

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 307-ЭС15-7013

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21.10.2015

Резолютивная часть определения объявлена 14.10.2015

Полный текст определения изготовлен 21.10.2015

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

председательствующего судьи

Павловой Н.В.,

судей

Попова В.В., Прониной М.В.,

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России, заявитель) на решение Арбитражного суда Тверской области от 24.07.2014 по делу № А66-12241/2013, постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.12.2014 и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.04.2015 по тому же делу

по иску открытого акционерного общества «Московско-Тверская пригородная пассажирская компания» (далее – компания, заявитель) о взыскании убытков, понесенных в результате оказания в 2010 году услуг по перевозке обучающихся на льготных условиях, с Тверской области в лице Министерства социальной защиты населения Тверской области (далее – Минсоцзащиты ТО) в сумме 379 179 рублей 44 копеек и с Российской Федерации в лице Минфина России в сумме 7 204 409 рублей 36 копеек

при участии в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, Министерства финансов Тверской области (далее – Минфин ТО).

В судебном заседании приняли участие представители:

от компании – Суворов А.В., Теплов В.А.,

от Минсоцзащиты ТО – Ковалев А.А.,

от Минфина ТО – Носков Д.А.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Павловой Н.В., Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

как установлено судами и следует из материалов дела, между Департаментом социальной защиты населения Тверской области (заказчиком) и компанией (исполнителем) заключен договор от 28.06.2010 № 217 на оказание услуг по перевозке учащихся железнодорожным транспортом пригородного сообщения на территории Тверской области в 2010 году (далее – договор).

В рамках указанного договора компания обязалась осуществить с 01.05.2010 по 15.06.2010 и с 01.09.2010 по 31.12.2010 перевозку обучающихся с предоставлением льготы в виде 50% скидки от действующего тарифа, а заказчик – возместить исполнителю потери в доходах.

Дополнительным соглашением от 08.09.2010 к договору было предусмотрено, что цена договора определяется на основании фактических расходов исполнителя и устанавливается в пределах бюджетных обязательств в соответствии с Законом Тверской области от 29.12.2009 № 116-30 «Об областном бюджете Тверской области на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» в сумме 3 675 764 рублей.

Согласно отчетам исполнителя, актам о выполнении обязательств по договору услуги по итогам 2010 года оказаны на сумму 11 259 352 рубля 80 копеек и возмещены на сумму, предусмотренную договором, в связи с чем сумма недополученных доходов общества составила 7 583 588 рублей 80 копеек.

Сославшись на возмещение потерь в доходах не в полном объеме, компания обратилась в арбитражный суд с иском по настоящему делу.

Решением Арбитражного суда Тверской области от 24.07.2014, оставленным без изменения постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.12.2014, с Тверской области в лице Минсоцзащиты области в пользу компании взысканы убытки за счет казны Тверской области в сумме 379 179 рублей 44 копеек и с Российской Федерации в лице Минфина России за счет казны Российской Федерации в сумме 7 204 409 рублей 36 копеек.

Кроме того, суд взыскал в пользу компании с Тверской области в лице Минсоцзащиты области за счет казны Тверской области и с Российской Федерации в лице Минфина России за счет казны Российской Федерации на случай неисполнения решения суда проценты за пользование чужими денежными средствами по ставке рефинансирования Центрального Банка Российской Федерации в размере 8, 25% годовых за каждый день просрочки исполнения судебного акта с момента вступления судебного акта в законную силу до его фактического исполнения на всю взыскиваемую сумму.

Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.04.2015 решение суда первой инстанции от 24.07.2014 и постановление суда

апелляционной инстанции от 29.12.2014 в части взыскания с Тверской области 379 179 рублей 44 копеек убытков и процентов за пользование чужими денежными средствами на случай неисполнения судебного акта отменены. В указанной части в иске отказано. В остальной части указанные судебные акты оставлены без изменения.

Минфин России, ссылаясь на существенное нарушение оспариваемыми судебными актами его прав и законных интересов в результате неправильного толкования и применения арбитражными судами норм материального и процессуального права, охраняемых законом публичных интересов, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о пересмотре судебных актов в кассационном порядке в части взысканий с Российской Федерации в лице Минфина России.

Выражая несогласие с оспариваемыми судебными актами, заявитель сослался на то, что льгота по тарифам на проезд учащихся в виде 50 % скидки от действующих тарифов при оплате проезда на территории Тверской области была установлена именно на региональном уровне нормативным актом субъекта Российской Федерации, в связи с чем ответственность за возмещение или неполное возмещение потерь в доходах перевозчика, возникающих в результате перевозки пассажиров по льготным тарифам, несет субъект Российской Федерации – Тверская область.

Согласно части 1 статьи 291.11 Кодекса основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации 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.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Павловой Н.В. от 04.09.2015 кассационная жалоба заявителя вместе с делом

передана на рассмотрение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Изучив материалы дела, проверив обоснованность доводов, изложенных в кассационной жалобе, Судебная коллегия полагает, что в обжалуемой части судебные акты подлежат отмене по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 5 статьи 790 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс) 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 3 статьи 8 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» потери в доходах владельцев инфраструктуры, перевозчика, возникшие в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и плате на железнодорожном транспорте общего пользования на основании федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, возмещаются в полном объеме за счет средств бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации. Порядок возмещения указанных потерь за счет средств федерального бюджета определяется Правительством Российской Федерации, за счет средств бюджетов субъектов Федерации – соответствующими органами государственной власти 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.

В соответствии с абзацем 3 части 1 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства субъектов Российской Федерации возникают в результате, в том числе, принятия законов и (или) иных нормативных актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Российской Федерации (от имени субъекта Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в пунктах 2 и 5 статьи 26.3 Закона 184-ФЗ. Расходные обязательства предусматриваются в законе о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период в составе соответствующего бюджета.

Субъект Российской Федерации Тверская область 25.05.2010 приняла Постановление администрации Тверской области № 238-па «Об установлении на территории Тверской области в 2010 году льготы по тарифам на проезд железнодорожным транспортом в пригородном сообщении учащимся и студентам и компенсации организациям железнодорожного транспорта потерь в доходах, возникающих в результате установления льготы по тарифам на проезд железнодорожным транспортом в пригородном сообщении». Указанным постановлением утвержден Порядок предоставления льготы по тарифам на проезд железнодорожным транспортом в пригородном сообщении учащимся и студентам и компенсации организациям железнодорожного транспорта потерь

в доходах, возникающих в результате установления льготы по тарифам на проезд железнодорожным транспортом в пригородном сообщении (далее – Порядок).

Согласно пункту 1.2 раздела 1 Порядка льгота по тарифам на проезд железнодорожным транспортом общего пользования в поездах пригородного сообщения устанавливается учащимся и студентам в виде 50-процентной скидки от действующего тарифа при оплате проезда на железнодорожных станциях, находящихся на территории Тверской области, на период с 1 января 2010 года по 15 июня 2010 года включительно и с 1 сентября 2010 года по 31 декабря 2010 года включительно.

Пунктом 3.1 раздела 3 Порядка предусмотрено, что компенсация потерь в доходах организациям железнодорожного транспорта в связи с предоставлением меры социальной поддержки, указанной в разделе 1 настоящего Порядка, осуществляется за счет средств областного бюджета и средств федерального бюджета, предоставляемых бюджету Тверской области в виде субсидий, в соответствии с Законом Тверской области от 29.12.2009 № 116-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». Положения указанного пункта соответствуют нормам Постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1208, которым утверждены Правила предоставления в 2010 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части потерь в доходах организаций железнодорожного транспорта в связи с принятием субъектами Российской Федерации решений об установлении льгот по тарифам на проезд обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении (далее – Правила № 1208).

Вышеназванными правилами предусмотрено, что уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации за счет субсидий устанавливается в размере 95 процентов расходного обязательства (пункт 6). Субсидия предоставляется в соответствии со сводной бюджетной росписью в пределах лимитов бюджетных обязательств, утвержденных в установленном порядке на 2010 год Федеральному агентству железнодорожного транспорта на цели, указанные в пункте 1 Правил, на основании заключенного органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и Федеральным агентством железнодорожного транспорта соглашения (пункт 5 Правил).

В соответствии с пунктом 19 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» 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 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», 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.

Сам по себе факт принятия Российской Федерацией обязательства по предоставлению субсидий субъектам Российской Федерации в целях

возмещения потерь в доходах организаций железнодорожного транспорта, вызванных установлением на региональном уровне соответствующих льгот, при условии, что право на льготный проезд установлено нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, не предполагает ответственности Российской Федерации за возмещение потерь организациям, понесшим убытки в связи с предоставлением льгот по тарифам на проезд.

Статьей 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность представления финансовой помощи субъектам Российской Федерации в форме субсидий из федерального бюджета в целях софинансирования расходных обязательств, возникших при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Вместе с тем, предоставление финансовой помощи в форме субсидий не влечет за собой переход расходного обязательства от Тверской области к Российской Федерации, что соответствует принципу разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов (статья 30 Бюджетного кодекса) и принципу самостоятельности бюджетов (статья 31 Бюджетного кодекса), согласно которому недопустимо установление расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет других бюджетов.

Таким образом, рассматриваемая в рамках настоящего дела льгота по тарифам на проезд обучающихся была установлена именно на региональном уровне нормативным актом субъекта Российской Федерации. При установлении таких льгот субъекты Российской Федерации руководствуются нормами вышеизложенного законодательства, определяя средства на возмещение потерь в доходах перевозчиков исходя из собственных средств бюджета субъекта Российской Федерации и федеральных средств, предоставленных бюджету субъекта Российской Федерации в виде субсидий.

Учитывая изложенное, ответственность за возмещение или неполное возмещение потерь в доходах перевозчика, возникших в результате перевозки пассажиров по льготным тарифам, несет субъект Российской Федерации – Тверская область.

Согласно пункту 3.2 Порядка компенсация организациям железнодорожного транспорта потерь в доходах, возникающих в результате установления льготы по тарифам на проезд железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, производится на основании договора (соглашения), заключенного между организацией железнодорожного транспорта и департаментом социальной защиты населения Тверской области.

28.06.2010 общество и Минсоцзащиты ТО заключили договор оказания услуг № 217 по перевозке учащихся железнодорожным транспортом пригородного сообщения на территории Тверской области в 2010 году. Дополнительным соглашением к договору установили, что цена договора устанавливается в пределах бюджетных обязательств в соответствии с законом Тверской области.

Согласно статье 15 Гражданского кодекса лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

Принимая во внимание, что Тверской областью в полном объеме выполнены обязательства по возмещению перевозчику потерь в доходах за 2010 год, предусмотренные договором от 28.06.2010 № 217, у судов не имелось оснований для удовлетворения исковых требований компании к Российской Федерации в лице Минфина России, возникших вследствие предоставления льгот по проезду в общественном транспорте, в связи с чем обжалуемые судебные акты подлежат отмене в части удовлетворения иска к Минфину России на основании части 1 статьи 291.11 Кодекса как принятые с существенными нарушениями норм материального и процессуального права,

повлиявшими на исход дела и без устранения которых невозможны защита охраняемых законом публичных интересов.

Учитывая изложенное, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 167, 291.11-291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Арбитражного суда Тверской области от 24.07.2014 по делу № А66-12241/2013, постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.12.2014 и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.04.2015 по тому же делу в части взыскания с Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации за счет средств казны Российской Федерации в пользу открытого акционерного общества «Московско-Тверская пригородная пассажирская компания» 7 204 409 рублей 36 копеек убытков, процентов за пользование чужими денежными средствами на случай неисполнения судебного акта, 57 872 рублей 04 копеек расходов по оплате государственной пошлины отменить.

В указанной части в иске отказать.

В остальной части постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.04.2015 по указанному делу оставить без изменения.

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

Н.В. Павлова

Судья

В.В. Попов

Судья

М.В. Пронина