

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Белозеровой Галины Васильевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 9 Положения о предоставлении субсидий на реализацию мероприятий по достижению производства одного миллиона тонн молока в Удмуртской Республике

Определение · № 1479-О · от 23.06.2022 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Белозеровой Галины Васильевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 9 Положения о предоставлении субсидий на реализацию мероприятий по достижению производства одного миллиона тонн молока в Удмуртской Республике

город Санкт-Петербург 23 июня 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.Ю.Бушева, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, заслушав заключение судьи Г.А.Гаджиева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданки Г.В.Белозеровой,

установил:

1. Гражданка Г.В.Белозерова оспаривает конституционность подпункта 2 пункта 9 Положения о предоставлении субсидий на реализацию мероприятий по достижению производства одного миллиона тонн молока в Удмуртской Республике, утвержденного постановлением Правительства Удмуртской Республики от 4 мая 2016 года № 185 (в редакции постановления Правительства Удмуртской Республики от 11 сентября 2018 года № 378), о том, в частности, что субсидия предоставляется, в том числе при строительстве объекта животноводства, в размере 30 процентов от фактически понесенных затрат на строительство животноводческого здания, но не более 20 000 руб. за единицу мощности животноводческого здания - на 1 голову.

Как следует из представленных материалов, постановлением Правительства Удмуртской Республики от 4 мая 2016 года № 185 утверждено Положение о предоставлении субсидий на реализацию мероприятий по достижению производства одного миллиона тонн молока в Удмуртской Республике (далее также - Положение, Положение о предоставлении субсидии). Пунктом 7 Положения в первоначальной редакции предусматривалось предоставление субсидии на животноводческое помещение при условии увеличения на первое число месяца, в котором заявитель обратился за субсидией, численности поголовья коров не менее чем на 25 процентов относительно количества ското-мест в построенном и (или) реконструированном животноводческом помещении по сравнению с численностью поголовья коров, имеющих у заявителя на 1 января года, в котором животноводческое помещение введено в эксплуатацию в размере 50 000 руб. на 1 ското-место, но не более понесенных затрат на 1 ското-место при строительстве. Постановлением Правительства Удмуртской Республики от 11 сентября 2018 года № 378 в Положение внесены изменения, в том числе в части размера предоставляемой субсидии, согласно которым субсидии предоставляются при

строительстве в размере 30 процентов от фактически понесенных затрат на строительство животноводческого здания, но не более 20 000 руб. за единицу мощности животноводческого здания на 1 голову (пункт 9).

Г.В.Белозерова, являющаяся индивидуальным предпринимателем, 15 августа 2016 года заключила договор подряда на выполнение для ее нужд общестроительных работ. 26 декабря 2017 года животноводческий объект введен в эксплуатацию и передан ей по акту приема-передачи. 16 января 2018 года зарегистрировано право собственности на здание. Г.В.Белозерова 26 сентября 2018 года обратилась в уполномоченный орган с заявкой на предоставление субсидии. При этом, как указывает индивидуальный предприниматель, дата обращения с указанной заявкой была обусловлена определенным самим уполномоченным органом промежутком времени на такое обращение (с 25 июля 2017 года по 7 августа 2017 года в 2017 году и с 18 сентября 2018 года по 29 октября 2018 года в 2018 году). Таким образом, на момент обращения Г.В.Белозеровой с заявкой Положение о предоставлении субсидии уже действовало в редакции постановления Правительства Удмуртской Республики от 11 сентября 2018 года № 378, в соответствии с которым размер предоставляемой субсидии был уменьшен.

Заявительница полагала, что в правоотношения по предоставлению субсидии она фактически вступила до внесения в Положение изменений указанным постановлением Правительства Удмуртской Республики, и при принятии решения о строительстве нового животноводческого объекта и заключении договора подряда рассчитывала на получение субсидии в большем размере (10 млн руб.). Однако по результатам рассмотрения заявки с Г.В.Белозеровой был заключен договор о предоставлении субсидии, размер которой составил 3 916 591,57 руб. Не согласившись с размером субсидии, рассчитанным на основании указанного правового акта в редакции постановления Правительства Удмуртской Республики от 11 сентября 2018 года № 378, ухудшившего, как полагала Г.В.Белозерова, ее положение, заявительница обратилась в арбитражный суд с иском о взыскании 6 083 408,43 руб. убытков с Удмуртской Республики в лице Министерства сельского хозяйства и продовольствия Удмуртской Республики.

Решением Арбитражного суда Удмуртской Республики от 22 января 2021 года, оставленным без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 марта 2021 года и постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 24 июня 2021 года, требования индивидуального предпринимателя удовлетворены в полном объеме. При этом суды пришли к выводу, что поскольку строительство и ввод в эксплуатацию животноводческого здания осуществлялись в 2017 году, то при расчете субсидии подлежит применению Положение в редакции, действовавшей до внесения изменений постановлением Правительства Удмуртской Республики от 11 сентября 2018 года № 378, исходя из условий которого заявительница, в частности, принимала решение о строительстве объекта.

Определением Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2022 года указанные акты арбитражных судов отменены, Г.В.Белозеровой отказано в удовлетворении требований. При этом суд пришел к выводу, что предусмотренная Положением субсидия является стимулирующей, предоставляемой по усмотрению публичной власти, на которую хозяйствующие субъекты не вправе гарантированно рассчитывать при ведении хозяйственной деятельности; размер субсидии, как и решение о ее предоставлении в том или ином размере, определяется возможностями соответствующего бюджета на определенный момент.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2022 года индивидуальному предпринимателю отказано в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению Г.В.Белозеровой, оспариваемое нормативное положение не соответствует статьям 18, 19 (части 1 и 2), 54, 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации, поскольку допускает его произвольное применение уполномоченными органами, приводящее к лишению индивидуального

предпринимателя права на получение субсидии в полном объеме, а также к дискриминации хозяйствующих субъектов в зависимости от даты направления заявки на получение субсидии.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя в России единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, а также признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8), относит к числу прав и свобод человека и гражданина, признание, соблюдение и защита которых является обязанностью государства (статья 2), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1), а также право частной собственности, которое, согласно ее статье 35, охраняется законом (часть 1), включает в себя право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2). Установление правовых основ единого рынка, а также основ федеральной политики, федеральные программы в области экономического развития, финансовое регулирование находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункты "е" и "ж", Конституции Российской Федерации); административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "к" части 1, Конституции Российской Федерации).

Осуществляя регулирование и защиту права на занятие предпринимательской деятельностью, федеральный законодатель - исходя из того, что данное конституционное право реализуется его субъектами на основе принципа юридического равенства и при этом не должны нарушаться права и свободы других лиц (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), - обязан обеспечивать баланс прав и обязанностей всех участников рыночных отношений. В этих целях он правомочен устанавливать условия осуществления предпринимательской деятельности, направленные на согласование частной экономической инициативы с интересами других лиц и общества в целом, включая потребности в предоставлении публично значимых услуг должного объема и качества.

В случае необходимости защиты общих (общественных) интересов в той или иной сфере федеральный законодатель вправе использовать в регулировании соответствующих отношений сочетание частноправовых и публично-правовых элементов, которое наиболее эффективным образом будет обеспечивать взаимодействие частных и публичных интересов в данной сфере. Располагая при этом широкой свободой усмотрения в выборе правовых средств, он вместе с тем связан конституционно-правовыми пределами использования публично-правовых начал, определяемыми статьями 7, 8, 17 (часть 3) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

3. Из положений Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что предоставление субсидий хозяйствующим субъектам является формой возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг (пункт 1 статьи 78). Вместе с тем безвозмездное и безвозвратное предоставление субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в строгом соответствии с требованиями и с учетом ограничений, предусмотренных действующим бюджетным законодательством. Так, нормативные акты, регулирующие предоставление субсидий, в том числе индивидуальным предпринимателям, должны, среди прочего, определять категории и (или) критерии отбора получателей субсидий, цели, условия, порядок предоставления и возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении, порядок и условия осуществления государственного (муниципального) финансового контроля при предоставлении субсидий (пункт 3 статьи 78).

В частности, субсидии могут предоставляться при реализации мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в рамках Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", в

соответствии с которым 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 данным Федеральным законом (часть 1 статьи 6).

В целях реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации могут предусматриваться меры по обеспечению финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе путем предоставления субсидий (пункт 7 статьи 7, часть 1 статьи 17).

По смыслу положений бюджетного законодательства использование юридической конструкции 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 природа стимулирующих субсидий как финансовой поддержки, предоставляемой в силу усмотрения публичной власти, а не ее обязанностей, означает, что участники хозяйственного оборота, по общему правилу, не вправе требовать от публично-правового образования (его уполномоченных органов) принятия решения о предоставлении субсидий, равно как не вправе требовать выплаты стимулирующих субсидий при фактическом отсутствии в бюджете денежных средств на эти бюджетные ассигнования либо при исчерпании выделенных средств (абзац восьмой пункта 33 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июля 2019 года).

3.1. Основные правила предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 78). В соответствии с пунктом 3 и абзацем вторым пункта 7 статьи 78, абзацем третьим пункта 2 и абзацем вторым пункта 4 статьи 78 1 названного Кодекса на Правительство Российской Федерации возложена обязанность по утверждению общих требований 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 и услуг, а нормативные правовые акты, включая акты субъектов Российской Федерации, должны соответствовать таким требованиям.

В Положении определяются условия и порядок предоставления субсидий. При этом размер таких субсидий не согласовывается сторонами, а устанавливается соответствующими органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Этим предопределяется важнейшее условие договора, заключаемого между публичным субъектом и получателями субсидии, - отношения, возникающие из этого договора, не являются эквивалентно-возмездными.

3.2. Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что публичный характер бюджетно-правового регулирования не исключает применения к бюджетным отношениям положений гражданского законодательства, но только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законодательством. Из наличия имущественных начал в бюджетных правоотношениях и одновременно - властного характера правового регулирования в этой сфере исходит Гражданский кодекс Российской Федерации, в пункте 3 статьи 2 которого закрепляется, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не установлено законодательством

(Постановление от 17 июня 2004 года № 12-П).

По общему правилу, предоставление субсидии оформляется путем заключения между главным распорядителем (как получателем бюджетных средств) и получателем субсидии соответствующего договора (соглашения) (статья 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В случае недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных Министерству сельского хозяйства и продовольствия Удмуртской Республики на предоставление субсидии, и невозможности предоставления субсидии заявителям в размерах, указанных в подпунктах 1 и 2 пункта 9 Положения о предоставлении субсидии, распределение субсидии между заявителями осуществляется пропорционально суммам субсидий, рассчитанным в соответствии с пунктами 8 и 9 данного Положения по определенной формуле (пункт 14 Положения в редакции постановления Правительства Удмуртской Республики от 11 сентября 2018 года № 378).

Следовательно, изменение (уменьшение) размера субсидии не может рассматриваться как недопустимое, поскольку направлено на предоставление выплаты как можно более широкому кругу лиц при условии соответствия их критериям, установленным для предоставления такой субсидии. Подобное уменьшение размера указанной выплаты может осуществляться после его нормативного закрепления, в том числе в ситуациях, когда строительство объектов началось и завершилось в период, в котором Положением предусматривалась выплата субсидии в большем размере. Учитывая изложенное, при выполнении целей управления процессом стимулирования экономической деятельности государственные органы, как уже ранее отмечалось в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, могут использовать не только традиционные для управления методы осуществления властной деятельности, но и частноправовые конструкции, а это означает, что в случаях, предусмотренных в федеральном законодательстве, допускается использование как публично-правовых, так и частноправовых норм.

4. В обоснование неконституционности оспариваемого положения Г.В.Белозерова ссылается на то, что при расчете субсидии Министерство сельского хозяйства и продовольствия Удмуртской Республики в нарушение запретов, установленных статьями 54 и 57 Конституции Российской Федерации, неправомерно применило к предпринимателю при определении размера субсидии изложенный в новой редакции от 11 сентября 2018 года подпункт 2 пункта 9 Положения. Как полагает заявительница, внесенные в этот правовой акт изменения, в том числе касающиеся размера субсидии, должны были применяться к правоотношениям, возникшим после упомянутой даты. Кроме того, Г.В.Белозерова, усматривая нарушение своих конституционных прав, указывает на наличие у нее убытков в виде недополученной части субсидии, возникших по вине названного Министерства, и на то, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит положений, регулирующих действие бюджетного законодательства во времени, в то время как названные статьи Конституции Российской Федерации содержат прямые запреты, касающиеся придания законам обратной силы.

Вместе с тем по смыслу Положения и с учетом специфики конкретной субсидии, предоставляемой по достижении определенных результатов хозяйственной деятельности частного субъекта на основании его волеизъявления, предполагается, что право на получение такой меры государственной поддержки во всяком случае возникает не ранее обращения предпринимателя с заявлением о предоставлении субсидии и окончательно объективируется при принятии положительного решения и заключении соответствующего соглашения в зависимости от количества поданных заявок и объема выделенных на эти цели бюджетных средств.

Более того, в силу буквального содержания норм Положения о предоставлении субсидии они не предусматривают гарантий того, что все претенденты, соответствующие критериям предоставления субсидии, ее получат или же получат в объеме, предусмотренном в данном правовом акте, поскольку реальная возможность получения субсидии и запрашиваемого ее объема зависит от объемов бюджетных средств, выделяемых в конкретном финансовом году, и количества лиц,

желающих получить субсидию.

4.1. Закрепленные пунктами 1 и 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям предоставляются в разных целях, например в качестве поддержки определенной группы хозяйствующих субъектов, выпускающих товары, выполняющих работы или оказывающих услуги, обладающие повышенной значимостью для граждан, юридических лиц или самого публичного субъекта. В этом случае речь идет о мерах поддержки со стороны публичного субъекта предпринимательской деятельности. Такое предоставление субсидии является безэквивалентным, кроме того, оно осуществляется не с целью погашения задолженности публичного субъекта перед получателем субсидии: оно направлено на оказание экономической поддержки важных для публичного субъекта отраслей экономики. В соответствии с пунктом 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации публичный субъект, предусматривая предоставление подобного рода субсидий, обязан принять нормативный правовой акт, определяющий критерии, которым должен соответствовать получатель субсидии. Однако этот нормативный правовой акт - в силу бюджетного законодательства - сам по себе не служит достаточным основанием возникновения права на получение субсидий, он является актом общего предписания, предполагающим необходимость последующей оценки соблюдения подателем заявки предусмотренных им критериев, принятия уполномоченным органом решения о предоставлении субсидии в определенном размере и заключения соответствующего договора (соглашения) о предоставлении субсидии.

Таким образом, до принятия решения органом государственной власти о предоставлении субсидии и изъявления воли получателя на принятие на себя дополнительных обязательств не возникает субъективного права на получение субсидии даже у лица, объективно отвечающего требованиям нормативного правового акта, установившего возможность получения субсидии на определенных условиях.

Следовательно, при предоставлении рассматриваемой в данном случае субсидии в качестве меры поддержки деятельности индивидуальных предпринимателей право на получение субсидии возникает не из нормативного правового акта, определяющего условия ее получения, и не из самого факта выполнения этих условий, а из индивидуальных актов (решение и/или договор) о предоставлении субсидии. До принятия соответствующих актов какой-либо обязанности публичного субъекта, кроме как принять заявку лица и ее рассмотреть, не возникает. Если право на получение субсидии возникает в момент принятия индивидуального акта, порядок и условия ее предоставления должны определяться на основании правовых актов, действующих на момент принятия индивидуального акта, а не на момент выполнения заявителем условий, позволяющих в дальнейшем претендовать на получение субсидии.

В других случаях предоставление субсидии может осуществляться в качестве компенсации затрат (или недополученных доходов), которые получатели субсидии несут вследствие возложения публичным субъектом на них обязанности предоставлять определенным категориям потребителей товары, работы, услуги по льготным ценам или бесплатно.

Подобная обязанность частных субъектов возникает в силу принятия публичным субъектом в одностороннем порядке нормативного правового акта, позволяющего выгодоприобретателям требовать непосредственно от хозяйствующих субъектов льготного предоставления мер поддержки. Такие действия публичного субъекта могут привести к тому, что публичный субъект вопреки положениям статей 8 и 35 Конституции Российской Федерации будет осуществлять меры поддержки не за свой счет, а за счет других лиц. Передаваемые в виде субсидии средства, соответственно, являются формой оплаты публичным субъектом публичного долга, который образуется в рамках данного публичного правоотношения. Поэтому, приняв нормативный правовой акт, возлагающий на хозяйствующих субъектов вышеуказанные обязанности, публичный субъект не вправе отказаться от принятия решения о предоставлении производителям субсидии в порядке статьи 78 Бюджетного

кодекса Российской Федерации .

Из этого следует, что право на получение подобного рода субсидий возникает в момент несения частными субъектами затрат на исполнение нормативного правового акта, а значит, дальнейшие изменения этого указанного правового акта не влияют на право этих лиц на получение компенсации понесенных затрат вследствие необходимости исполнения этого акта в прежней редакции.

Установленные бюджетным законодательством административные процедуры подачи заявки на получение этих субсидий и принятие по ним решений регламентируют процесс проверки и исполнения уже возникшей к моменту обращения обязанности публичного субъекта компенсировать посредством перечисления субсидии затраты, понесенные частным субъектом, а потому правоустанавливающего характера не имеют. Возникающее из-за неперечисления субсидии право требования компенсации понесенных расходов может быть реализовано получателем субсидии непосредственно через суд, минуя административные процедуры, так как оно возникло вследствие необходимости несения затрат, а не как результат административных процедур (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2018 года № 23-П ; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2021 года № 2120-О).

Одной из публичных целей, когда используется экономическое стимулирование с помощью субсидирования, является увеличение объемов производства сельскохозяйственной продукции. Именно такое субсидирование предусмотрено в Положении о предоставлении субсидии. В этой ситуации предприниматели осуществляют предпринимательскую деятельность на рыночных условиях, т.е. самостоятельно несут риски, связанные с осуществлением данной деятельности. Заключая договор подряда на строительство животноводческого помещения, Г.В.Белозерова совместно с подрядной организацией определила размер стоимости подрядных работ. При этом публично-правовое образование не несет и не должно нести ответственность за экономический результат указанной предпринимательской деятельности.

5. Таким образом, оспариваемое нормативное положение применяется к отношениям о предоставлении субсидии в качестве мер поддержки - субсидий стимулирующего характера, которые выделяются хозяйствующим субъектам, выполнившим условия ее предоставления, подавшим соответствующую заявку на получение субсидии и заключившим договор (соглашение) о ее предоставлении в рамках лимитов бюджетного финансирования, выделенных на соответствующие цели. При этом, принимая оспариваемый нормативный акт, субъект Российской Федерации информировал всех заинтересованных лиц о том, что право на получение компенсации возникнет у них после завершения специальной административной процедуры, включающей подачу заявки (пункт 15), ее проверку (пункт 21) и заключение договора (пункт 24), а заинтересованные лица - претенденты на получение субсидии заранее были проинформированы о том, что субсидия будет предоставлена с учетом очередности в пределах объема лимитов бюджетных обязательств на предоставление соответствующей субсидии (пункты 12 и 14).

Соответственно, подпункт 2 пункта 9 Положения о предоставлении субсидии на реализацию мероприятий по достижению производства одного миллиона тонн молока в Удмуртской Республике сам по себе не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявительницы, перечисленные в жалобе.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Белозеровой Галины Васильевны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , в соответствии с которыми жалоба признается

допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
№ 1479-О