



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 32-АПГ16-12

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

08 февраля 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зинченко И.Н.,
судей Корчашкиной Т.Е. и Абакумовой И.Д.
при секретаре Костереве Д.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «АРПО-Транс» об оспаривании пункта 1 приложения № 8 постановления Правительства Саратовской области от 30 декабря 2015 года № 678-П «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан на оплату проездов на общественном транспорте на территории Саратовской области» в редакции постановлений Правительства Саратовской области от 9 февраля 2016 года № 43-П, от 28 апреля 2016 года № 202-П

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «АРПО-Транс» на решение Саратовского областного суда от 13 сентября 2016 года, которым в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «АРПО-Транс» отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «АРПО-Транс» Юматова О.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения представителей министерства социального развития Саратовской области Мелковой Н.Б., Правительства Саратовской области Ильинова Д.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Агафонова И.Е., полагавшего решение суда подлежащим оставлению без

изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

пунктом 2 постановления Правительства Саратовской области от 30 декабря 2015 года № 678-П «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан на оплату проезда на общественном транспорте на территории Саратовской области», опубликованным 04 января 2016 года на сайте сетевого издания «Новости Саратовской губернии» www.g-64.ru, на территории Саратовской области установлена стоимость единого социального проездного билета на 50 поездок по отрывным талонам в течение одного календарного месяца, право на приобретение которого предоставляется гражданам льготных категорий.

Постановлением Правительства Саратовской области от 09 февраля 2016 года № 43 «О внесении изменений в постановление Правительства Саратовской области от 30 декабря 2015 года № 678-П» введено приложение № 7 к вышеуказанному постановлению Правительства области, в пункте 1 которого установлены размеры компенсации за один талон единого социального проездного билета: в городском электрическом транспорте – 9 рублей, в автобусе городского сообщения – 8 рублей, в автобусе пригородного сообщения в направлении «Саратов – Энгельс» - 9 рублей, в автобусе пригородного сообщения – в размере действующего тарифа с учетом средней дальности поездки пассажира, установленной по каждому перевозчику, и определяемой по указанной в постановлении формуле.

Постановление опубликовано 16 февраля 2016 года на сайте сетевого издания «Новости Саратовской губернии» www.g-64.ru.

Постановлением Правительства Саратовской области от 28 апреля 2016 года № 202-П «О внесении изменений в постановление Правительства Саратовской области от 30 декабря 2015 года № 678-П» вышеназванное приложение № 7 переименовано в приложение № 8.

Постановление опубликовано 05 мая 2016 года на сайте сетевого издания «Новости Саратовской губернии» www.g-64.ru, вступает в силу со дня его официального опубликования в официальном источнике и распространяется на отношения, возникшие с 1 января 2016 года.

Общество с ограниченной ответственностью «АРПО-Транс» (далее ООО «АРПО-Транс»), являющееся перевозчиком пассажиров области, в том числе льготной категории, обратилось в суд с административным иском заявлением о признании недействующим пункта 1 приложения № 8 постановления Правительства Саратовской области от 30 декабря 2015 года № 678-П «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан на оплату проезда на общественном транспорте на территории Саратовской области» в действующей редакции в части установления размера компенсации за один талон единого социального проездного билета в автобусах городского и пригородного сообщения.

По мнению административного истца, данный нормативный правовой акт в части установления размера вышеназванной компенсации противоречит Указу Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», постановлению Правительства Российской Федерации от 07 марта 1995 года № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)».

В обоснование заявленных требований ООО «АРПО-Транс» указало на то, что в приложении № 8 оспариваемого постановления установлен заниженный размер компенсации за один талон единого социального проездного билета в автобусе городского сообщения в сумме 8 рублей.

Согласно расчету убытков в январе 2016 года перевезено пассажирским транспортом 110651 пассажир. Комитет социальной защиты населения Министерства социального развития Саратовской области в соответствии с оспариваемым постановлением Правительства Саратовской области от 30 декабря 2015 года № 678-П выплатил компенсацию в размере 9 рублей за каждого льготного пассажира, всего 885208 рублей, при этом убытки предприятия составили 995859 рублей.

Поскольку компенсация за перевозку льготной категории пассажиров осуществляется в меньшем размере, чем установлено предельным тарифом на перевозку пассажиров, административный ответчик возлагает на перевозчика за свой счет осуществлять перевозку льготной категории пассажиров, в связи с чем ООО «АРПО-Транс» ежемесячно терпит убытки.

Решением Саратовского областного суда от 13 сентября 2016 года в удовлетворении административного искового заявления ООО «АРПО-Транс» отказано.

В апелляционной жалобе ООО «АРПО-Транс», считая решение суда незаконным, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявления. Полагает, что суд первой инстанции не дал надлежащей правовой оценки обстоятельствам, имеющим значение для дела, судом также допущены нарушения норм материального права. Считает, что при принятии решения суд необоснованно не применил к спорным правоотношениям положения Указа Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», постановления Правительства Российской Федерации от 07 марта 1995 года № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)».

Относительно апелляционной жалобы прокуратурой Саратовской области, Комитетом государственного регулирования тарифов Саратовской области представлены возражения о необоснованности ее доводов и законности судебного постановления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам

Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда.

Судом установлено, что ООО «АРПО-Транс» (перевозчик) осуществляет деятельность по перевозкам пассажиров и багажа на регулярном пассажирском автобусном маршруте. При этом на него возложена обязанность обеспечить проезд льготным категориям граждан, которым на основании проездного документа установленной формы предоставляется право проезда на регулярных пассажирских автобусных маршрутах в соответствии с законодательством (п. 2.4.17 договора).

Между ООО «АРПО-Транс» и Комитетом социальной защиты населения г. Саратова заключен договор об осуществлении расходов на реализацию мер социальной поддержки по обеспечению перевозки по единым социальным проездным билетам в автобусах городского сообщения.

Таким образом, суд пришел к правильному выводу о том, что права административного истца оспариваемым нормативным правовым актом затрагиваются.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд правомерно исходил из следующего.

В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72, частями 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации социальная защита находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 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» с 1 января 2005 года отменены льготы по проезду отдельным категориям граждан. 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.

Согласно положениям Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов: организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение); 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 семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан (подпункты 12 и 24 пункта 2 статьи 26.3).

В соответствии со статьей 26.3.1 этого же Федерального закона органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Таким образом, федеральным законом определены механизм обеспечения меры социальной поддержки, а также регламентация деятельности уполномоченных органов по предоставлению указанных мер отнесены к ведению субъекта Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 40 Устава (Основного закона) Саратовской области органы государственной власти принимают нормативные правовые акты, определяющие размер, условия и порядок предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, разрабатывают и реализуют государственные программы в сфере социального развития.

Законом Саратовской области от 26 декабря 2008 года № 372-ЗСО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Саратовской области» установлен льготный проезд в городском электрическом транспорте, автобусах городского и пригородного сообщения для отдельных категорий граждан. При этом в части 3 статьи 6 названного Закона предусмотрено, что размер и порядок осуществления расходов на реализацию мер социальной

поддержки по обеспечению перевозки отдельных категорий граждан по единым социальным проездным билетам в городском электрическом транспорте, автобусах городского и пригородного сообщения, а также перевозки указанных граждан по разовым проездным билетам для бесплатного проезда на внутреннем водном транспорте и железнодорожном транспорте пригородного сообщения устанавливаются Правительством области.

Отказывая ООО «АРПО-Транс» в удовлетворении заявленных требований, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемое постановление принято административным ответчиком в целях реализации права на установление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан и в пределах полномочий данного органа определять размер и порядок осуществления расходов на реализацию мер социальной поддержки по обеспечению перевозки пассажиров льготных категорий.

На внутреннем рынке России регулируемые цены установлены в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», предписывающим Правительству Российской Федерации определять и утверждать перечни продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, цены (тарифы) на которые на внутреннем рынке Российской Федерации подлежат государственному регулированию, в том числе органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и предусматривающим, что регулируемые государством цены (тарифы) применяются на внутреннем рынке Российской Федерации всеми предприятиями и организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности (пункт 1 Указа).

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» постановлением Правительства Российской Федерации от 07 марта 1995 года № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» утверждены: перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти; перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации; перечень услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок.

В соответствии с указанными правовыми актами регулируемые цены установлены, в том числе, на перевозку пассажиров и багажа автомобильным

транспортом по внутриобластным и межобластным (межреспубликанским в пределах Российской Федерации) маршрутам, включая такси.

Из анализа приведенных правовых норм следует, что государственное регулирование цен (тарифов) предполагает установление цен на определенный вид продукции, товаров и услуг путем использования одного из способов регулирования (установление фиксированных цен, предельных цен и т.д.).

В то же время, ни Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», ни постановление Правительства Российской Федерации от 07 марта 1995 года № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» не регламентируют размер и порядок осуществления расходов на реализацию мер социальной поддержки по обеспечению перевозки пассажиров льготных категорий, на что правильно указал суд первой инстанции.

При рассмотрении настоящего дела суд первой инстанции дал анализ положений Указа Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», постановления Правительства Российской Федерации от 07 марта 1995 года № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» и привел суждения о невозможности их применения при разрешении возникших правоотношений, в связи с чем доводы в апелляционной жалобе об обратном несостоятельны.

При этом суд также правомерно указал, что пунктом 5 статьи 790 Гражданского кодекса РФ определено, что 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 1 статьи 78 Бюджетного кодекса РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов, винодельческих продуктов, произведенных из выращенного на территории Российской Федерации винограда), выполнением работ, оказанием услуг.

Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются из бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов - в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете

субъекта Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (подпункт 2 пункта 2 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ).

Таким образом, Правительство Саратовской области, утвердив своим постановлением от 30 декабря 2015 года № 678-П (с последующими изменениями) приложение № 8, установило механизм расчета соответствующей субсидии для определения объема бюджетных средств, направляемых на исполнение данного вида бюджетных обязательств, что относится к компетенции субъекта Российской Федерации.

Довод административного истца о том, что установленная постановлением Правительства Саратовской области от 31 декабря 2015 года № 678-П компенсация не обеспечивает безубыточную деятельность предприятия по перевозке льготной категории пассажиров и о доказанности убытков рассмотрены судом первой инстанции и отклонены как необоснованные.

При этом суд первой инстанции установил, что компенсация, причитающаяся в связи с перевозкой льготников в спорный период, исчисленная в соответствии с нормативными актами Саратовской области, начиная с 01 января 2016 года, административным истцом получена.

Кроме того, в Саратовской области действует механизм возмещения за счет средств областного бюджета выпадающих доходов, возникающих у предприятий транспортного комплекса вследствие перевозки пассажиров по государственным тарифам. Постановлением Правительства Саратовской области от 31 января 2013 года № 42-П «О предоставлении из областного бюджета субсидий на возмещение выпадающих доходов, возникающих от организации пассажирских перевозок предприятиями транспортного комплекса» установлен механизм возмещения, согласно которому перевозчику подлежат выплате субсидии, представляющие собой разницу между предельным и экономически обоснованным тарифом.

Судом также установлено, что в оспариваемом постановлении учтены цифровые показатели размеров возмещения из областного бюджета за каждый бесплатно предоставленный социальный проездной месячный билет, использованные в ранее действовавшем постановлении Правительства Саратовской области от 7 апреля 2009 года № 122-П «О социальных месячных и социальных разовых проездных билетах и возмещения перевозчикам выпадающих доходов от осуществления перевозок льготных категорий граждан», которым количество поездок не было ограничено в отличие от оспариваемого акта, в котором размер компенсации установлен с учетом количества поездок. Показатели прежнего постановления использовались с целью недопущения ухудшения положения транспортных компаний, существовавшего до принятия оспариваемого постановления. Учитывая

изменения, внесенные Комитетом государственного регулирования тарифов Саратовской области в отношении размера предельного тарифа на городском автобусе с 15 до 17 рублей, произошло увеличение на 12% среднего размера возмещения за единый социальный проезд. В оспариваемой части постановления Правительство Саратовской области при определении размера компенсации использовало уровень субсидирования для перевозчиков, с учетом ранее действовавшего постановления с перерасчетом на 12 % в сторону увеличения, в связи с чем ранее установленный размер возмещения 310 рублей увеличился на 12%.

Кроме того, суд правомерно сослался на то, что ООО «АРПО-Транс» не представило доказательств того, что оно обращалось в Комитет по государственному регулированию тарифов области с расчетом экономически обоснованных затрат, то есть в установленном Правительством Саратовской области порядке уровень себестоимости своих перевозок и их убыточность от применения предельного тарифа не доказывало.

Исходя из изложенного, ссылки в апелляционной жалобе на то, что судом неправильно определены юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для дела и применены нормы материального права, Судебная коллегия находит несостоятельными, не основанными на материалах дела.

Выводы суда первой инстанции основаны на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании представленных сторонами доказательств, правовая оценка которым дана судом в соответствии с требованиями статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также на нормах материального права, регулирующих спорные правоотношения.

Апелляционная жалоба не содержит также и доводов, предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, влекущих безусловную отмену судебного постановления.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 307–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Саратовского областного суда от 13 сентября 2016 года оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «АРПО-Транс» – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи