

## **МАРГАРИТА ВАЛЕРЬЕВНА КУСТОВА**

*доцент кафедры государственного и административного права  
СПбГУ, кандидат юридических наук*

*m.kustova@spbu.ru*

## **ЕКАТЕРИНА ИГОРЕВНА ЕФРЕМОВА**

*обучающаяся СПбГУ по программе бакалавриата  
«Юриспруденция»*

# **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ СУБСИДИЙ ТРАНСПОРТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ НА ВОЗМЕЩЕНИЕ ЗАТРАТ И НЕДОПОЛУЧЕННЫХ ДОХОДОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ Льготных пассажирских перевозок**

В статье анализируется правовая природа субсидий на возмещение недополученных доходов при осуществлении льготных пассажирских перевозок. Сделан вывод об особом компенсационном характере выплат, обуславливающим особенности применения положений бюджетного законодательства в отношении данного вида субсидий.

*Ключевые слова: субсидии, бюджетное законодательство, государственные услуги, перевозки*

**Б**юджетный кодекс (БК) РФ в редакции, действовавшей до 1 января 2008 г., в ст. 69 исчерпывающим образом определял возможные формы расходов бюджетов, среди которых помимо прочих указывались субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам.

При этом ранее БК РФ устанавливал в ст. 6 понятие субсидии, определяя ее как бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Включая это определение в текст Кодекса, законодатель подчер-



кивал значимость такого признака субсидий, как доленое финансирование расходов, т.е. использование в случае субсидирования для достижения публично значимой цели не только публичных, но и частных финансовых вложений. Очевидно, что подобное понятие субсидии намного уже того, которое используется в современном бюджетном законодательстве.

Несмотря на то, что действующая редакция БК РФ не содержит дефиниции субсидии, можно указать на значительное по сравнению с предшествующим правовым регулированием расширение сферы использования этого механизма. Одним из самых ярких примеров может послужить такая появившаяся в БК РФ с 1 января 2008 г. разновидность субсидирования, как предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, регулирование которой содержится в ст. 78 БК РФ.

Нельзя сказать, что элемент финансирования совсем утратил актуальность применительно к отношениям, опосредованным ст. 78 БК РФ. Многие случаи субсидирования до сих пор предполагают не только согласованность интересов публичного образования, предоставляющего субсидию, и ее получателя, но и финансовое участие обеих сторон в реализации этих интересов. Однако в настоящей работе будет рассмотрена только узкая область отношений, которую механизм субсидирования не опосредовал при ранее существовавшем регулировании, — предоставление субсидий транспортным организациям, не являющимся государственными или муниципальными предприятиями, на возмещение затрат и недополученных доходов при осуществлении льготных пассажирских перевозок.

На первый взгляд представленная конструкция не выходит за пределы узкоцелевого понимания субсидии как механизма долевого финансирования соответствующих расходов — государство стимулирует производителей отдельных общественно востребованных услуг. Однако для того, чтобы прийти к выводу о правовой природе такой субсидии, нужно обратиться к основаниям и порядку ее выплаты.

Организация пассажирских перевозок представляет собой социально значимую функцию государства. Согласно ст. 71 Конституции РФ в исключительном ведении Российской Федерации находятся вопросы, связанные с федеральным транспортом. Центральным звеном государственной системы управления транспортом на федеральном уровне является Министерство транспорта РФ. Оно разрабатывает и реализует государственную транспортную политику путем подготовки нормативных актов, планирует и организует выполнение общегосударственных транспортных программ. Более детально регулирование в транспортной сфере происходит на уровне регионов и осуществляется в основном органами местного самоуправления. Согласно ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к вопросам местного значения относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения, развитие транспортной инфраструктуры. Таким образом, на государство и органы местного самоуправления возложена обязанность по организации транспортного обслуживания населения.

Законодатель вправе дифференцировать условия предоставления перевозчиком соответствующих услуг, в частности путем установления льготного проезда для некоторых социально незащищенных категорий граждан.

Согласно п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение. В соответствии с п. 24 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, относятся полномочия по социальной поддержке и социальному обслуживанию определенных категорий граждан, поименованных в законе.

Пункт 17 ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» допускают установление льгот на проезд органами государственной и муниципальной власти при организации регулярных перевозок как по регулируемым тарифам (т.е. установленным уполномоченными органами публичной власти), так и по нерегулируемым (установленным самими перевозчиками).

Изучив упомянутые нормы, можно сделать вывод о том, что льготный проезд может быть установлен как федеральными нормативно-правовыми актами, так и актами субъекта РФ и даже муниципального образования. Например, на федеральном уровне установлено бесплатное личное пользование внутригородским транспортом, поездами пригородного сообщения, а в сельской местности — автобусами внутриобластных линий для граждан России, удостоенных званий Героя Советского Союза, Героя РФ и являющихся полными кавалерами ордена Славы. Расходы, связанные с реализацией этой льготы, финансируются за счет предусмотренных на эти цели средств федерального бюджета.

Тем не менее большая часть льгот устанавливается законодательством субъектов РФ и обеспечивается за счет их бюджетов. К примеру, на территории Санкт-Петербурга в соответствии с законами Санкт-Петербурга право на льготный проезд имеют:

- почетные граждане Санкт-Петербурга (ст. 10 Закона Санкт-Петербурга от 14.12.1995 № 145-22 «О звании “Почетный гражданин Санкт-Петербурга”»);
- дети, получающие пенсию по случаю потери кормильца, лица из числа указанных детей, обучающиеся по очной форме обучения, до окончания ими такого обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет (п. 1 ст. 86 Социального кодекса Санкт-Петербурга);
- инвалиды по зрению I или II группы, инвалиды, не имеющие обеих ног и (или) обеих рук, или с параличом двух и более конечностей, или не имеющие руки и



ноги, и одно лицо, сопровождающее инвалида одной из указанных категорий (только имеющие место жительства в Санкт-Петербурге) (ст. 51 Социального кодекса Санкт-Петербурга);

– иные категории лиц.

Из приведенных норм следует, что публично-правовое образование может в рамках своих полномочий в односторонне властном порядке установить льготу, т.е. принять на себя обязанность предоставить бесплатный или льготный проезд определенным законодательными актами категориям граждан. При этом публичный субъект вправе выбрать один из двух доступных механизмов предоставления этой льготы: когда ее непосредственным адресатом является гражданин и выплаты осуществляются конкретному физическому лицу либо когда адресат выплаты — транспортная организация<sup>1</sup>. В России законодателем был избран второй способ. Организации, будучи вовлеченными в односторонне властном порядке в механизм предоставления льгот, обеспечивают проезд граждан по льготному тарифу, тем самым получая меньшую прибыль, чем та, на которую они вправе были рассчитывать.

При этом перевозчик не вправе отказаться от предоставления установленной льготы. Так, ст. 789 ГК РФ признает перевозку транспортом общего пользования публичным договором. В соответствии с п. 2 и 3 ст. 426 ГК РФ цена услуг по перевозке, а также иные условия такого публичного договора должны быть одинаковыми (в пределах выбранного тарифа) для всех потребителей этих услуг, за исключением случаев, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей. Отказ от осуществления льготной перевозки при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие услуги не допускается. Более того, при необоснованном уклонении перевозчика от заключения публичного договора другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор.

Как учесть экономические права и интересы перевозчиков и вместе с тем обеспечить доступность предоставляемых ими услуг для пассажиров? Толкуя законодательные положения, КС РФ в постановлении от 20.12.2011 № 29-П пришел к выводу о том, что выполнение коммерческими организациями обязанностей публичного характера за собственный счет не согласуется с основной целью их деятельности и при отсутствии механизма возмещения понесенных ими расходов приводит к неправомерному ограничению их конституционных прав<sup>2</sup>.

Действительно, деятельность коммерческой организации, осуществляющей транспортные перевозки, направлена в первую очередь на получение прибыли. Когда го-

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учеб. пособие / под ред. М.В. Кустовой, Н.А. Шевелевой. СПб., 2014. С. 91.

<sup>2</sup> См.: постановление КС РФ от 20.12.2011 № 29-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса РФ в связи с жалобами закрытого акционерного общества „Авиационная компания „Полет“ и открытых акционерных обществ „Авиакомпания „Сибирь“ и „Авиакомпания „ЮТэйр“»».

сударство устанавливает льготу и требует предоставления этой льготы гражданам, происходит фактическое переложение исполнения социального обязательства на плечи транспортной организации. Однако реализация публичных функций не должна приводить к неправомерному ограничению свободы предпринимательской деятельности и препятствовать ее осуществлению. Поэтому оказание организациями услуг по льготным перевозкам без возмещения всех понесенных ими затрат противоречило бы критериям соразмерности и пропорциональности государственно-вмешательства в деятельность частных субъектов и приводило бы к искажению самого существа права на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью.

В настоящее время обязанность государства по возмещению затрат перевозчиков получила законодательное закрепление на федеральном уровне. Так, универсальное правило о необходимости возмещения недополученных перевозчиком доходов установлено гражданским законодательством. Согласно ст. 790 ГК РФ в случаях, когда законом или иным нормативным актом установлены льготы по провозной плате, понесенные в связи с этим расходы перевозчика возмещаются транспортной организацией за счет средств соответствующего бюджета.

Аналогичные нормы можно найти и в законодательстве субъектов РФ. К примеру, ст. 7 Закона Санкт-Петербурга от 08.02.2000 № 19-4 «О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге» устанавливает, что перевозчики, осуществляющие перевозки льготных категорий граждан, получают из бюджета Санкт-Петербурга возмещение затрат или недополученных доходов.

Таким образом, отказаться от возмещения затрат на осуществление транспортными организациями льготных пассажирских перевозок публично-правовое образование не может в силу прямого указания законодательных актов. Сделанный вывод заставляет усомниться в обоснованности применения механизма субсидирования для покрытия расходов транспортных организаций, связанных с оказанием транспортных услуг по льготному тарифу.

Несмотря на то, что в настоящее время в бюджетном законодательстве субсидия представлена как форма расходов, опосредующая многие сферы общественных отношений, изначально по своей правовой природе выплата субсидии предполагает предоставление финансовой помощи, оказание стимулирующего воздействия на субсидируемый субъект. В ситуации, когда государство возмещает транспортным организациям затраты на осуществление льготных перевозок, оно реализует свою же публичную функцию по предоставлению социальной помощи гражданам. Перевозчики не получают какой-либо финансовой поддержки, они являются посредниками предоставления государственной помощи незащищенным категориям граждан, в связи с чем несут реальные расходы, избежать возникновения которых невозможно. Поэтому целью предоставляемых в качестве субсидий транспортным организациям денежных сумм становится не стимулирование, а компенсация. Таким образом, нужно признать, что выплаты, нацеленные на возмещение недополученного дохода, по своей правовой природе приобретают свойства компенсации



затрат в связи с возложением на невластного субъекта в одностороннем порядке обязанности предоставить льготу<sup>3</sup>.

Для того чтобы доказать компенсационный характер предоставляемых в качестве субсидий выплат, обратимся к порядку возмещения затрат, понесенных в связи с осуществлением льготных перевозок. Рассмотрим, какие действия должны совершить перевозчики, на примере предоставления субсидий транспортным организациям на возмещение недополученных доходов в связи осуществлением льготных перевозок в Санкт-Петербурге.

В целях более детального рассмотрения отношений по субсидированию транспортных организаций можно условно выделить три этапа в процессе предоставления субсидии на возмещение понесенных перевозчиком затрат.

Первый этап — это вступление транспортной компании в отношения по организации перевозок посредством участия в конкурсе. Компания подает заявку в уполномоченный орган (в рассматриваемом примере этим органом является Комитет по транспорту Санкт-Петербурга), и если представленная документация соответствует нормативно установленным условиям (наличествует лицензия, организация не находится на стадии ликвидации, в отношении нее не инициирована процедура банкротства и т.д.), то заявка считается принятой. Сама процедура конкурса представляет собой вскрытие заявок и выбор наилучшего кандидата по критериям, определенным в конкурсной документации<sup>4</sup>. С перевозчиком, объявленным победителем по результатам конкурса, заключается договор на право осуществления пассажирских перевозок.

Второй этап — заключение дополнительного соглашения о предоставлении субсидии. В соответствии с требованиями ст. 78 БК РФ соглашение заключается на основании нормативного акта (постановления Правительства Санкт-Петербурга), который устанавливает цели, условия и порядок предоставления субсидии, порядок ее возврата при нарушении условий предоставления, содержит условие об обязательном финансовом контроле, а также иные императивно определенные в п. 3 и 5 ст. 78 БК РФ требования. Для заключения соглашения перевозчик, победивший на конкурсе, должен подать заявку о предоставлении ему субсидии в Комитет по транспорту Санкт-Петербурга, приложив необходимые документы, перечень которых устанавливается распоряжением Комитета. Только после рассмотрения документов Комитет по транспорту Санкт-Петербурга принимает решение о заключении дополнительного соглашения о предоставлении субсидии.

<sup>3</sup> См.: *Кустова М.В.* Влияние реформы межбюджетных отношений на практику рассмотрения арбитражными судами дел о взыскании за счет казны убытков, причиненных неисполнением публичным субъектом обязанности по возмещению организациям расходов в связи с предоставлением населению установленных законодательством льгот // *Арбитражные споры.* 2007. № 2. С. 99–108

<sup>4</sup> См.: распоряжение Комитета по транспорту Санкт-Петербурга от 21.12.2009 № 218-р «Об утверждении административных регламентов Комитета по транспорту предоставления государственных услуг».

Доктрина не может выработать единого мнения относительно правовой природы договоров о субсидировании. Одни ученые придерживаются позиции о квалификации таких договоров в качестве гражданско-правовых<sup>5</sup>, другие поддерживают концепцию публичного договора<sup>6</sup>. Учитывая разнообразие точек зрения и весьма убедительную аргументацию каждой из них, прийти к какому-либо однозначному решению весьма сложно. Однако все же нельзя отрицать существенный публично-правовой элемент, неотъемлемо присутствующий в рассматриваемых отношениях.

Исходным юридическим фактом, который лежит в основе всего блока отношений по возмещению затрат перевозчику в связи с осуществлением льготных перевозок, является односторонне властный акт законодательного органа, устанавливающий льготу. Организации, вовлеченные в процесс оказания услуг по льготной перевозке, не могут повлиять на уже сформированную волю законодателя по установлению льготы. Складывается ситуация, при которой важнейший элемент метода гражданского права — изначальное равенство участников отношений при вступлении в эти отношения<sup>7</sup> — отсутствует, несмотря на дальнейшую попытку учесть интересы перевозчика в соглашениях и договорах. Учитывая такое неравенство сторон на этапе вступления в отношения, очевидно, что гражданско-правового инструментария недостаточно для всесторонней регламентации отношений по субсидированию в целях возмещения затрат производителей в связи с осуществлением льготных перевозок<sup>8</sup>. Нужно признать публичную природу таких отношений и необходимость их публично-правовой регламентации.

Тем не менее важно отметить недостаточность и неполноту регулирующих этот вопрос норм бюджетного законодательства, что создает неопределенность в правоприменительной практике. Большинство судебных споров возникает по поводу непредоставления транспортным организациям причитающихся сумм субсидий. Зачастую суды при соблюдении перевозчиком всех условий предоставления субсидии признают эти суммы неосновательным обогащением соответствующего бюджета и взыскивают их в пользу транспортной организации по правилам гражданского законодательства<sup>9</sup>. Также распространена квалификация судебными органами невыплаченных сумм субсидий в качестве гражданско-правовых убыт-

---

<sup>5</sup> См., напр.: *Ильин А.В.* Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М., 2011.

<sup>6</sup> См., напр.: *Горлова Е.Н.* Публично-правовые аспекты договора в финансовом праве // *Налоги и финансовое право.* 2009. № 12. С. 248; *Курбатова С.С.* Проблемы правовой природы договоров о субсидировании // *Актуальные проблемы российского права.* 2015. № 4. С. 126–132; *Кустова М.В.* Проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения публично-частного партнерства // *Закон.* 2013. № 3. С. 119–125.

<sup>7</sup> См.: *Гражданское право: учебник.* Т. 1 / отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2004.

<sup>8</sup> См.: *Курбатова С.С.* Проблемы правовой природы договоров о субсидировании // *Актуальные проблемы российского права.* 2015. № 4. С. 126–132.

<sup>9</sup> См., напр.: решения АС Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 09.12.2013 по делу № А56-46840/2013; АС Тамбовской области от 24.05.2013 по делу № А64-901/2013.





ков<sup>10</sup>. Существуют и абсолютно противоположные судебные позиции, признающие причитающиеся перевозчикам суммы субсидий публично-правовым платежом, для взыскания которого неприменимы гражданско-правовые механизмы. Однако судебные решения, содержащие подобную правовую квалификацию, немногочисленны<sup>11</sup>.

Примечательно постановление АС Северо-Западного округа от 12.09.2014 по делу № А56-57004/2013, в котором суд выразил позицию, согласно которой если стороной спора заявлены требования о взыскании задолженности по выплатам субсидии, то ст. 1105 ГК РФ спорные правоотношения не регулирует<sup>12</sup>. При таком подходе суд аргументировал отказ в возмещении понесенных транспортной организацией расходов ссылками на положения региональных нормативных актов исполнительных органов власти, устанавливающих порядок предоставления и определения размера субсидий на осуществление перевозок льготных категорий граждан, а также двустороннего соглашения между транспортной организацией и уполномоченным органом о предоставлении субсидий, дополнительного к договору на организацию и выполнение перевозок пассажиров и багажа. Один только этот пример показывает, насколько противоречива судебная практика при анализе правовой природы складывающихся отношений.

Подобная неопределенность практики порождает, в свою очередь, возможность исполнительных органов власти уклоняться от исполнения своих обязанностей по возмещению понесенных перевозчиком затрат. Становится очевидной необходимость развернутого публично-правового регулирования механизма субсидирования, которое позволило бы определиться с границами применения публично-правовых и частноправовых положений законодательства, подходящих к данной сфере отношений.

Третий этап формирования притязаний перевозчика на субсидию состоит в непосредственном осуществлении транспортной организацией пассажирских перевозок по льготному тарифу, которое влечет возникновение у нее затрат и недополученных доходов.

В зависимости от выбранного исполнительным органом власти порядка перечисления денежных сумм возможны два варианта предоставления субсидии. Первый из них предполагает, что субсидия предоставляется до начала осуществления перевозок, ее размер рассчитывается в соответствии с нормативно установленной формулой определения затрат на оказание услуг по льготной перевозке. По окончании календарного года происходит сопоставление переданной суммы с реальным размером недополученных доходов и, если есть необходимость, возвращаются остатки субсидии, не использованные в отчетном финансовом году. Именно этот вариант

<sup>10</sup> См.: постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 12.11.2014 по делу № А43-372/2014.

<sup>11</sup> См., напр.: постановление ФАС Северо-Западного округа от 10.02.2014 по делу № А56-11715/2013.

<sup>12</sup> См., напр.: постановление АС Северо-Западного округа от 12.09.2014 по делу № А56-57004/2013.



реализован Правительством Санкт-Петербурга<sup>13</sup>. Второй вариант предусматривает перечисление сумм субсидий на счет транспортной организации только после факта оказания услуг по перевозке и подсчета понесенных затрат и недополученных доходов. Он был реализован, например, Правительством Удмуртской Республики, установившим перечисление субсидии ежеквартально на основании отчетности, предоставляемой пассажирскими компаниями, в которой отражались сведения об осуществлении ими пассажирских перевозок в течение квартала<sup>14</sup>.

Таким образом, в соответствии с положениями законодательства можно констатировать, что для получения транспортной организацией субсидии на покрытие затрат, связанных с осуществлением льготных перевозок, необходимо накопление сложного юридического состава, включающего договор на осуществление пассажирских перевозок, заявку на предоставление субсидии, а также фактическое оказание услуг по льготным перевозкам.

Возникает вопрос: допустимо ли предоставлять перевозчику субсидии при отсутствии какого-либо элемента юридического состава — например, в случае когда соглашение о предоставлении субсидии не оформлено, но льготные перевозки уже осуществлены?

В порядке предоставления субсидии прослеживается очень весомый элемент императивности: публичная природа субсидии предполагает, что пока не соблюдены все нормативно установленные условия ее предоставления, сумма выплачена не будет. Из самого содержания ст. 78 БК РФ вытекают особенности порядка заключения договора и повышенного контроля за соблюдением его условий, его тесная связь с публичным актом о субсидировании, определение особого порядка возврата в случае нарушения условий предоставления субсидий, отличного от общих положений о неисполнении гражданско-правового обязательства. Заключение соглашения — это основа предоставления субсидии, которая индивидуализирует общие нормативные условия для конкретного случая субсидирования. Предоставление субсидии без заключения соглашения видится практически невозможным<sup>15</sup>. Однако представляется, что такое регулирование не отвечает особенностям природы механизма компенсации затрат.

---

<sup>13</sup> См.: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 02.03.2015 № 221 «О предоставлении в 2015 году субсидий, предусмотренных Комитету по транспорту Законом Санкт-Петербурга „О бюджете Санкт-Петербурга на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов“».

<sup>14</sup> См.: постановление Правительства Удмуртской Республики от 12.09.2011 № 317 «О Порядке предоставления субсидий организациям железнодорожного транспорта на возмещение потерь в доходах, возникших в результате осуществления государственного регулирования тарифов на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Удмуртской Республики в 2011 году».

<sup>15</sup> На основе анализа мониторинга правоприменения С.С. Курбатова высказала точку зрения, согласно которой заключение договора необходимо в тех случаях, когда требуется дополнительно урегулировать права и обязанности сторон. Однако если такая необходимость отсутствует, то субсидии могут быть предоставлены и без заключения договора, на основании административного акта.

Во-первых, когда мы говорим о субсидии как о финансовой поддержке, то, осуществляя субсидирование, государство самостоятельно выбирает те сферы, которые нуждаются в предоставлении такой финансовой помощи. Орган власти соответствующего уровня принимает нормативный акт, устанавливающий цели, субъекты, порядок, условия предоставления субсидии. В ситуации с транспортными организациями обязанность возместить понесенные ими затраты в связи с осуществлением льготных перевозок появляется у государства независимо от усмотрения властного субъекта, принятия либо непринятия специального нормативного акта о предоставлении субсидии. Такая обязанность по возмещению существует, поскольку существует льгота, а поэтому государство не может произвольно отказаться от возмещения перевозчикам затрат, связанных с осуществлением льготных перевозок. Иное толкование приводило бы к возможности отказа государства от выполнения своих социальных обязательств и переложения бремени их исполнения на транспортные организации без какого-либо возмещения.

Во-вторых, обязанность государства по возмещению недополученных доходов в связи с установлением льготы не связана с моментом заключения каких-либо соглашений. Исходя из положения о том, что государство не может отказаться от возмещения затрат, связанных с осуществлением льготных перевозок, можно констатировать, что, установив льготу, государство становится обязанным возместить потери всем, кто окажет услугу по льготной перевозке. Следовательно, возмещение должно быть обусловлено самим возникновением у перевозчика недополученного в связи с установленной льготой дохода, т.е. фактом реального оказания льготных перевозок, но не фактом прохождения перевозчиком каких-либо бюрократических процедур, если они не предназначены для подтверждения объема произведенных затрат.

Очевидно, что транспортная организация для получения возмещения должна сообщить в уполномоченный орган о факте осуществления перевозок и представить соответствующие доказательства. Сложность возникает при определении перечня документов, которые могут служить доказательством понесенных перевозчиком затрат. Например, для заключения соглашения о предоставлении субсидии Комитет по транспорту Санкт-Петербурга требует предоставления справки о среднемесячной начисленной заработной плате водителей, осуществляющих перевозку пассажиров<sup>16</sup>. С одной стороны, этот документ не имеет прямого отношения к факту осуществления льготных перевозок. С другой — заработная плата водителей выступает показателем общей выручки, полученной транспортной организацией в процессе осуществления пассажирских перевозок. В свою очередь, общая выручка является необходимым элементом при расчете суммы недополученных доходов в связи с оказанием услуг по льготной перевозке. Таким образом, однозначно определить обоснованность нормативно установленной процедуры получения субсидии очень сложно, поскольку каждый из элементов этой процедуры нужно оценивать не только с юридической, но и с экономической точки зрения.

<sup>16</sup> См.: распоряжение Комитета по транспорту Санкт-Петербурга от 16.03.2015 № 26-р «О реализации постановления Правительства Санкт-Петербурга от 02.03.2015 № 221 в части предоставления в 2015 году субсидий на осуществление перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок, а также перевозок пассажиров по проездным документам многоразового пользования и льготных категорий граждан в автобусах» (далее — распоряжение № 26-р).

Тем не менее недопустимо лишать перевозчика возможности компенсировать реально понесенные затраты только по причине непредставления документов, не связанных с подтверждением оказания услуг по льготному тарифу. К примеру, если рассматривать факт неподписания перевозчиком соглашения о предоставлении субсидии как нарушение, препятствующее выплате суммы субсидии или влекущее возврат уже выплаченной суммы, то это будет ущемлять интересы перевозчика, имеющего право требовать от государства компенсации его затрат в связи со льготной перевозкой.

Таким образом, можно сказать, что императивно установленные требования о соблюдении условий предоставления субсидии, которые включают необходимость наличия всех элементов сложного юридического состава, не вполне учитывают правовую природу выплат на возмещение понесенных транспортными организациями затрат. Это подтверждается существующими противоречиями в судебной практике. Даже проводя мониторинг судебных решений одного и того же суда за один и тот же промежуток времени, можно найти противоположные решения судей.

Так, в мае 2015 г. в АС Северо-Западного округа поступила жалоба о необоснованном требовании возврата суммы субсидии. Согласно материалам дела в ответ на заявку транспортной организации уполномоченным органом был направлен проект договора о предоставлении субсидии. Организация не подписала направленный договор. Суд оценил это бездействие как несоблюдение условий предоставления субсидии. При этом довод о том, что достаточным основанием для получения субсидии является выполнение организацией обязательств по перевозке пассажиров, был отклонен как противоречащий требованиям бюджетного законодательства<sup>17</sup>.

Однако спустя несколько месяцев, в сентябре 2015 г., тот же суд высказывает кардинально противоположное мнение относительно необходимых условий предоставления субсидии. Согласно фактическим обстоятельствам дела срок действия договора на осуществление перевозок истек, однако перевозчик продолжал оказывать услуги, в том числе по льготной перевозке пассажиров. Суд констатировал, что оказание услуг по осуществлению пассажирских перевозок является социально значимой функцией публичной власти, и, исходя из такой предпосылки, постановил возместить затраты транспортной организации путем взыскания с уполномоченного органа неосновательного обогащения<sup>18</sup>. Взыскание было осуществлено, несмотря на то что помимо факта оказания услуг по перевозке иных элементов юридического состава (соглашения о предоставлении субсидии, договора на оказание услуг по пассажирской перевозке) не было.

Анализ приведенных судебных решений демонстрирует значимость признания компенсационного характера предоставляемых перевозчикам денежных выплат. Законодатель не учитывает этот характер, называет выплаты субсидией и устанавливает порядок их получения как для субсидии, тем самым лишая эти выплаты ком-

<sup>17</sup> См.: постановление АС Северо-Западного округа от 05.05.2015 по делу № А56-30400/2014.

<sup>18</sup> См.: постановление АС Северо-Западного округа от 07.09.2015 по делу № А66-13753/2013.



пенсационной природы, что в некоторых случаях способно привести к ущемлению интересов транспортных организаций.

Наконец, последним аргументом в пользу особого компенсационного характера выплат, производимых в целях возмещения перевозчикам затрат, связанных с осуществлением льготных перевозок, является особенность расчета итоговой суммы субсидии.

Если речь идет о субсидии как о форме государственной финансовой поддержки, то ее сумма исчисляется посредством специально выведенной, нормативно закрепленной формулы. В зависимости от целей предоставления составляющие формулу элементы будут отличаться. При этом расчет субсидии по формуле должен быть экономически обоснованным и соответствовать финансируемой задаче. Такой сложный механизм вычисления не предполагает прямую зависимость суммы субсидии от реальных затрат производителя товаров, работ, услуг и не направлен на их полное покрытие.

Законодательно закрепленная обязанность возместить расходы транспортным организациям, осуществившим льготную перевозку пассажиров, не конкретизируется в части размера такого возмещения. Федеральный законодатель устанавливает только обязанность возмещения за счет средств соответствующего бюджета и ничего не говорит о размере. Рассмотрим, каким образом нормы об определении размера субсидии детализированы на региональном уровне.

Статья 7 Закона Санкт-Петербурга от 08.02.2000 № 19-4 «О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге» предусматривает что перевозчики, осуществляющие перевозки льготных категорий граждан, получают возмещение затрат и недополученных доходов «в размере утвержденных бюджетных ассигнований». Такое законодательное положение не дифференцирует виды тарифов и не содержит развернутого расчета размера суммы субсидии. Для того чтобы достичь правовой определенности регулирования в части вычисления порядка возмещения и размера затрат перевозчиков, ч. 2 ст. 7 названного Закона содержит отсылочную норму к нормативным актам Правительства Санкт-Петербурга. Необходимо отметить, что последние посвящены расчету сумм субсидий, которые предоставляются организациям, оказывающим услуги по пассажирской перевозке исключительно с использованием регулируемых тарифов. Установленная на федеральном уровне возможность осуществлять льготную перевозку негосударственными организациями без фиксированных публичным органом цен на проезд в настоящий момент в Санкт-Петербурге не реализована.

Если обратиться к порядку расчета субсидии на осуществление льготных перевозок, установленному Комитетом по транспорту Санкт-Петербурга, то можно увидеть, что размер субсидий определяется по сложной формуле, элементы которой устанавливаются органом публичной власти. Учету подлежат такие показатели, как количество рейсов на маршруте в конкретный день, фактическая протяженность одного рейса, плановый объем транспортной работы на день оказания услуг по перевозке, вместимость транспортного средства, расположение пола и многие

другие<sup>19</sup>. Договором или соглашением о субсидировании формула не может быть изменена. Тем не менее количественное наполнение элементов формулы зависит от экономических возможностей конкретного перевозчика и подлежит согласованию уполномоченным органом и транспортной организацией еще на этапе заключения договора на организацию и осуществление пассажирских перевозок.

Из этого положения можно сделать вывод о том, что для наиболее эффективного расчета суммы субсидии, учитывающего интересы как транспортной организации, так и публичного органа, необходимо максимально подробно учитывать фактически понесенные затраты перевозчика в связи с осуществлением льготных перевозок. Сложность такого учета видится в установлении объективных данных о количестве льготных пассажиров, воспользовавшихся услугами конкретного перевозчика. Такой сложный механизм расчета субсидий, предназначенных для покрытия затрат на осуществление льготных перевозок, установлен в нормативных актах именно в целях получения объективной и достоверной информации. Однако его использование может приводить к неполному покрытию недополученных доходов транспортных организаций.

Так, в тексте распоряжения Комитета по транспорту Санкт-Петербурга есть положение о том, что работа по осуществлению льготных перевозок, выполненная перевозчиками сверх установленных Комитетом объемов, не оплачивается<sup>20</sup>. Тем не менее такие сложно прогнозируемые факторы, как дорожно-транспортные происшествия, изменение погодных условий, повышенный пассажиропоток, могут привести к несоответствию расчетам суммы субсидии по формуле фактическим условиям осуществления перевозки. Могут потребоваться пересчет времени транспорта в пути, замена транспорта на отличающийся по своим техническим параметрам, увеличение количества рейсов на маршруте. Речь идет об изменениях, влекущих возникновение дополнительных затрат, которые не всегда можно заранее предусмотреть и учесть при расчете субсидии.

Возникает закономерный вопрос: как при существующем законодательном регулировании защитить интересы транспортных организаций, чьи недополученные в связи с осуществлением льготных перевозок доходы превысили выделенную на их покрытие сумму субсидии? Никаких бюджетно-правовых механизмов взыскания недополученной суммы в настоящее время в законодательстве не предусмотрено.

Верховным Судом РФ в январе 2015 г. было рассмотрено дело о выделении субсидий лишь на частичное возмещение затрат и недополученных доходов в связи с осуществлением льготных перевозок. Судом была высказана позиция, согласно которой в случае, если реальные затраты перевозчика превышают установленные тарифы, этот перевозчик вправе обратиться в суд с иском о взыскании убытков<sup>21</sup>. Таким образом, в настоящее время за отсутствием публично-правовых механизмов защиты

---

<sup>19</sup> См.: распоряжение № 26-р.

<sup>20</sup> См. там же.

<sup>21</sup> См.: определение ВС РФ от 21.01.2015 № 58-АПГ14-21.



интересов частных организаций наиболее оптимальным выходом видится субсидиарное применение гражданско-правовых способов защиты.

Однако необходимо подчеркнуть, что все возмещаемые таким образом расходы должны быть надлежащим образом обоснованы и доказаны. Очевидно, что бремя доказывания каждого факта увеличения затрат возлагается на перевозчика, именно он должен обосновать размер и причину выхода за согласованные с публичным органом объемы расходов, необходимых для осуществления льготных пассажирских перевозок. Экономически необоснованное, произвольное завышение тарифов не может повлечь возмещение дополнительно понесенных расходов перевозчика.

Проблема необоснованного завышения тарифов перевозчиками отчетливо проявляется в связи с вступлением в силу положений Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», допускающих применение транспортными организациями нерегулируемых тарифов при осуществлении льготных пассажирских перевозок. В подобной ситуации возникает опасность злоупотребления транспортной организацией своим правом на широкое усмотрение при определении цены проезда, а также правом на возмещение недополученного дохода в результате осуществления льготной перевозки исходя из произвольно установленных перевозчиком тарифов. Применение транспортной организацией нерегулируемых тарифов требует детального экономического обоснования установления перевозчиком конкретного тарифа, в частности, в случае возникновения у перевозчика дополнительных затрат, не согласованных публичным органом власти при расчете суммы компенсации.

Следует подчеркнуть, что названные выше положения закона вступили в силу лишь с 11 января 2016 г., в связи с чем на сегодняшний день практика их применения еще не сформировалась, однако уже обозначившиеся проблемы обоснованности применения перевозчиком конкретного тарифа указывают на существенные сложности эффективной реализации этих положений, а также на необходимость их законодательной детализации.

Важно отметить, что бюджетное законодательство находится в постоянном развитии, изменяясь и приспособляясь к социально-экономическим потребностям общества, актуальным на определенной стадии его развития. В настоящее время авторами отмечается тенденция сближения методов правового регулирования, характерная для современного этапа правового развития общества: в публично-правовых отраслях и институтах всё чаще появляются элементы частноправового характера, строго императивное регулирование во многих областях признается неэффективным<sup>22</sup>. Субсидия как форма расходов бюджетов под влиянием этой тенденции также оказывается модифицирована. В поисках новых более действенных и менее затратных регулятивных механизмов создаются новые правовые конструк-

<sup>22</sup> См., напр.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008.

ции, а стремление учесть интересы всех участников отношений зачастую приводит к принятию спорных законодательных решений, формирующих противоречивую правоприменительную практику.

В целом взаимоотношения в сфере оказания населению транспортных услуг с участием негосударственных организаций требуют гибкого правового регулирования. Именно поэтому органами власти используются такие формы организации сотрудничества, как договоры и соглашения. Решение поставленной задачи, несмотря на ее публичный характер, зачастую невозможно без волевого участия невластного субъекта. Поэтому универсализация механизма субсидирования оправданна в той мере, в какой эти изменения направлены на согласование частных и публичных интересов, достижение их баланса. Но при этом нужно отметить, что такой вывод имеет, скорее, политико-правовые основы. По своей правовой природе механизм компенсации затрат существенно отличается от механизма субсидирования. Их единое правовое регулирование создает затруднения для правоприменителей, порождающие противоречивую практику.

Выплаты, осуществляемые с целью возмещения перевозчикам затрат и недополученных доходов в связи с оказанием услуг по предоставлению льготного проезда, требуют самостоятельной публично-правовой регламентации, в должной степени защищающей интересы невластного субъекта, отражающей компенсационную природу складывающихся отношений и создающей необходимый баланс государственных и частных интересов.