



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 48-Г11-34

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

1 февраля 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

Председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Хаменкова В.Б.,
при секретаре Васильченко А.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Правительства Челябинской области на решение Челябинского областного суда от 21 ноября 2011 года, которым частично удовлетворено заявление прокурора Челябинской области о признании недействующим в части Порядка предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства в 2009 - 2011 годах, утвержденного постановлением Правительства Челябинской области от 16 апреля 2009 года № 77-П.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Правительства Челябинской области Гуляс М.А., поддержавшей доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

16 апреля 2009 года Правительством Челябинской области издано постановление № 77-П «О Порядке предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства в 2009 - 2011 годах» (далее – постановление).

Постановление опубликовано в печатных изданиях «Сборник нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Челябинской области», апрель 2009 года, № 4; «Южноуральская панорама», 28 апреля 2009 года, № 8, (спецвыпуск).

Пунктом 1 постановления утвержден Порядок предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства в 2009 - 2011 годах (далее – Порядок).

Пунктами 13, 14, 22 (раздела II) Порядка регулируются отношения связанные с возмещением затрат по оплате стоимости вознаграждения по договорам поручительства, заключенным субъектами малого и среднего предпринимательства (далее – СМСП) с некоммерческими организациями, обеспечивающими исполнение обязательств по кредитам.

Пунктами 39, 40 и 50 (раздела III) Порядка регулируются отношения связанные с возмещением затрат по уплате процентов по кредитам и лизинговым платежам по договорам лизинга.

Пунктами 61, 62 и 70 (раздела IV) Порядка регулируются отношения связанные с возмещением затрат по оплате услуг по сертификации продукции, системы менеджмента качества, другим формам подтверждения соответствия, выполнению обязательных требований законодательства, разработке и (или) регистрации товарных знаков, знаков обслуживания.

Пунктами 81, 82 и 90 (раздела V) регулируются отношения связанные с возмещением затрат по участию в торгово-экономических миссиях, выставках, ярмарках, разработке и продвижению сайтов в сети Интернет.

Пунктами 100, 101 и 109 (раздела VI) Порядка регулируются отношения связанные с возмещением затрат по реализации предпринимательских проектов СМСП, осуществляющим деятельность в сфере народных художественных промыслов и ремесленной деятельности.

Пунктами 133, 134 и 144 (раздела VII) Порядка регулируются отношения связанные с возмещением затрат СМСП, производящим и (или) реализующим товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта.

Пунктами 154, 155 и 163 (раздела VIII) Порядка регулируются отношения связанные с возмещением затрат по разработке бизнес-планов для реализации инвестиционных проектов.

Пунктами 173, 174 и 182 (раздела IX) Порядка регулируются отношения связанные с возмещением затрат, связанных с присоединением к электрическим, газораспределительным, тепловым сетям, сетям водоснабжения и водоотведения, реализацией программ энергосбережения.

Пунктами 192, 193 и 201 (раздела X) Порядка урегулированы отношения связанные с возмещением затрат по аттестации рабочих мест.

Пунктами 211, 212 и 220 (раздела XI) Порядка урегулированы отношения связанные с возмещением затрат по проведению землеустроительных работ в отношении земельных участков, предоставленных для ведения предпринимательской деятельности.

Пунктами 230, 231 и 239 (раздела XII) Порядка регулируются отношения связанные с возмещением затрат по реализации

предпринимательских проектов субъектами женского и семейного предпринимательства.

Пунктами 249, 250 и 258 (раздела XIII) Порядка регулируются отношения связанные с возмещением затрат по реализации предпринимательских проектов субъектами молодежного предпринимательства.

Прокурор Челябинской области обратился в суд с заявлением, уточнив требования, просил признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу пункты 22, 50, 70, 90, 109, 144, 163, 182, 201, 220, 239, 258 Порядка, а также пункты 13, 14, 39, 40, 61, 62, 81, 82, 100, 101, 133, 134, 154, 155, 173, 174, 192, 193, 211, 212, 230, 231, 249, 250 данного Порядка в части, устанавливающей передачу Минэкономразвития документов претендентов на получение субсидии, рассмотрение и оценку их Советом, ссылаясь на их противоречие статье 4 Федерального закона от 17 февраля 2009 года №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Федеральному закону от 24 июля 2007 года №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства», статьям 78 и 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Решением Челябинского областного суда от 21 ноября 2011 года заявление прокурора Челябинской области удовлетворено в части, признаны недействующими с момента вступления решения суда в законную силу пункты 22, 50, 70, 90, 109, 144, 163, 182, 201, 220, 239, 258 Порядка предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства в 2009 - 2011 годах, утверждённого постановлением Правительства Челябинской области от 16 апреля 2009 года № 77-п.

В удовлетворении требований в остальной части прокурору Челябинской области отказано.

В кассационной жалобе Правительство Челябинской области просит решение суда в части удовлетворения заявленных требований отменить как незаконное и необоснованное, принять по делу в указанной части новое решение об отказе в удовлетворении требований прокурора Челябинской области. В остальной части решение суда оставить без изменения.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации определены предметы ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 76 Конституции 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 правовые акты субъектов Российской Федерации.

Общие принципы разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ).

Согласно подпункту 9 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ 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 поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами), организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Отношения, возникающие между юридическими лицами, физическими лицами, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в сфере развития малого и среднего предпринимательства регулируются Федеральным законом от 4 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 4 июля 2007 года № 209-ФЗ), который также определяет понятия субъектов малого и среднего предпринимательства, инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, виды и формы такой поддержки.

Статьей 6 Федерального закона 4 июля 2007 года № 209-ФЗ установлено, что государственная политика в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации является частью государственной социально-экономической политики и представляет собой совокупность правовых, политических, экономических, социальных, информационных, консультационных, образовательных, организационных и иных мер, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и направленных на обеспечение реализации целей и принципов, установленных указанным Федеральным законом. Согласно пункту 7 статьи 7 данного Федерального закона одной из таких мер, предусмотренной является обеспечение финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства, установлены статьей 10 Федерального закона от 4 июля 2007 года № 209-ФЗ, которая предоставляет право органам государственной власти субъектов

Российской Федерации передавать в установленном законом порядке отдельные полномочия по развитию субъектов малого и среднего предпринимательства органам местного самоуправления и не предусматривает передачу таких полномочий юридическим лицам.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 4 июля 2007 года № 209-ФЗ основными принципами поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства являются: равный доступ субъектов малого и среднего предпринимательства, соответствующих критериям, предусмотренным в том числе региональными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства, к участию в соответствующих программах (пункт 3), открытость процедур оказания поддержки (пункт 5).

Согласно статье 17 указанного федерального закона оказание финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации путем предоставления субсидий.

Статьей 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации и т.д.

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, предусмотренные частью первой настоящей статьи, не могут противоречить данному Кодексу.

Статьей 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации.

При этом субсидии юридическим лицам 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.

В соответствии с частью 1 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, должны определять: 1) категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий; 2) цели, условия и порядок предоставления субсидий; 3) порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении (часть 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Анализ вышеназванного Федерального закона свидетельствует о том, что федеральным законодательством предусмотрен исчерпывающий перечень вопросов, подлежащих регулированию нормативными правовыми актами субъектов, регламентирующих предоставление субсидий индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, к их числу отнесено определение: 1) категории и (или) критериев отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий; 2) целей, условий и порядка предоставления субсидий; 3) порядка возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении (часть 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

При этом федеральным законодательством не предусмотрена возможность установления каких-либо последствий невыполнения условий предоставления субсидий из бюджета субъекта, кроме возврата самой субсидии. Равно как и не предоставлено субъектам Российской Федерации полномочий по установлению каких-либо оснований (условий) для возврата субсидий, кроме предусмотренных положениями статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации требований о возврате субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Следовательно, полномочия государственных органов субъекта Российской Федерации по осуществлению регулирования вопросов предоставления субсидий из бюджета субъекта могут осуществляться только при соблюдении требований федерального законодательства.

Рассматривая настоящее дело, суд установил, что оспариваемый прокурором Порядок определяет цели, условия и правила предоставления за счёт средств областного бюджета на реализацию областной целевой Программы развития малого и среднего предпринимательства в Челябинской области на 2009 - 2011 годы субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, а также критерии отбора СМСП, имеющих право на получение субсидий, и порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении (пункт 1).

Пунктом 2 Порядка предусмотрено, что субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства за счёт средств областного бюджета предоставляются в целях возмещения затрат, связанных с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, а пунктом 3 установлен Порядок и условия предоставления субсидий.

Разрешая заявление, суд, пришел к правильному выводу о том, что пунктами 22, 50, 70, 90, 109, 144, 163, 182, 201, 220, 239, 258 Порядка установлены дополнительные основания возврата субсидий, что не отвечает вышеуказанным требованиям федерального законодательства.

Названные правовые нормы приняты субъектом Российской Федерации по вопросу, урегулированному федеральным законодательством, и не соответствует его содержанию в части установления последствий невыполнения условий предоставления субсидий её получателем. Таким образом, органом государственной власти субъекта фактически введено дополнительное основание (условие) возврата субсидий, не предусмотренное федеральным законодательством, в том числе федеральным бюджетным законодательством, что противоречит положениям части 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Оспариваемыми нормами предусмотрено такое условие (основание) для возврата субсидий как недостижение «ожидаемых результатов хозяйственной деятельности» не указанное в Бюджетном кодексе Российской Федерации в числе условий предоставления субсидий. Когда как в пункте 3 оспариваемого акта установлено, что субсидии предоставляются СМСП при условии:

1) государственной регистрации и осуществления приоритетных видов деятельности СМСП на территории Челябинской области;

2) отсутствия просроченной задолженности по ранее предоставленным на возвратной основе бюджетным средствам;

3) отсутствия задолженности по налоговым платежам в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды;

4) создания новых или сохранения действующих рабочих мест в текущем финансовом году;

5) прироста или сохранения объема налоговых отчислений в бюджеты всех уровней в текущем финансовом году, что никак не может быть признано аналогичным понятию «ожидаемые результаты хозяйственной деятельности». Из изложенного следует, что в оспариваемом порядке не содержится положений, конкретизирующих понятие «ожидаемые результаты хозяйственной деятельности», сформулированного в пунктах 22, 50, 70, 90, 109, 144, 163, 182, 201, 220, 239, 258 Порядка, что противоречит пунктам 1 и 3 самого Порядка. Таким образом, суд пришел к правомерному выводу о том, что неопределенность правового содержания указанных норм может повлечь нецелевое расходование средств бюджета субъекта, возложение на субъектов бюджетных правоотношений (получателей субсидий) незаконных бюджетных санкций, что противоречит нормам бюджетного законодательства.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применен закон, подлежащий применению к спорному правоотношению, решение суда является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в кассационной жалобе, не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Челябинского областного суда от 21 ноября 2011 года оставить без изменения, кассационную жалобу Правительства Челябинской области - без удовлетворения

Председательствующий

Судьи