предприятия в связи с

перевозкой в 2010-2011 годах граждан льготных категорий федерального регистра.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 26.05.2014, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.09.2014 и постановлением Арбитражного суда Московского округа от 19.12.2014 иски удовлетворены.

При рассмотрении спора суды исходили из следующего.

Предприятие является коммерческой организацией, предметом деятельности которого является осуществление пассажирских перевозок.

В 2010 – 2011 годах предприятие осуществляло перевозку граждан, в том числе включенных в федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, в связи с чем понесло убытки.

Полагая, что расходы предприятия на перевозку льготников федерального регистра должны быть возмещены федеральным бюджетом, предприятие обратилось в арбитражный суд с настоящим иском.

Удовлетворяя заявленные требования, суды руководствовались положениями 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 указали, что поскольку в спорный период денежные средства на реализацию льгот по перевозке городским транспортом

пассажиров, включенных в федеральный регистр льготников, из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации в достаточном количестве не передавались, требования предприятия о взыскании убытков за счет казны Российской Федерации являются обоснованными.

Расчет расходов выполнен предприятием на основании данных натурных обследований пассажиропотока, проводившихся в г. Альметьевске согласно постановлению Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района от 23.12.2009 № 3899.

Количество единых социальных проездных билетов, приобретённых в спорный период федеральными и региональными льготниками города Альметьевска, составило: в 2010 году – 107 793 штук; в 2011 году – 108 496 штук; от реализации получено в 2010 году 14 636 483 рубля 50 копеек, в 2011 году – 12 219 498 рублей 50 копеек.

Из письма Министерства транспорта Республики Татарстан от 24.04.2014 № 04-20/1911 следует, что в 2010-2011 годах в г. Альметьевске и Альметьевском муниципальном районе отдельный учет количества реализованных единых социальных проездных билетов федеральным и региональным льготникам не велся и поэтому информация о количестве проездных билетов, приобретенных непосредственно федеральными льготниками, может быть получена расчетным путем исходя из процента (доли) федеральных льготников от общего количества льготников (федеральных и региональных), проживающих в г. Альметьевске (в 2010 году - 26,12 процентов; в 2011 году - 25,03 процента).

Аналогичная информация содержится в письме Управления социальной защиты Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан в Альметьевском муниципальном районе от 27.02.2014 № 198.

Учитывая это, количество единых социальных проездных билетов, приобретенных федеральными льготниками г. Альметьевска, определено

предприятием расчетным путем: в 2010 году – 28 156 штук ($107\,793 \times 26,12\% = 28\,156$); в 2011 году – 27 156 штук ($108\,496 \times 25,03\% = 27\,156$).

Отсюда предприятие делает вывод о получении от реализации единых социальных проездных билетов льготной категории граждан федерального регистра в 2010 году 3 823 049 рублей 49 копеек и в 2011 году – 3 058 540 рублей 47 копеек.

В 2010 – 2011 годах средства на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта из федерального бюджета не выделялись и истцу не перечислялись.

Субсидии из бюджета Республики Татарстан в размере 7 661 767 рублей 49 копеек в 2010 году и 5 981 285 рублей 96 копеек в 2011 году были перечислены предприятию на компенсацию расходов, образовавшихся в связи с перевозкой по единым социальным проездным билетам граждан льготных категорий, отнесенных к региональному регистру.

Недополученная провозная плата от перевозки льготной категории граждан федерального регистра составила 31 173 604 рубля 47 копеек.

Суды признали расчет предприятия обоснованным по праву и по размеру.

Между тем судами не учтено следующее.

Законом от 22.08.2004 № 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» (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 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 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

Федерации устанавливаются федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Такое дополнительное финансирование по общему правилу осуществляется путем предоставления субъектам Российской Федерации из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в форме субсидий.

Под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета согласно части 1 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Предоставление таких межбюджетных трансфертов со стороны Российской Федерации субъектам Российской Федерации осуществлялось в 2006-2009 годах на основании 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 которых относится к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» (далее – постановление № 802).

В связи с принятием Федерального закона от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011-2012 годов» и постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1181 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» постановление № 802

утратило силу, также изменился порядок выделения межбюджетных трансфертов на цели обеспечения равной доступности услуг общественного транспорта.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2010 № 1108 (далее – постановление № 1108) внесены изменения в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 392; далее – Правила № 392). Согласно пункту 9 Правил № 392 (в редакции постановления № 1108) предоставление субсидий осуществлялось на основании соглашения. Наличие соглашения между субъектом Российской Федерации и Российской Федерацией, в отличие от ранее действовавшего правового регулирования, стало обязательным и необходимым условием для предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета.

Таким образом, вывод судов о недостаточном выделении денежных средств на реализацию льгот по перевозке пассажиров, включенных в федеральный регистр льготников, из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации, сделан без учета изменений приведенного выше законодательства, а также без установления механизма предоставления межбюджетных трансфертов в спорный период.

Постановлением 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 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.

При рассмотрении дела наличие оснований для возникновения расходных обязательств по финансированию соответствующих льгот у привлеченных к участию в деле публично-правовых образований судами не проверено.

Между тем Министерство финансов Российской Федерации в кассационной жалобе ссылается на то, что изменение ранее действовавшего законодательства, регулирующего порядок возмещения выпадающих доходов транспортным предприятиям, осуществляющим перевозку льготных пассажиров в городском и пригородном сообщении, исключает предъявление требований к Российской Федерации. Указанные расходные обязательства переданы субъектам Российской Федерации, в связи с чем надлежащим ответчиком по делу является субъект Российской Федерации.

Данный довод Министерства финансов Российской Федерации следует проверить с учетом указанных положений закона и разъяснений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и установить надлежащего ответчика по иску.

Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 07.04.2005 № 161 установлен Порядок предоставления единого месячного социального проездного билета и единого месячного детского социального проездного билета в Республике Татарстан (далее – Порядок) и утверждена Методика расчета размера компенсаций из бюджета Республики Татарстан расходов транспортным организациям в связи с оказанием транспортных услуг гражданам по единому месячному социальному проездному билету и единому месячному детскому социальному проездному билету (далее – Методика).

В пункте 3 Порядка содержится перечень категорий граждан, имеющих право приобрести единые месячные социальные проездные билеты. В пункте 7 Порядка установлена стоимость единого месячного детского социального проездного билета в размере 182 рублей и единого месячного социального проездного билета для остальных категорий граждан, указанных в пункте 3 Порядка, в размере 302 рублей.

Согласно пункту 10 Порядка компенсация из бюджета Республики Татарстан транспортным организациям расходов, понесенных в связи с оказанием транспортных услуг гражданам по единому месячному социальному проездному билету и единому месячному детскому социальному проездному билету, предоставляется исходя из региональных стандартов оплаты услуг общественного транспорта в соответствии с методикой согласно приложению к настоящему Порядку.

В пункте 1 Методики содержится формула, по которой рассчитывается размер компенсации из бюджета Республики Татарстан расходов транспортным организациям в муниципальном районе (городском округе) в связи с оказанием транспортных услуг гражданам, пользующимся едиными месячными социальными проездными билетами.

В соответствии с пунктом 2 Методики в муниципальных районах (городских округах), где транспортные услуги оказывают две и более транспортные организации, компенсации из бюджета Республики Татарстан расходов транспортным организациям в указанных муниципальных образованиях перечисляются Министерством транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан на основании данных учета фактически перевезенных граждан, а в случае отсутствия такого учета – на основании решений о распределении средств, принятых исполнительными комитетами муниципальных районов (городских округов) в соответствии с рекомендациями Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан.

Названный нормативный акт не признан не соответствующим действующему законодательству, действовал и исполнялся на территории Республики Татарстан в заявленный истцом период.

Таким образом, расчет суммы убытков, представленный истцом, судам необходимо оценить, учитывая существующую Методику.

Кроме того, судами не проверено наличие у истца правовых оснований для предъявления настоящего иска: не выяснено, заключался ли предприятием договор на перевозку льготников. Если такой договор заключался, необходимо исследовать и оценить его условия, касающиеся компенсации транспортной организации расходов в связи с перевозкой граждан льготных категорий, применительно к статье 15 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Представитель Министерства финансов Российской Федерации также сообщил, что в соответствии с федеральными законами на соответствующий год Республике Татарстан из федерального бюджета были предоставлены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Данный довод также нуждается в исследовании.

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 существенным нарушением норм материального и процессуального 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.

Дело подлежит передаче на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении судам следует проверить доводы Министерства финансов Российской Федерации с учетом положений, содержащихся в настоящем определении, принять законные и обоснованные судебные акты.

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 26.05.2014 по делу № А40-187657/13, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.09.2014 и постановление Арбитражного суда Московского округа от 19.12.2014 по указанному делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд города Москвы.

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

Т.В. Завьялова

Судья

Е.Н. Зарубина

Судья

М.В. Пронина