

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 306-ЭС15-5817

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

5 октября 2015 года

Дело № А12-11263/2014

Резолютивная часть объявлена 30.09.2015

Определение в полном объеме изготовлено 05.10.2015

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

председательствующего судьи Прониной М.В.,

судей Зарубиной Е.Н., Попова В.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело № А12-11263/2014 Арбитражного суда Волгоградской области по кассационной жалобе Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Волгоградской области на решение Арбитражного суда Волгоградской области от 22.07.2014, постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2014 и постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 04.03.2015 по указанному делу

по иску муниципального унитарного предприятия «Волгоградское пассажирское автотранспортное предприятие № 7» к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации о взыскании за счет казны Российской Федерации 57 293 868 рублей 51 копейки убытков и к

Волгоградской области в лице Министерства финансов Волгоградской области о взыскании за счет казны Волгоградской области 175 818 198 рублей 90 копеек убытков (согласно уточнениям, принятым судом в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены ФГУП «Почта России» в лице Управления Федеральной почтовой связи Волгоградской области – филиал ФГУП «Почта России», администрация города Волгограда, Министерство транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области, Волгоградская городская Дума.

Представители сторон и третьих лиц в судебное заседание не явились, надлежащим образом извещены 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., Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Арбитражного суда Волгоградской области от 22.07.2014, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2014 и постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 04.03.2015, исковые требования удовлетворены: с Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации за счет казны Российской Федерации в пользу предприятия взыскано 57293 868 рублей 51 копейка убытков; с Волгоградской области в лице Министерства финансов Волгоградской области за счет казны Волгоградской области в пользу предприятия взыскано 175 818 198 рублей 90 копеек убытков.

При рассмотрении спора суды исходили из следующего.

Постановлением администрации Волгоградской области от 26.01.2009 № 8-п «Об обеспечении равной доступности транспортных услуг для отдельных категорий граждан на территории Волгоградской области» (далее – постановление № 8-п) на территории Волгоградской области введено несколько видов социальных проездных билетов: единый социальный проездной билет для проезда в автобусах городского и пригородного сообщения, в трамвае и троллейбусе (далее – ЕСПБ), стоимостью 240 рублей, социальный проездной билет для проезда в автобусе городского сообщения (далее – СПБ-город) стоимостью 110 рублей (с июня 2012 года – 150 рублей), социальный проездной билет для проезда в автобусах городского и пригородного сообщения (далее – СПБ город-пригород) стоимостью 210 рублей.

Предприятие в 2011 году в соответствии с договором от 31.12.2010 № 11 «Об организации перевозок льготных категорий пассажиров автомобильным транспортом в городском округе – город Волгоград», а также в 2012-2013 годах в соответствии с договором от 10.01.2012 № 14 «Об организации перевозок льготных категорий пассажиров автомобильным транспортом в городском округе – город Волгоград», заключенными с Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, предоставляло федеральным и региональным льготникам, проживающим в городе Волгограде, право проезда на автобусном транспорте в городском пассажирском сообщении на основании социальных проездных билетов.

В соответствии с пунктом 4 постановления № 8-п предприятие получало компенсацию: в размере 100 рублей за каждый ЕСПБ и СПБ-город и 275 рублей за каждый СПБ город – пригород.

По расчету предприятия, в связи с перевозкой льготников у него возникли убытки в сумме 233 112 067 рублей 41 копейки, в том числе по льготникам федерального регистра в размере 57 293 868 рублей 51 копейки, по льготникам регионального регистра в размере 175 818 198 рублей 90 копеек.

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

Удовлетворяя заявленные требования, суды руководствовались статьями 15, 16, 790, 789, 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.

Поскольку в спорный период ни на законодательном уровне Российской Федерации, ни на законодательном уровне Волгоградской области способа расчета выпадающих доходов от перевозки граждан льготных категорий не было разработано, суды согласились с размером убытков, определенных предприятием расчетным методом, при котором последнее учитывало количество федеральных и региональных льготников, реализовавших свое право пользования услугами общественного транспорта (равно количеству реализованных федеральным и региональным льготникам ЕСПБ, СПБ-город, СПБ город-пригород); размер провозной платы – стоимость месячного

проездного билета на автобусном транспорте, иные показатели, необходимые для расчета размера неполученной от потребителей провозной платы.

Судами сделан вывод о том, что истец понес убытки, обеспечивая выполнение социальных обязательств, принятых на себя Российской Федерацией и Волгоградской областью. Право истца на получение доходов от перевозки населения без предоставления льгот было ограничено в силу обязательных для истца нормативно-правовых актов, а объем перечисленных средств не покрыл все экономически обоснованные расходы истца по предоставлению льгот, финансирование которых отнесено к полномочиям Российской Федерации (по федеральным льготникам) и Волгоградской области (по региональным льготникам). Предъявленные истцом расходы являются реальными убытками, подлежащими возмещению.

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.

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 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 (далее – постановление Пленума

№ 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 отнесенные 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 детей, 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.

Суды при рассмотрении дела наличие оснований для возникновения расходных обязательств по финансированию соответствующих льгот у привлеченной в качестве ответчика по делу Российской Федерации не проверили.

В соответствии с пунктом 5 статьи 790 Гражданского кодекса Российской Федерации 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 организации за счет средств соответствующего бюджета.

Согласно пункту 16 постановления Пленума № 23 организации, предоставившие потребителям бесплатно или по льготным ценам товары (работы, услуги) в рамках реализации установленных законами льгот, имеют право получить от публично-правового образования компенсацию в виде не полученной с потребителей платы (убытки).

Поскольку транспортные предприятия, осуществляющие перевозку льготной категории граждан, имеют право на получение от публичного образования компенсации в виде не полученной с потребителей платы, при расчете убытков должны приниматься во внимание: тариф на перевозку одного пассажира, стоимость единого социального проездного билета (с учетом доли

предприятия в перевозке), количество проданных билетов, а также количество поездов пассажиров указанной категории.

Истец при расчете суммы убытков определил выпадающие доходы, как произведение количества лиц, купивших социальные проездные билеты, на стоимость обычного проездного билета. Из указанного произведения вычел сумму, полученную от реализации социальных проездных билетов, и сумму полученного финансирования из бюджета. Количество поездов пассажиров льготных категорий истцом не учитывалось.

Натурные обследования для определения количества поездов, осуществляемых пассажирами-льготниками в месяц, согласованные с органами государственной статистики, органами местного самоуправления в спорный период не проводились.

Судами не проверено соответствие представленного истцом расчета убытков действующим в спорный период приказам Росстата от 18.08.2011 № 365 и от 06.09.2012 № 480 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере транспорта и связи».

Министерством финансов Волгоградской области и Управлением Федерального казначейства по Волгоградской области в целях опровержения расчета убытков, сделанного истцом, были представлены контррасчеты, которые судами надлежащим образом не исследованы и не оценены.

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 спора были существенно нарушены нормы материального права, которые повлияли на исход дела, Судебная коллегия полагает, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть правовую позицию, изложенную в настоящем определении, проверить доводы ответчиков с учетом указанных выше положений, принять законный и обоснованный судебный акт.

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

определила:

решение Арбитражного суда Волгоградской области от 22.07.2014 по делу № А12-11263/2014, постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2014 и постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 04.03.2015 по указанному делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Волгоградской 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

М.В. Пронина

Судья

Е.Н. Зарубина

Судья

В.В. Попов

