

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 308-ЭС15-2329

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

3 сентября 2015 года

Дело № А53-6637/2014

Резолютивная часть объявлена 27.08.2015

Определение в полном объеме изготовлено 03.09.2015

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 № А53-6637/2014 Арбитражного суда Ростовской области по кассационной жалобе Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Ростовской области (г. Ростов-на-Дону) на решение Арбитражного суда Ростовской области от 08.07.2014, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.09.2014 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25.12.2014 по указанному делу

по иску общества с ограниченной ответственностью «ДонАвто» к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации о взыскании 6 140 424 рублей 38 копеек убытков, связанных с предоставлением в период с 01.10.2011 по 31.12.2013 отдельным категориям

граждан, включенным в федеральный регистр, льгот по проезду в городском пассажирском транспорте общего пользования по единому социальному проездному билету.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены администрация города Волгодонска, Департамент труда и социального развития администрации города Волгодонска, Министерство труда и социального развития Ростовской области, Министерство финансов Ростовской области, муниципальное казенное учреждение «Департамент строительства и городского хозяйства».

В заседании принял участие представитель общества с ограниченной ответственностью «ДонАвто» (истца) – Балдин В.А.

Представители Министерства финансов Российской Федерации и третьих лиц в судебное заседание не явились, о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы надлежаще извещены, 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 возражения по доводам кассационной жалобы представителя общества с ограниченной ответственностью «ДонАвто», полагавшего оспариваемые судебные акты законными и обоснованными, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

общество с ограниченной ответственностью «ДонАвто» (далее – общество) осуществляет деятельность по перевозке пассажиров автобусами в городе Волгодонске по тарифам, установленным органами местного самоуправления.

На основании договора от 27.09.2011 № 7, заключенного между обществом и муниципальным казенным учреждением «Департамент строительства и

городского хозяйства», а также договоров от 24.11.2011 № 291, от 10.02.2012 № 70, от 18.01.2013 № 32, заключенных между обществом и Департаментом труда и социального развития администрации города Волгодонска (далее – департамент труда), общество приняло на себя обязательство осуществлять перевозку граждан по единым социальным проездным билетам (далее – ЕСПБ) на городском пассажирском транспорте общего пользования, а департамент труда обязался возмещать расходы перевозчику за перевезенных граждан по ЕСПБ на основании актов сверки при наличии на лицевом счете по учету средств, поступающих во временное распоряжение на эти цели за реализованные ЕСПБ.

Для определения численности перевезенных граждан по каждому перевозчику стороны договорились применять методику распределения, установленную пунктом 6.1.3 приложения № 1 к постановлению Администрации Ростовской области от 31.12.2004 № 534 (в 2010 и 2011 годах) и пунктом 6.1.3 приложения № 1 к постановлению Администрации Ростовской области от 15.12.2011 № 232 (в 2012 и 2013 годах).

Порядок расчета компенсации разницы между затратами транспортных организаций на обеспечение равной доступности услуг для отдельных категорий граждан на территории Ростовской области и стоимостью единого социального проездного билета законодательно не определен.

Количество перевезенных граждан льготной категории, отнесенной к федеральному регистру, определялось департаментом труда на основании данных о проданных ЕСПБ, количестве поездок, приходящихся на один билет, доли предприятия в перевозке и данных натурных обследований пассажиропотока, что отражалось в ежемесячных двусторонних актах, подписанных сторонами.

Тарифы на услуги муниципального пассажирского транспорта в городе Волгодонске устанавливались постановлениями администрации города Волгодонска.

В период с 2010 по 2013 годы общество осуществляло перевозку граждан,

имеющих право на бесплатный проезд в общественном транспорте на основании ЕСПБ.

Департаментом возмещены расходы общества за перевозку граждан, включенных в федеральный регистр льготников, исходя из стоимости единых социальных проездных билетов, с учетом доли общества в перевозке.

Полагая, что полученная компенсация не приводит к полному возмещению понесенных им расходов по перевозке льготных категорий граждан, общество обратилось в арбитражный суд с настоящим иском. Сумма фактически понесенных убытков рассчитана обществом как произведение числа перевезенных граждан льготных категорий федерального регистра по ЕСПБ, определенных департаментом труда на основании данных о проданных ЕСПБ, на полную стоимость проезда в общественном транспорте за вычетом суммы возмещения, полученной обществом от администрации за перевозку граждан по ЕСПБ.

Решением Арбитражного суда Ростовской области от 08.07.2014, оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.09.2014 и постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25.12.2014, иск удовлетворен.

Суды, руководствуясь статьями 15, 16, 790, 1069 Гражданского кодекса 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», оценив представленный обществом расчет убытков, признали его обоснованным. При этом суды исходили из того, что стоимость ЕСПБ, по которым отдельным категориям граждан предоставлялось право льготного проезда в городском общественном транспорте, не компенсирует затраты общества. Поскольку перевозка граждан, включенных в федеральный регистр льготников, произведена обществом в интересах Российской Федерации, как публично-правового образования, постольку осуществление мер социальной поддержки федеральных льготников является полномочием Российской Федерации.

Федерации. Финансирование данного вида расходов производится из федерального бюджета и относится к расходным обязательствам Российской Федерации.

Между тем судами не учтено следующее.

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 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 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.

Кроме того, взыскивая заявленную сумму иска с Российской Федерации, суды 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 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 (пункт 19 постановления).

Суды при рассмотрении настоящего дела наличие оснований для возникновения расходных обязательств по финансированию соответствующих льгот у привлеченных к участию в деле публично-правовых образований не проверили.

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.

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 делу.

Постановлением Правительства Ростовской области от 15.12.2011 № 232 «О расходовании средств областного бюджета на предоставление гражданам в целях оказания социальной поддержки субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, материальной и иной помощи для погребения, мер

социальной поддержки в соответствии с отдельными нормативными правовыми актами социальной направленности, а также об условиях и порядке их предоставления» (далее – постановление № 232) утверждено Положение о порядке расходования средств областного бюджета на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории Ростовской области для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым относится к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и условиях обеспечения им равной доступности услуг общественного транспорта (далее – Положение).

Из представленного обществом расчета следует, что им сумма убытков определялась путем умножения количества проданных ЕСПБ с учетом доли предприятия, на количество поездок, определенных по результатам натурных обследований пассажиропотока, за минусом полученных предприятием денежных средств от реализации ЕСПБ.

Между тем для определения численности перевезенных граждан по каждому перевозчику применяется методика, установленная пунктом 6.1.3 приложения № 1 к постановлению №232.

Указанный нормативный акт не был учтен судами при принятии решения по делу.

Кроме того, Судебная коллегия считает заслуживающим внимания довод Министерства финансов Российской Федерации, приведенный в целях опровержения представленного истцом расчета суммы иска, о возможности применения в отсутствие методики расчета компенсации предприятиям, осуществляющим перевозку льготной категории граждан автомобильным транспортом на территории Ростовской области, сведений статистической отчетности, содержащихся в приказе Федеральной службы государственной статистики (далее – Росстат) от 19.01.2007 № 9.

Росстат является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и

других общественных процессах в Российской Федерации, а также, в порядке и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, – функции по контролю в сфере государственной статистической деятельности (пункт 1 Положения о Федеральной службе государственной статистики, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.06.2008 № 42).

Согласно пункту 55 приказа Росстата от 19.01.2007 № 9 «Об утверждении Порядка заполнения и представления форм федерального государственного статистического наблюдения № 3-автотранс «Сведения о наличии и использовании автомобильного транспорта, № 65-автотранс «Сведения о продукции автомобильного транспорта», № 1-автотранс «Сведения о работе пассажирского автомобильного транспорта», на каждого гражданина, имеющего право на меры социальной поддержки, приходится в месяц по 25 поездок на каждый вид транспорта.

Расчет убытков, представленный истцом, следовало проверить на соответствие действующим нормативным актам.

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.

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.

Судебная коллегия полагает, что при таких обстоятельствах принятые по делу судебные акты подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела 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 Ростовской области от 08.07.2014 по делу № А53-6637/2014, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.09.2014 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25.12.2014 по указанному делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Ростовской 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 судья

Т.В. Завьялова

Судья

Е.Н. Зарубина

Судья

М.В. Пронина

