ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 37-КАД22-1-К1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 6 апреля 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зинченко И.Н.,

судей Горчаковой Е.В. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу индивидуального предпринимателя Кадырова Алексея Рифовича на решение Орловского областного суда от 10 февраля 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 мая 2021 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 21 сентября 2021 года по делу № 3а-16/2021 по его административному исковому заявлению о признании недействующими пунктов 2, 12 и 13 Порядка предоставления субсидий за счёт средств областного бюджета юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по перевозке пассажиров во всех видах городского пассажирского транспорта (кроме легкового такси) и в автомобильном транспорте (кроме легкового такси) общего пользования на муниципальных, межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок в городском и пригородном сообщении, в целях возмещения потерь в доходах перевозчикам в результате предоставления льгот по проезду отдельным категориям граждан, меры социальной поддержки которым относятся к ведению Российской Федерации и Орловской области, утверждённого постановлением Правительства Орловской области от 14 марта 2018 года № 90 (далее также – Порядок предоставления субсидий).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя административного истца Овечкиной Н.В., возражения на доводы кассационной жалобы представителя Правительства Орловской области Гайдукова Р.М., представителя Департамента дорожного хозяйства, транспорта и реализации государственных строительных программ Орловской области Афониной С.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, постановлением Правительства Орловской области от 18 октября 2010 года № 365 «О едином социальном проездном билете в Орловской области» Правительство Орловской области утвердило Порядок предоставления субсидий.

В соответствии с пунктом 2 поименованного порядка субсидии предоставляются Департаментом строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области (далее – Департамент) в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных законом Орловской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год, для обеспечения равной доступности услуг общественного транспорта.

В пунктах 12 и 13 Порядка предоставления субсидий приводятся формулы, по которым производился расчёт суммы субсидий в 2018 году (за одиннадцать месяцев) и в 2019 году (за двенадцать месяцев) соответственно перевозчику, обеспечивающему предоставление транспортных услуг отдельным категориям граждан по единому социальному проездному билету во всех видах городского пассажирского транспорта (кроме легкового такси) и (или) в автомобильном транспорте (кроме легкового такси) общего пользования на муниципальных и (или) межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок в городском и пригородном сообщении (далее – перевозчик).

Согласно этим формулам (Ki = (A / 11) x (РПi / РО) в 2018 году и Ki = (A / 12) x (РПi / РО в 2019 году) ежемесячное денежное возмещение перевозчику (Ki) определяется путём умножения размера лимитов бюджетных обязательств на соответствующий год, предусмотренный сводной бюджетной росписью по соответствующей статье областного бюджета (А), разделённого на 11 или 12 месяцев соответственно, на величину, полученную в результате деления объёма перевозок (количество совершённых поездок отдельными категориями граждан во всех видах городского пассажирского транспорта (кроме легкового такси) и (или) в автомобильном транспорте (кроме легкового такси) общего пользования на

муниципальных и (или) межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок в городском и (или) пригородном сообщении на маршруте перевозчика за отчётный период (РПi), на суммарный объём количества совершённых поездок отдельными категориями граждан во всех видах городского пассажирского транспорта (кроме легкового такси) и в автомобильном транспорте (кроме легкового такси) общего пользования на муниципальных, межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок в городском и пригородном сообщении за отчетный период (РО).

Индивидуальный предприниматель Кадыров А.Р., ссылаясь на осуществление им перевозок пассажиров по социально значимым маршрутам регулярных перевозок муниципальной маршрутной сети г. Орла, что является получателем указанной субсидии, обратился с административным иском о признании недействующими приведённых региональных норм, считая, что утверждённый названным выше нормативным правовым актом расчёт сумм субсидий не позволяет компенсировать ему в полном объёме недополученные доходы в связи с перевозкой льготных категорий пассажиров, поскольку объём компенсации ограничен лимитом бюджетных обязательств, предусмотренных законом Орловской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год.

По мнению административного истца, положения оспариваемых пунктов противоречат пунктам 1 и 5 статьи 790 и статье 15 Гражданского кодекса Российской Федерации; ограничение размера субсидии лимитом бюджетных обязательств не основано на предписаниях статей 69 и 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации; нарушают его права, поскольку остаются не возмещёнными значительные суммы потерь перевозчика, в частности, за 2019 год его недополученный доход при осуществлении перевозок льготных категорий пассажиров составил 3 130 257,77 руб.

Кроме того, в обоснование требований указал на нарушение процедуры принятия Порядка предоставления субсидий ввиду отсутствия оценки регулирующего воздействия его проекта.

Принятыми по настоящему административному делу судебными актами в удовлетворении административного иска отказано.

В связи с необходимостью проверки доводов поступившей в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобы Кадырова А.Р. об отмене судебного решения, апелляционного и кассационного определений, как незаконных ввиду неправильного применения норм материального права, по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 17 января 2022 года дело истребовано, определением от 18 марта 2022 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на

исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, возражения, Судебная коллегия считает, что судами допущены такого рода нарушения норм материального права.

Согласно пункту 1 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии индивидуальным предпринимателям предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Субсидии индивидуальным предпринимателям предоставляются из бюджета субъекта Российской Федерации – в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или актами уполномоченных им органов государственной власти субъекта Российской Федерации (подпункт 2 пункта 2 указанной выше статьи).

Подпунктом 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан.

В абзаце пятом статьи 26.3-1 названного федерального закона закреплено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан.

Так, в целях обеспечения на территории Орловской области равной доступности транспортных услуг для отдельных категорий граждан, в отношении которых оказание мер социальной поддержки относится к ведению Российской Федерации и Орловской области, и возмещения затрат организациям, осуществляющим перевозку граждан по единым социальным проездным билетам, Правительством Орловской области постановлено ввести единый социальный проездной билет для осуществления проезда лиц, перечисленных в приложении 1 к постановлению Правительства Орловской

области от 18 октября 2010 года № 365 «О едином социальном проездном билете в Орловской области», во всех видах городского пассажирского транспорта (кроме легкового такси) и в автомобильном транспорте (кроме легкового такси) общего пользования по муниципальным, межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в городском и пригородном сообщении.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды, ссылаясь на приведённые положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», исходили из того, что федеральным законодательством не регламентирован размер и порядок осуществления расходов на реализацию мер социальной поддержки по обеспечению перевозки пассажиров льготных категорий, следовательно, установление в Порядке предоставления субсидий механизма расчёта соответствующей субсидии исходя из лимитов бюджетных обязательств относится к компетенции Орловской области и не противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Вместе с тем с такими выводами согласиться нельзя по следующим основаниям.

Пунктом 5 статьи 790 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, в случаях, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку в том числе и пассажиров, понесённые в связи с этим расходы возмещаются транспортной организации за счёт средств соответствующего бюджета.

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации само по себе исчерпание выделенных лимитов бюджетных обязательств не может служить законным основанием для отказа в предоставлении субсидий, если обязательность компенсации затрат (недополученных доходов) отдельным категориям хозяйствующих субъектов в форме предоставления субсидий установлена законодательством (пункт 33 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019), утверждённого Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июля 2019 года).

Исходя из взаимосвязанных положений статей 69 и 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии индивидуальным предпринимателям являются безвозмездными и безвозвратными бюджетными ассигнованиями, имеющими целевой характер – возмещение недополученных доходов и (или) финансовое обеспечение (возмещение) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг хозяйствующими субъектами.

Таким образом, установление права на получение субсидий позволяет государству оказывать финансовую поддержку хозяйствующим субъектам в виде предоставления денежных средств на безвозмездной и безвозвратной

основе в тех случаях, когда это необходимо для решения публично значимых задач.

При этом субсидии могут иметь стимулирующий характер, когда финансовая поддержка, предоставляемая в силу усмотрения публичной власти, а не её обязанностей, означает, что участники хозяйственного оборота, по общему правилу, не вправе требовать от публично-правового образования (его уполномоченных органов) принятия решения о предоставлении субсидии, равно как не вправе требовать выплаты стимулирующих субсидий при фактическом отсутствии в бюджете денежных средств на эти бюджетные ассигнования либо при исчерпании выделенных средств.

Однако в отличие от субсидий стимулирующего характера в случаях, когда обязательность компенсации затрат (недополученных доходов) отдельным категориям хозяйствующих субъектов в форме предоставления субсидий установлена законодательством и обусловлена ограничением свободы предпринимательской деятельности таких субъектов, решение вопроса о предоставлении субсидии не является предметом усмотрения публично-правового образования и право на получение субсидии в случае его нарушения подлежит судебной защите.

Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя конституционность отдельных положений федерального законодательства, связанных с предоставлением субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов и признавая их не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования ими не обеспечивается определённость условий возмещения юридическим лицам за счёт средств федерального бюджета расходов на предоставление услуг в случае исчерпания доведённых лимитов бюджетных обязательств на возмещение недополученных доходов от предоставления соответствующих услуг и при отказе уполномоченного государственного органа в предоставлении субсидии по этой причине, принял во внимание отсутствие в оспариваемом правовом регулировании порядка возмещения организациям недополученных доходов от их предоставления в части, не покрытой посредством соответствующего субсидирования, а также возможности решения вопроса об их возмещении в последующих финансовых годах, констатировав, что тем самым фактически допускается возможность несения организацией этих расходов в ряде случаев полностью или частично за свой счёт (постановление от 16 июля 2018 года № 32-П).

С учётом изложенного оспариваемые региональные нормы, как ограничивающие размер субсидии в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных законом Орловской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год,

неправомерно признаны судом соответствующими нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Вопреки выводам судов исчерпание выделенных лимитов бюджетных обязательств в ситуации, когда осуществление соответствующих выплат из бюджета является обязанностью публично-правового образования, не может служить основанием для отказа в предоставлении такой выплаты заявителю в рамках компенсации недополученных доходов в полном объёме, а обязывает главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств использовать предусмотренные пунктом 6 части 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочия по изменению лимитов текущего финансового года и формированию лимитов в достаточном размере на очередной финансовый год.

В противном случае исчерпание доведённых лимитов бюджетных обязательств и отказ уполномоченного государственного органа в предоставлении субсидии по этой причине создают неопределённость в вопросе о возмещении понесённых перевозчиком в связи с предоставлением бесплатного проезда отдельным категориям граждан расходов, которая вступает в противоречие с конституционными гарантиями свободы экономической деятельности, права частной собственности, а также принципами равенства, справедливости и соразмерности ограничений прав и свобод.

При таком положении, с учётом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой пункт 5 статьи 790 Гражданского кодекса Российской Федерации направлен на обеспечение справедливого баланса публичных и частных интересов, и общим принципом регулирования правоотношений в сфере перевозок пассажиров является необходимость соблюдения баланса между интересами пассажиров как экономически более слабой стороны в этих правоотношениях, которым должна быть обеспечена равнодоступность предлагаемых услуг, и интересами компаний-перевозчиков, эффективное функционирование которых предполагает возмещение им затрат на оказание таких услуг (постановление от 20 декабря 2011 года № 29-П, определение от 26 апреля 2016 года № 912-О), пункты 2, 12 и 13 Порядка предоставления субсидий противоречат правовому регулированию, установленному приведёнными выше положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в их взаимосвязи, в той мере, в какой коммерческим перевозчикам, выполнившим обязанности публичного характера за собственный счёт, не обеспечивается возмещение в полном объёме недополученных доходов.

Таким образом, выводы судов о несостоятельности требования о признании оспариваемых региональных норм недействующими основаны на неправильном применении норм материального права, регулирующих возникшие отношения.

Допущенные при разрешении административного дела нарушения норм материального права являются существенными, повлияли на исход дела

и без их устранения невозможна защита охраняемых законом публичных интересов, ввиду чего обжалуемые судебные акты необходимо отменить и принять новое решение об удовлетворении административного иска.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признаётся не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты.

На момент рассмотрения настоящего административного дела Порядок предоставления субсидий, положения которого распространялись на правоотношения, возникшие с 1 января 2018 года (пункт 2 постановления Правительства Орловской области от 14 марта 2018 года № 90) уже является недействующим, так как утратил силу с 1 января 2022 года в связи с изданием постановления Правительства Орловской области от 30 декабря 2021 года № 815, следовательно, таковым не может быть признан решением суда.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснил, что при рассмотрении дела в порядке абстрактного нормоконтроля суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца, имея в виду то, что производство по делу подлежит прекращению, если в ходе его рассмотрения будет установлено, что оспариваемый акт утратил силу, отменён или изменён и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы указанного лица, в частности, если суд установит, что нормативный правовой акт не применялся к административному истцу, отсутствуют нарушение или угроза нарушения его прав, свобод и законных интересов.

Вместе с тем производство по делу не может быть прекращено, если в период действия такого акта были нарушены права и законные интересы административного истца, публичные интересы или права и (или) законные интересы граждан, организаций, иных лиц (пункт 25).

С учётом изложенного, принимая во внимание, что Порядок предоставления субсидий во время его действия с 1 января 2018 года по 31 декабря 2021 года создавал угрозу нарушения прав административного истца, осуществлявшего в течение этого времени пассажирские перевозки в г. Орле, оспариваемые пункты подлежат признанию не соответствующими нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в указанный период в той мере, в которой они ограничивают размер субсидии в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств,

предусмотренных законом Орловской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Орловского областного суда от 10 февраля 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 мая 2021 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 21 сентября 2021 года отменить и принять новое решение об удовлетворении административного искового заявления Кадырова Алексея Рифовича.

Пункты 2, 12 и 13 Порядка предоставления субсидий за счёт средств областного бюджета юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по перевозке пассажиров во всех видах городского пассажирского транспорта (кроме легкового такси) и в автомобильном транспорте (кроме легкового такси) общего пользования на муниципальных, межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок в городском и пригородном сообщении, в целях возмещения потерь в доходах перевозчикам в результате предоставления льгот по проезду отдельным категориям граждан, меры социальной поддержки которым относятся к ведению Российской Федерации и Орловской области, утверждённого постановлением Правительства Орловской области от 14 марта 2018 года № 90, признать не соответствующими нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в той мере, в какой названные нормы ограничивают размер субсидии в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных законом Орловской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год, в период их применения с 1 января 2018 года по 31 декабря 2021 года.

Председательствующий

Судьи