



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-193

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

17 июня 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Савосиной Ю.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Елистратова Николая Геннадьевича о признании недействующим подпункта «е» пункта 3 Правил предоставления в 2020 г. из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 576,

по апелляционной жалобе и дополнению к ней Елистратова Н.Г. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. (дело № АКПИ20-979), которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя Елистратова Н.Г. – Корецкого Д.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы и дополнения к ней, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Правительства Российской Федерации Ткаченко Н.Г., Гайдук А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Савосиной Ю.В., полагавшей

апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 24 апреля 2020 г. № 576 утвердило Правила предоставления в 2020 г. из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции (далее также – Правила) (действуют в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 20 июня 2020 г. № 899).

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 27 апреля 2020 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 4 мая 2020 г., № 18.

Подпунктом «е» пункта 3 Правил предусмотрено, что одним из условий для включения в реестр в целях предоставления субсидии является количество работников получателя субсидии в месяце, за который выплачивается субсидия, которое должно составлять не менее 90 процентов количества работников в марте 2020 г. или снижено не более чем на 1 человека по отношению к количеству работников в марте 2020 г.

Елистратов Н.Г., являющийся индивидуальным предпринимателем и осуществляющий деятельность в области демонстрации кинофильмов (ОКВЭД 59.14), обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим подпункта «е» пункта 3 Правил, ссылаясь на его противоречие части 1, пункту 4 части 3 статьи 6 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ), статьям 3, 4, 21, 58, 78 Трудового кодекса Российской Федерации. В обоснование заявленного требования указал, что оспариваемые положения Правил не соответствуют цели и условиям принятия нормативного правового акта; не позволяют обеспечить достижение целей субсидии; направлены на нарушение запрета принудительного труда, стимулируя субъектов малого и среднего предпринимательства отказывать работникам в удовлетворении их заявлений о расторжении трудового договора; не учитывают особенности прекращения срочных трудовых договоров и постоянную текучку кадров из-за специфики его деятельности. Полагает, что исчисление количества сотрудников за весь март 2020 г. на основании оспариваемых в части Правил противоречит требованию Президента Российской Федерации об исчислении количества сотрудников по состоянию на 1 апреля 2020 г. Во время введения Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» нерабочих дней в штате административного истца было 55 сотрудников, в период нерабочих дней штат уменьшился до 53 работников, то есть только два сотрудника расторгли трудовые договоры, в итоге общее количество работников составило 96,3%, поэтому им

соблюдено условие, необходимое для получения субсидии из федерального бюджета.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России) и Министерству финансов Российской Федерации (далее – Минфин России). В суде первой инстанции представители Правительства Российской Федерации административный иск не признали, указав, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах имеющихся у Правительства Российской Федерации полномочий, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Елистратову Н.Г. отказано.

В апелляционной жалобе и дополнении к ней Елистратов Н.Г. просит отменить решение суда первой инстанции, ссылаясь на его незаконность и необоснованность, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Считает, что суд не привёл в обжалуемом решении обоснование выводов о соблюдении в Правилах принципа правовой определённости и равного доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к получению субсидии. Порядок исчисления количества сотрудников, установленный Правилами, по его (Елистратова Н.Г.) мнению, не соответствует первоначальным целям и условиям предоставления поддержки, принципу обеспечения равного доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к получению поддержки и ставит в зависимость от обстоятельств, не зависящих от самих субъектов предпринимательства.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минфин России полагает решение суда первой инстанции законным и обоснованным, содержащим мотивированные выводы о соответствии нормативного правового акта федеральному закону и поручению Президента Российской Федерации, а доводы апелляционной жалобы несостоятельными и не подлежащими удовлетворению.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и дополнения к ней, возражения на них Правительства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда не находит.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (действовавшим на время утверждения оспариваемых Правил) Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений

Правительства Российской Федерации (статья 23). В числе предоставленных ему полномочий Правительство Российской Федерации также обеспечивает исполнение федерального бюджета (статья 15).

Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации.

Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ) предусматривает, что организации и индивидуальные предприниматели признаются осуществляющими деятельность в соответствующей отрасли российской экономики, в наибольшей степени пострадавшей в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, в порядке, аналогичном порядку, применяемому для определения лиц, в отношении которых предусмотрено продление установленных законодательством о налогах и сборах сроков уплаты налогов (авансовых платежей по налогам), в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами, сборов, страховых взносов в соответствии с подпунктами 2 и 3 пункта 3 статьи 4 Налогового кодекса Российской Федерации, и установленному Правительством Российской Федерации (часть 3 статьи 2).

В целях реализации приведённой нормой полномочий, во исполнение возложенного на него пунктом 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 21 апреля 2020 г. № Пр-698 по предоставлению субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим свою деятельность в отраслях российской экономики, включённых в перечень, в период с 18 мая по 31 мая 2020 г. и в период с 1 июня по 30 июня 2020 г. на безвозвратной основе за счёт средств федерального бюджета финансовую поддержку на решение неотложных задач, в том числе на выплату заработной платы работникам за апрель и май 2020 г. в размере не менее одного минимального размера оплаты труда на одного работника в месяц, при условии сохранения указанными субъектами малого и среднего предпринимательства не менее 90 процентов среднесписочной численности работников, зафиксированной по состоянию на 1 апреля 2020 г., Правительство Российской Федерации постановлением от 24 апреля 2020 г. № 576 утвердило Правила.

Положения Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» при издании названного постановления нарушены не были.

С учётом изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемые в части Правила изданы и утверждены Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных полномочий, с соблюдением формы и порядка введения их в действие.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации в статье 213 установлено, что при рассмотрении административного дела об

оспаривании нормативного правового акта суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа на принятие нормативного правового акта; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (часть 8).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (пункт 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования законодательства.

Проанализировав законодательство Российской Федерации в рассматриваемой сфере правоотношений и отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции сделал обоснованный вывод о том, что подпункт «е» пункта 3 Правил, предусматривающий условие, необходимое для включения в реестр субъектов малого и среднего предпринимательства в целях предоставления субсидии из федерального бюджета, о количестве работников получателя субсидии в месяц, за который выплачивается субсидия, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и, следовательно, не нарушает прав и законных интересов административного истца в указанном им аспекте.

Нормативного правового акта большей юридической силы, который иначе бы определял условия для включения в реестр в целях предоставления субсидии из федерального бюджета для субъектов малого и среднего предпринимательства, не имеется.

Бюджетным кодексом Российской Федерации в статье 78, определяющей порядок предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, предусмотрено, что субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям, а также субсидий, указанных в пунктах 6–8¹ данной статьи), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг предоставляются из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете, федеральными законами о бюджетах государственных

внебюджетных фондов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации или актами уполномоченных им федеральных органов государственной власти (федеральных государственных органов) (пункт второй).

Нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, и определять в том числе цели, условия и порядок предоставления субсидий (пункт третий).

Правила, как следует из их содержания, устанавливают цели, порядок и условия предоставления в 2020 г. из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, включённым по состоянию на 1 марта 2020 г. в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции (абзац первый пункта 1).

Согласно абзацу третьему пункта 1 Правил целью предоставления субсидии является частичная компенсация затрат получателей субсидии, связанных с осуществлением ими деятельности в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, в том числе на сохранение занятости и оплаты труда своих работников в апреле и мае 2020 г.

Оспариваемым подпунктом «е» пункта 3 Правил определено одно из условий, необходимых для включения в реестр в целях предоставления субсидии, о сохранении необходимого количества работников получателя субсидии в месяц, за который выплачивается субсидия.

Такое правовое регулирование, вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе, осуществлено Правительством Российской Федерации в соответствии с предоставленной ему федеральным законодателем компетенцией по определению условий предоставления в 2020 г. из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, включённым в реестр, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, соответствует приведённым выше требованиям законодательства Российской Федерации и прав административного истца на государственную поддержку не нарушает.

Довод административного истца, повторно указанный им в апелляционной жалобе, о несоответствии оспариваемых положений подпункта «е» пункта 3 Правил части 1, пункту 4 части 3 статьи 6 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ, был проверен судом первой инстанции и правильно признан несостоятельным. Как обоснованно указано судом в обжалуемом решении, положения статьи 6 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ определяют основные цели государственной политики в области развития малого

и среднего предпринимательства в Российской Федерации, которые должны учитываться органами государственной власти и местного самоуправления при осуществлении реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства. Сложившаяся в 2020 г. ситуация на период действия пандемии в целях снижения угроз причинения вреда здоровью населения Российской Федерации специально урегулирована Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ и Правилами.

Установленное органом государственной власти в оспариваемом нормативном правовом акте условие для включения в реестр в целях предоставления субсидии сохранение необходимого количества работников у получателя субсидии в месяц, за который выплачивается субсидия, в целях частичной компенсации затрат, связанных с осуществлением деятельности в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, не противоречит названным нормам Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ и, следовательно, не может рассматриваться как нарушающее принцип равного доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к получению субсидии из федерального бюджета.

Оспариваемые положения Правил правоотношения между работником и работодателем, в том числе связанные с заключением, расторжением трудового договора, на что ссылается административный истец в апелляционной жалобе, не регулируют, поэтому суд правомерно признал несостоятельным и довод Елистратова Н.Г. о противоречии подпункта «е» пункта 3 Правил в оспариваемой части нормам Трудового кодекса Российской Федерации. Предусмотренный Правилами критерий оценки снижения численности работников получателя субсидии не более чем на 10 процентов не препятствует праву работников, осуществляющих трудовую деятельность у субъектов малого и среднего предпринимательства, по собственному желанию заключить либо расторгнуть трудовой договор в указанный нормативным правовым актом период, направлен на защиту их интересов от произвольного сокращения работодателем численности работников в период введения ограничительных мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекции и не лишает работодателя возможности представлять сведения в соответствующий орган о количестве работников получателя субсидии.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что Правила утверждены после установления нерабочих дней в период применения ограничительных мер, что, по мнению административного истца, не соответствует первоначально установленным целям и условиям предоставления государственной поддержки, не опровергает вывода суда о законности оспариваемых положений Правил, поскольку установленное ими нормативно-правовое регулирование по определению условий предоставления в 2020 г. из федерального бюджета субсидий, как следует из содержания оспариваемых в части Правил, не препятствовало административному истцу как субъекту малого и среднего предпринимательства обратиться в срок до 1 июля 2020 г. с соответствующим заявлением для получения субсидии за апрель и май 2020 г., то есть в период действия ограничительных мер.

Доводы административного истца в апелляционной жалобе о правовой неопределённости оспариваемых положений Правил судом первой инстанции проверялись и правильно признаны несостоятельными. Исходя из разъяснений, приведённых в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», установленное Правилами условие для включения в реестр в целях предоставления субсидии о количестве работников в месяц, за который выплачивается субсидия, отвечает общеправовому критерию определённости, ясности и позволяет правоприменителям единообразно его понимать и толковать. Фактически указанные доводы административного истца направлены на внесение в оспоренные положения Правил изменений в предлагаемой им редакции, что не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, а также иных судов.

Ссылки в апелляционной жалобе на решения и постановления арбитражных судов по конкретным делам, касающиеся вопроса принятия решений об отказе в предоставлении субсидий, не могут служить основанием к отмене решения суда первой инстанции. Выводы, содержащиеся в этих судебных актах, сделаны судами в связи с конкретными спорами при установлении фактических обстоятельств по делу, не опровергают выводов суда первой инстанции и не влияют на законность принятого судом решения по данному делу, которым в порядке абстрактного нормоконтроля были проверены оспоренные положения Правил на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции правильно определил обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора о проверке законности оспоренного в части нормативного правового акта, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном административном деле, а выводы суда, изложенные в решении, мотивированны, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы административного истца в апелляционной жалобе о необоснованности обжалованного решения суда ошибочны.

Изложенные Елистратовым Н.Г. в апелляционной жалобе доводы о незаконности оспариваемых положений Правил направлены на переоценку выводов суда первой инстанции, приведённых в решении, основаны на ошибочном толковании норм материального и процессуального права и не свидетельствуют о незаконности обжалованного решения суда.

Решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения суда в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

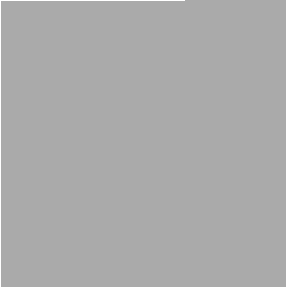
решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Елистратова Николая Геннадьевича – без удовлетворения.

Председательствующий

Члены коллегии



Г.В. Манохина



В.Ю. Зайцев

Т.Ю. Вавилычева