

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №309-КГ15-6125

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Дело №А71-7420/2014

г. Москва

Резолютивная часть определения оглашена 27.10.2015 г.
Полный текст определения изготовлен 03.11.2015 г.

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

председательствующего судьи Борисовой Е.Е., судей Золотовой Е.Н., Киселевой О.В.,

рассмотрев дело №А71-7420/2014 по кассационной жалобе Управления федерального казначейства по Удмуртской Республике на решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 23.09.2014, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.12.2014 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 09.04.2015 по тому же делу

по иску открытого акционерного общества «Ижевское производственное объединение пассажирского автотранспорта» (г.Ижевск) к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации, чьи интересы представляет Управление федерального казначейства по Удмуртской Республике (г.Ижевск) о взыскании 88 659 340 руб. убытков,

при участии третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: Министерства социальной защиты населения

Удмуртской Республики (г.Ижевск), Министерства транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики (г.Ижевск), Министерства финансов Удмуртской Республики (г.Ижевск).

В заседании приняли участие:

от открытого акционерного общества «Ижевское производственное объединение пассажирского автотранспорта» – Копосов А.М., Петров Е.Ю.;

от Управления федерального казначейства по Удмуртской Республике – Уткина И.В.

Министерство социальной защиты населения Удмуртской Республики, Министерство транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики, Министерство финансов Удмуртской Республики, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, своих представителей для участия в судебном заседании не направили, дело рассмотрено в порядке статьи 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в их отсутствие.

Заслушав и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., а также объяснения представителей сторон по делу, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

открытое акционерное общество «Ижевское производственное объединение пассажирского автотранспорта» (далее – общество «ИПОПАТ», транспортная организация) обратилось в Арбитражный суд Удмуртской Республики с иском к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации, чьи интересы представляет Управление федерального казначейства по Удмуртской Республике (далее – Управление казначейства), о взыскании 88 659 340 руб. убытков в результате не возмещения выпадающих доходов, связанных с реализацией социальных проездных билетов гражданам, имеющим право на меры социальной поддержки.

Решением Арбитражного суда Удмуртской Республики от 23.09.2014, оставленным без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.12.2014, заявленные требования удовлетворены.

Арбитражный суд Уральского округа постановлением от 09.04.2015 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставил без изменения.

Управление казначейства обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой на указанные судебные акты, в которой просит их отменить, как принятые с нарушением норм материального права.

В отзыве на жалобу общество «ИПОПАТ» против доводов Управления казначейства возражает, считает принятые судебные акты о взыскании убытков с Российской Федерации законными и обоснованными.

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 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 (часть 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Проверив обоснованность доводов, изложенных в кассационной жалобе, отзыве на нее и выступлении присутствующих в судебном заседании представителей сторон, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что жалоба Управления казначейства подлежит удовлетворению в силу следующего.

Как следует из материалов дела, обществом «ИПОПАТ», во исполнение условий договора от 31.01.2013 №99, заключенного с Министерством социальной защиты населения Удмуртской Республики, в период с 01.01.2013 по 31.12.2013 предоставлены транспортные услуги отдельным категориям граждан на всех видах городского транспорта общего пользования и автомобильного транспорта пригородного сообщения (кроме) такси по социальному проездному билету.

Транспортная организация, указывая на неполное возмещение ей расходов, понесенных в связи с перевозкой включенных в федеральный регистр льготных категорий граждан, за указанный период, обратилась о взыскании убытков за счет средств бюджета Российской Федерации в сумме 88 659 340 рублей.

Рассмотрев спор, суды удовлетворили заявленные требования общества «ИПОПАТ», признав его доводы обоснованными. При этом суды исходили как из наличия правовых оснований для взыскания заявленной суммы иска, так и фактических обстоятельств, подтверждающих оказание истцом услуг по перевозке пассажиров указанной категории.

При этом суды руководствовались статьями 15, 16, 790 и 1069 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», пунктами 16 и 19 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 №23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Судами также сделан вывод о том, что Российская Федерация, установив в федеральных законах льготы для отдельных категорий граждан в виде бесплатного проезда, приняла на себя и обязанность полностью возмещать транспортным организациям расходы по предоставлению данных льгот за счет средств федерального бюджета, указав при этом, что на субъект Российской Федерации возложена обязанность по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта льготным категориям граждан, а не по финансированию названных услуг, поэтому недостаточное выделение на эти цели денежных средств субъекту Российской Федерации в виде субвенций не исключает доплаты разницы за счет средств Российской Федерации.

При рассмотрении спора суды также исходили из того, что действующее на территории Удмуртской Республики постановление Правительства Удмуртской Республики от 19.12.2005 №170 «О предоставлении мер социальной поддержки по проезду на городском транспорте общего пользования и автомобильном транспорте пригородного сообщения отдельным категориям граждан в Удмуртской Республике» (далее – постановление №170) не может быть признано в качестве устанавливающего порядок и размер выплаты перевозчикам сумм недополученных доходов, поскольку принято в целях установления мер социальной поддержки для отдельных категорий граждан, отнесенных федеральным законодательством к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, и не определяет порядок расчета сумм убытков или выпадающих доходов, возникающих у перевозчиков при оказании услуг льготным категориям пассажиров.

Принятый во исполнение данного постановления Министерством транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики Приказ от 29.12.2010 № 287 «Об утверждении Порядка распределения сумм в обеспечение равной доступности транспортных услуг отдельным категориям граждан, имеющих право на получение мер социальной поддержки за счет средств федерального бюджета и бюджета Удмуртской Республики, между транспортными организациями и индивидуальными предпринимателями, выполняющими транспортные услуги по перевозке населения пассажирским автомобильным и городским электрическим транспортом общего пользования» (далее – Приказ №287), также не предусматривает расчет возмещения выпадающих доходов и не компенсирует расходы транспортной организации по перевозке отдельных категорий граждан по социальным проездным билетам в полном объеме, поскольку определяет лишь порядок распределения имеющихся бюджетных ассигнований на месяц между перевозчиками исходя из общего количества реализованных социальных проездных билетов.

С учетом вышеизложенного и при отсутствии на законодательном уровне установленного способа расчета размера не полученной платы за проезд от льготных категорий пассажиров, который бы компенсировал расходы транспортной организации, суды посчитали правомерным применение заявителем при расчете суммы недополученных доходов расчетного метода, в соответствии с правовой позицией Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении Президиума от 30.10.2012 № 7573/12.

Суды, проверив представленный истцом расчет, признали его обоснованным, согласившись с тем, что расходы, понесенные обществом «ИПОПАТ» в связи с перевозкой льготных категорий граждан, включенных в федеральный регистр за период с 01.01.2013 по 31.12.2013, возмещены истцу не в полном объеме, в связи с чем пришли к выводу о возмещении истцу убытков за счет средств бюджета Российской Федерации в размере 88 659 340 руб., взыскав указанную сумму с ответчика.

Между тем, Судебная коллегия полагает, что судами при рассмотрении дела не были должным образом проверены доводы заявителя кассационной жалобы – Управления казначейства об изменении прежнего порядка возмещения расходов транспортным предприятиям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим перевозку пассажиров в городском и пригородном сообщении, исключающего предъявление требований к Российской Федерации.

Проверяя данный довод заявителя, судебная коллегия пришла к следующим выводам.

Суды обоснованно при рассмотрении спора приняли во внимание положения Федерального закона 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».

Названным законом 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.

Однако судами не учтено, что 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» 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 данного 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 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 (далее – Бюджетный кодекс) 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 (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 «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 (пункт 19 постановления).

Суды, при рассмотрении дела наличие оснований для возникновения

расходных обязательств по финансированию соответствующих льгот у привлеченной по делу в качестве ответчика Российской Федерации не проверили.

Таким образом, изложенный выше довод Управления казначейства следовало проверить с учетом указанных положений закона и разъяснений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и установить надлежащего ответчика по заявленному иску.

Судебная коллегия также считает заслуживающим внимания довод Управления казначейства, приведенный в целях опровержения расчета заявленной истцом суммы иска, о недоказанности обществом «ИПОПАТ» размера реально понесенных расходов, а так же их необходимости для перевозки отдельных категорий граждан.

При рассмотрении спора суды не учли, что в соответствии с пунктом 5 статьи 790 Гражданского кодекса 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 организацией 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 законом льгот, имеют право получить от публично-правового образования компенсацию в виде не полученной с потребителей платы (убытки).

Из материалов дела следует, что для расчета количества разовых поездок общество «ИПОПАТ» использовало усредненные по Российской Федерации данные, содержащиеся в Приказе Росстата от 06.09.2012 № 480 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере транспорта и связи», учитывая положения пункта 35 приложения 13 к приказу, согласно которому при продаже гражданам единых месячных социальных проездных билетов (ЕСПБ), дающих право проезда на всех городских и пригородных маршрутах, количество поездок в месяц устанавливается органами местного самоуправления на основании результатов проведенных натурных обследований, согласованных с органами государственной статистики, или принимается равным 50 (суммарно во внутригородском и пригородном сообщениях).

Распределение объемов перевозок по видам сообщения (внутригородское и пригородное) производилось пропорционально количеству перевезенных пассажиров по социальному проездному билету в городе и пригороде в соответствии со строкой 225 Отчета по форме 65-автотранс за 2013 год.

С учетом данных указанной строки за январь-декабрь 2013, распределение суммарного количества поездок (50) во внутригородском и пригородном сообщениях составило 89,48% во внутригородском сообщении (21420,4 тыс.чел. : 23939,2 тыс.чел. x 100%) на 10,52% в пригородном сообщении (100%-89,48%=10,52%).

Фактическое количество социальных проездных билетов, реализованных льготникам федерального регистра с учетом доли общества «ИПОПАТ», согласно условиям договора от 31.01.2013 №99, подтверждалось сводными актами сверки по форме Приложения № 6 к договору за период с января по декабрь 2013 года.

Тариф за проезд пассажиров автомобильным транспортом общего пользования с 01.01.2013 независимо от расстояния в населенных пунктах Удмуртской Республики установлен Постановлением РЭК УР от 14.12.2012 №17/1 в размере 15 руб. за одну поездку, тариф за проезд пассажиров в автобусах пригородных сообщений независимо от типа автобуса в размере 2 руб. 30 коп. за каждый километр пути, а с 01.07.2012 - 16 руб. независимо от расстояния и в населенных пунктах Удмуртской Республики согласно постановлению РЭК УР от 31.05.2013 № 6/1.

Стоимость средней поездки в пригородном сообщении определена как произведение длины средней поездки в пригородном сообщении на тариф за проезд пассажиров в автобусах пригородного сообщения.

Согласно расчету истца, за период с 01.01.2013 по 31.12.2013 размер компенсации за перевозку по социальным проездным билетам отдельных категорий пассажиров, включенных в федеральный регистр, составил 197 169 527 руб. 80 коп.

Между тем, при определении истцом суммы выпадающих доходов, обществом «ИПОПАТ» не учтена доля транспортного предприятия в общем объеме перевозок по городу и пригороду к количеству граждан-льготников федерального регистра. Определяя путем умножения числа поездок (50) на фактическое количество реализованных социальных проездных билетов указанной категории граждан, пропорционально распределению объемов перевозок во внутригородском и пригородном сообщении, соответственно, истец не учел, что льготники одновременно пользовались услугами других перевозчиков в городе и пригороде.

Согласно Приказу № 287 распределение средств, поступающих из федерального и бюджета Удмуртской Республики, в обеспечение равной доступности транспортных услуг отдельным категориям граждан, имеющих право на получение мер социальной поддержки за счет средств бюджета, должно производиться между всеми транспортными организациями и индивидуальными предпринимателями, оказывающими эти услуги (пункт 7).

Однако суды долю транспортного предприятия в общем объеме перевозок при взыскании заявленной суммы не проверяли.

Примененный истцом способ расчета в отсутствие доказательств реального количества перевезенных истцом льготников показывает не фактическое, но предельно возможное количество граждан льготных категорий, которое может своим транспортом перевезти истец в месяц.

Также из пояснений, приведенных Министерством социальной защиты населения Удмуртской Республики (далее – Минсоцзащиты УР) и Министерством транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики (далее – Миндортранс УР) в отзывах, имеющихся в материалах дела, следует,

что Минсоцзащиты УР во исполнение условий договора от 31.01.2013 №99, на основании актов сверки, подписанных сторонами, и распределения сумм в обеспечение равной доступности транспортных услуг отдельным категориям граждан, имеющим право на получение мер социальной поддержки за счет средств федерального бюджета и бюджета Удмуртской Республики, обязательства по перечислению истцу денежных средств в размере 125 163 434 руб. 00 коп. выполнены в полном объеме.

Между тем суды указанные обстоятельства о полном возмещении всех расходов истца, в том числе связанных с перевозкой льготной категории граждан, включенных в федеральный регистр, не проверили должным образом, в связи с чем их выводы о наличии у транспортной организации не возмещенных расходов на сумму 88 659 340 руб., нельзя признать доказанными и обоснованными.

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 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.

При новом рассмотрении дела судам следует принять во внимание указанные выше положения, содержащиеся в настоящем определении, в том числе, в отношении надлежащего ответчика по заявленному иску; проверить должным образом расчет убытков, то есть с учетом фактического количества реализованных перевозчиком самостоятельно и через организации почтовой связи проездных билетов, доли истца в объеме перевозок льготной категории граждан, ранее произведенном ему возмещении расходов при оказании таких услуг, по результатам рассмотрения дела принять законные и обоснованные судебные акты.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 176, 201, 291.11 – 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 23.09.2014 по делу №А71-7420/2014, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.12.2014 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 09.04.2015 по тому же делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Удмуртской Республики.

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

Е.Е.Борисова

Судьи

Е.Н.Золотова

О.В.Киселева