

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Забайкальский
краевой суд

ул. Амурская, 33а, г. Чита, 672002
тел/факс 31-01-74
E-mail zabsudrf@mail.ru
oblsud.cht@sudrf.ru

21 января 2021 года № 3а-99/2020
на исх. № _____ от «___» ____ г.

Прокуратура Забайкальского края
Амурская ул., д. 71, Чита
Забайкальский край

Губернатор Забайкальского края
Чайковского ул., д. 8, г. Чита
Забайкальский край

✓ Правительство Забайкальского края
Чайковского ул., д. 8, г. Чита,
Забайкальский край

Направляем Вам копию апелляционного определения Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2020 года по административному материалу № 3а-99/2020 по административному исковому заявлению заместителя прокурора Забайкальского края в интересах неопределенного круга лиц о признании недействующим с момента вступления решения суда в законную силу подпункта 4 пункта 10 постановления Правительства Забайкальского края от 26 января 2017 года № 15 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Забайкальского края юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, снабжающим электрической энергией население, проживающее в населенных пунктах Забайкальского края, не обеспеченных централизованным электроснабжением.

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

Судья Забайкальского краевого суда

М.Н. Бурак

Бянкина Татьяна Александровна
Секретарь судебного заседания
(3022)32-39-98

Администрация
Губернатора Забайкальского края
«01» 02 2021
Входящий № 3-394

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Новосибирск

15 декабря 2020 года

Судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего
судей
при секретаре

Красиковой О.Е.
Ненашевой Е.Н., Никитиной Г.Н.
Крикуновой Е.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № З-99/2020 по административному исковому заявлению заместителя прокурора Забайкальского края в интересах неопределенного круга лиц о признании недействующим с момента вступления решения суда в законную силу подпункта 4 пункта 10 Порядка предоставления субсидий из бюджета Забайкальского края юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, снабжающим энергетической энергией население, проживающее в населенных пунктах Забайкальского края, не обеспеченных централизованным энергоснабжением, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 26 января 2017 года № 15

по апелляционным жалобам Губернатора Забайкальского края, Правительства Забайкальского края на решение Забайкальского краевого суда от 18 сентября 2020 года, которым административные исковые требования удовлетворены.

Заслушав доклад судьи Пятого апелляционного суда общей юрисдикции Ненашевой Е.Н., объяснение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Скрипник М.А., возражавшей против доводов апелляционных жалоб, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

УСТАНОВИЛА:

постановлением Правительства Забайкальского края от 26 января 2017 года № 15 утвержден Порядок предоставления субсидий из бюджета Забайкальского края юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, снабжающим электрической энергией население, проживающее в населенных пунктах Забайкальского края, не обеспеченных централизованным электроснабжением (далее – Порядок).

Данный нормативный правовой акт опубликован на официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 января 2017 года.

Порядок определяет категории юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, имеющих право на получение субсидий в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с оказанием услуг по электроснабжению населения, проживающего в населенных пунктах Забайкальского края, предусмотренных статьей 1 Закона Забайкальского края от 12 октября 2015 года № 1232-ЗЗК «О возмещении недополученных доходов и (или) финансовом обеспечении (возмещении) затрат юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, снабжающим электрической энергией население, проживающее в населенных пунктах Забайкальского края, не обеспеченных централизованным электроснабжением» (далее также - организации, субсидии, субсидии на возмещение недополученных доходов, субсидии на финансовое обеспечение (возмещение) затрат), цели, условия и порядок предоставления субсидий, порядок возврата субсидий в бюджет Забайкальского края в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении, случаи и порядок возврата в текущем финансовом году получателем субсидий не использованных в отчетном финансовом году остатков субсидий, предоставленных в целях финансового обеспечения затрат, а также регламентирует положения об обязательной проверке Министерством территориального развития Забайкальского края, являющимся главным распорядителем средств бюджета Забайкальского края, предоставляющим субсидию (далее - уполномоченный орган), и органом государственного (муниципального) финансового контроля Забайкальского края соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями (пункт 1 Порядка в редакции постановления Правительства Забайкальского края от 28 декабря 2017 года № 578).

Подпунктом 4 пункта 10 названного Порядка в качестве основания для отказа в предоставлении субсидий предусмотрено отсутствие в бюджете Забайкальского края на соответствующий финансовый год бюджетных ассигнований на цели, указанные в пункте 2 настоящего Порядка.

Постановлением Правительства Забайкальского края от 28 декабря 2017 года № 578, опубликованным на официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 29 декабря 2017 года, в указанный Порядок внесены изменения, которыми положения оспариваемого пункта не затрагивались.

Заместитель прокурора Забайкальского края, действуя в защиту интересов неопределенного круга лиц, обратился в суд с вышеназванным административным исковым заявлением, указав, что предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, снабжающим электрической энергией население, проживающее в населенных пунктах, не обеспеченных централизованным электроснабжением является одним из основных мероприятий подпрограммы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Забайкальского

края» государственной программы Забайкальского края «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Забайкальского края», утвержденной постановлением Правительства Забайкальского края от 30 декабря 2015 года № 650. Расходные обязательства субъекта Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указанных в пунктах 2 и 5 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», в силу пункта 2 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации подлежат исполнению за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации. Такое основание для отказа в предоставлении субсидий, предусмотренное подпунктом 4 пункта 10 Порядка, как отсутствие в бюджете Забайкальского края на соответствующий финансовый год бюджетных ассигнований позволяет не предусматривать в бюджете на очередной финансовый год расходных обязательств для целей предоставления названных субсидий. Решение об отказе в предоставлении субсидий получателю по причине отсутствия в бюджете Забайкальского края на соответствующий финансовый год бюджетных ассигнований должно быть обусловлено принятием соответствующего закона о приостановке действий положений Закона Забайкальского края от 12 октября 2015 года № 1232-ЗЗК. Кроме того, указывает, что невозможность перечисления субсидий в рамках бюджетных ассигнований текущего финансового года не свидетельствует, что обязанность по выплате предоставленной субсидии, возникшая у публично-правого образования, прекращается, поскольку положения статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации не исключают возможность фактического доведения предоставленной субсидии до ее получателя за счет бюджетных ассигнований очередного финансового года, а при их недостаточности – за счет казны публично-правового образования. Изложенное нарушает права хозяйствующих субъектов на получение средств субсидий на возмещение недополученных доходов.

Решением Забайкальского краевого суда от 18 сентября 2020 года административные исковые требования заместителя прокурора Забайкальского края удовлетворены, подпункт 4 пункта 10 Порядка признан недействующим с момента вступления решения суда в законную силу.

В апелляционных жалобах Правительство Забайкальского края и Губернатор Забайкальского края со ссылкой на неправильное толкование судом норм материального права, просят постановленный судебный акт отменить и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении административных исковых требований. В качестве доводов жалоб указывают, что предусмотренный положениями подпункта «в» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2016 года № 887 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением

субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ и услуг» (действовавшим в момент принятия оспариваемого акта) перечень оснований для отказа получателю субсидии в ее предоставлении не является исчерпывающим. Постановление Правительства РФ № 887 не содержит запрета на установление такого основания для отказа в предоставлении субсидии как недостаточность лимитов бюджетных обязательств. Поскольку Правительству Забайкальского края предоставлено право при необходимости устанавливать иные основания для отказа в предоставлении субсидий, следовательно, судом неправомерно сделан вывод о том, что обжалуемая норма Порядка противоречит статьям 78, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В связи с тем, что в настоящее время бюджетные ассигнования на исполнение указанного расходного обязательства Забайкальского края предусматриваются в полном объеме, а кредиторской задолженности перед субъектами возникших правоотношений в указанной сфере не допускается, ошибочным является вывод суда о том, что наличие оспариваемого подпункта дает возможность не предусматривать в бюджете региона на очередной финансовый год соответствующие средства на указанные цели.

В письменных возражениях на апелляционные жалобы участвующий в деле прокурор просит решение суда оставить без изменения, апелляционные жалобы административных ответчиков - без удовлетворения.

Лица, участвующие в деле, в судебное заседание не явились, о времени и месте рассмотрения дела извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и поступивших на них возражений, судебная коллегия приходит к выводу об отсутствии правовых оснований для удовлетворения апелляционных жалоб и отмены постановленного решения суда, считая его правильным.

В соответствии с частью 3 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции.

Из пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» следует, что в рамках реализации надзорных полномочий прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением о признании недействительными нормативных правовых актов в случае, если они приняты исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и иными указанными в законе органами и должностными лицами в нарушение законодательства, имеющего большую юридическую силу.

При рассмотрении административного дела суд, правомерно принял во внимание приведенные в пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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» разъяснения, пришел к обоснованному выводу о том, что оспариваемый Порядок отвечает всем признакам нормативности, поскольку содержит нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений, а также к последующему выводу о праве в связи с этим заместителя прокурора Забайкальского края на обращение в суд с иском в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

Проанализировав положения федерального и регионального законодательства, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят Правительством Забайкальского края и Губернатором Забайкальского края в пределах предоставленных им полномочий, с соблюдением требований к его форме, процедуре принятия, его официального опубликования и введения в действие.

Судебная коллегия с данным выводом соглашается, поскольку он основан на законе и соответствует фактическим обстоятельствам дела.

Признавая не действующим со дня вступления решения суда в законную силу подпункт 4 пункта 10 названного Порядка, предусматривающий в качестве основания для отказа в предоставлении субсидий отсутствие в бюджете Забайкальского края на соответствующий финансовый год бюджетных ассигнований на указанные цели, суд первой инстанции, руководствуясь положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 № 1492 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации», Закона Забайкальского края № 1232-ЗЗК «О возмещении недополученных доходов и (или) финансовом обеспечении (возмещении) затрат юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, снабжающим электрической энергией население, проживающее в населенных пунктах Забайкальского края, не обеспеченных централизованным электроснабжением», подпрограммы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Забайкальского края» названной выше государственной программы Забайкальского края, а также положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, правомерно исходил из того, что

принимая на себя обязательства предоставлять юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, снабжающим энергетической энергией население, проживающее в населенных пунктах Забайкальского края, не обеспеченных централизованным энергоснабжением, субсидии из краевого бюджета на возмещение недополученных доходов и (или) возмещения затрат в связи с оказанием услуг по электроснабжению в рамках реализации мероприятий подпрограммы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Забайкальского края» государственной программы Забайкальского края «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Забайкальского края», Правительство Забайкальского края обязано предусматривать бюджетные ассигнования для реализации своего постановления от 26 января 2017 года № 15 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Забайкальского края юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, снабжающим электрической энергией население, проживающее в населенных пунктах Забайкальского края, не обеспеченных централизованным электроснабжением», поэтому основание для отказа в предоставлении субсидии, установленное подпунктом 4 пункта 10 оспариваемого Порядка, не может быть признано соответствующим положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, поскольку такое основание для отказа в предоставлении субсидии позволяет не предусматривать в бюджете на очередной финансовый год расходные обязательства для целей предоставления субсидий из краевого бюджета юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальным предпринимателям, снабжающим электрической энергией проживающее в необеспеченных централизованным электроснабжением населенных пунктах Забайкальского края население, на возмещение недополученных доходов и (или) возмещения затрат в связи с оказанием услуг по электроснабжению.

Указанный вывод судебная коллегия также признает правильным.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 № 1492 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» при определении условий и порядка предоставления субсидий в правовом акте указываются основания для отказа получателю субсидии в предоставлении субсидии, в том числе: несоответствие представленных получателем субсидии документов требованиям, определенным подпунктом «б» пункта 4 настоящего документа, или непредставление (представление не в полном объеме) указанных документов;

недостоверность представленной получателем субсидии информации; иные основания для отказа, определенные правовым актом (при необходимости).

В силу части 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации 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:

- 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;

- 4) случаи и порядок возврата в текущем финансовом году получателем субсидий остатков субсидий, предоставленных в целях финансового обеспечения затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, не использованных в отчетном финансовом году (за исключением субсидий, предоставленных в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств получателя субсидии, источником финансового обеспечения которых являются указанные субсидии);

- 5) положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Российской Федерации (от имени субъекта Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации, указанные в абзациях 2-5 пункта 1 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Законом Забайкальского края от 19 декабря 2019 года № 1778-ЗЗК «О бюджете Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» предусмотрены бюджетные средства на реализацию мероприятия «Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, снабжающим электрической энергией население, проживающее в населенных пунктах, не обеспеченных централизованным электроснабжением».

Субсидированию подлежат затраты юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, снабжающих электрической энергией население, проживающее в населенных пунктах, не обеспеченных централизованным электроснабжением, находящихся в труднодоступных районах края, а получателями субсидий являются небольшие по численности предприятия, в том числе сельскохозяйственные артели, сельскохозяйственные производственные кооперативы.

С учетом вышеизложенных положений закона и обстоятельств административного дела судом первой инстанции верно установлено, что источниками финансового обеспечения субсидий на возмещение недополученных доходов являются средства бюджета Забайкальского края.

Уставом Забайкальского края закреплено, что в ведении Забайкальского края находится бюджет края (пункт 4 части 4 статьи 3). В крае гарантируется признание и осуществление всех гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права (часть 2 статьи 8).

Пунктом 1 статьи 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

Суд первой инстанции, сопоставив положения Закона Забайкальского края № 1232-ЗЗК «О возмещении недополученных доходов и (или) финансовом обеспечении (возмещении) затрат юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, снабжающим электрической энергией население, проживающее в населенных пунктах Забайкальского края, не обеспеченных централизованным электроснабжением» с аналогичными нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации, правомерно констатировал, что принимая закон о предоставлении субсидии и тем самым возлагая на себя расходные обязательства предоставлять меры поддержки из средств краевого бюджета, Правительство Забайкальского края, как постоянно действующий высший исполнительный орган государственной власти Забайкальского края, утверждающий государственные программы Забайкальского края и одобряющий проект бюджета края, обязано предусматривать в необходимом объеме бюджетные ассигнования для реализации действующих на территории края программ оказания помощи, в том числе юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, снабжающим электрической энергией население, проживающее в населенных пунктах Забайкальского края, не обеспеченных централизованным электроснабжением.

Вопреки доводам апелляционной жалобы, суд первой инстанции дал верную правовую оценку утверждениям административных ответчиков об отсутствии противоречий между оспариваемой нормой и положениями пункта «в»

Постановления Правительства РФ № 887, предусматривающего для субъектов Российской Федерации возможность установления иных основания для отказа в предоставлении субсидий, поскольку такая возможность установления иных оснований для отказа в предоставлении субсидии обязана соответствовать вышестоящим правовым нормам и должна быть обусловлена необходимостью закрепления в законе, тогда как при рассмотрении настоящего административно-правового спора необходимость установления оспариваемого основания для отказа в предоставлении субсидии административными ответчиками не обоснована, и при этом судом установлено несоответствие оспариваемого основания положениям статей 78, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Указание в апелляционных жалобах на то, что перечень оснований для отказа получателю субсидии в предоставлении субсидии не является исчерпывающим, в связи с чем Правительству Забайкальского края предоставлено право при необходимости установить иные основания для отказа в предоставлении субсидий, изложенных в решении суда выводов не опровергает, в связи с чем не может служить поводом к отмене законного и обоснованного решения.

В целом доводы апелляционных жалоб аналогичны позициям административных ответчиков в суде первой инстанции, которым в решении дана надлежащая правовая оценка, не содержат фактов, которые не проверены и не учтены судом при разрешении административно-правового спора по существу, влияли бы на обоснованность и законность судебного решения, в связи с чем оснований для его отмены или изменения не имеется.

Руководствуясь статьями 309 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Забайкальского краевого суда от 18 сентября 2020 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Правительства Забайкальского края, Губернатора Забайкальского края – без удовлетворения.

Апелляционное определение может быть обжаловано в кассационном порядке в течение шести месяцев со дня его вынесения в Восьмой кассационный суд общей юрисдикции путем подачи жалобы через Забайкальский краевой суд.

Председательствующий

Судьи

<i>Председатель</i>		вступил(а) в законную силу с <u>15</u> декабря 2020 года
Подпись находится в материалах <u>адм-го</u> дела		<u>№ 39-99/2020</u>
<u>И.Ф.Ио</u>	<u>Ф.И.О.</u>	<u>(место)</u>



<i>КОМЯ ВЕРНА</i>	
Подпись судьи <u>М.В.Берна</u>	
Помощник судьи Забайкальского краевого суда <u>М.В.Берна</u>	
<u>№ 21</u>	<u>01</u>
2021 г.	