

Научная статья

УДК 346.91

DOI:10.17323/2072-8166.2023.1.46.69

Бюджетные субсидии: конфликт публичного и частного



Наталья Алексеевна Поветкина¹,

Юлия Викторовна Леднева²

^{1,2} Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Россия 117218, Большая Черемушkinsкая ул., 34.

¹ pna127@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2443-6530>

² ulivik@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8423-0086>



Аннотация

Неоднозначность толкования норм Бюджетного кодекса Российской Федерации в части установления размера субсидии, подлежащей возврату в случае нарушения юридическими лицами порядка и условий ее предоставления, привела к изменению подзаконного правотворчества и судебного правоприменения. Вектор сместился с требования о возврате всей суммы полученной субсидии на требование о ее возврате в части, соответствующей выявленному нарушению. Такая трансформация правотворчества и правоприменения привела к нарушению публичных интересов в финансовой сфере, заключающихся в том, чтобы средства бюджетов публично-правовых образований расходовались адресно, по целевому назначению, и соответственно чтобы субсидия как форма государственной (муниципальной) поддержки выделялась именно тем лицам, которые соответствуют установленным в нормативных актах требованиям. Предметом исследования являются правоотношения по возврату субсидий юридическими лицами, которые нарушили порядок и условия предоставления субсидии, а также возникающие в связи с этим правовые коллизии и конфликты. Цель исследования: определить, соблюден ли баланс частных и публичных интересов действующим правовым регулированием отношений по возврату субсидий юридическими лицами. В процессе разработки проблемы использованы следующие специальные методы исследования: формально-юридический, юридиико-технический и историко-правовой, а также общенаучные методы познания: анализ, синтез, индукция, дедукция и др. На основе анализа судебной практики арбитражных судов и нормативных правовых актов, регулирующих порядок и условия предоставления субсидий, авторами сделан вывод о нарушении публичного интереса действующим регулированием возврата субсидий в бюджет, допускающим частичный возврат субсидии. Сформулированы предложения по внесению изменений в Бюджетный кодекс и подзаконные нор-

мативные акты в целях достижения правовой определенности и однозначности законодательных установлений, формирования единой судебной практики. Неотъемлемым обоснованием сделанного авторами вывода является подробное исследование наиболее показательных судебных решений, подтверждающих спорное, неоднозначное, «порочное» регулирование порядка возврата в бюджет субсидий юридическими лицами.



Ключевые слова

субсидия, возврат субсидии, получатель, судебная практика, бюджетное законодательство, публичный интерес, баланс интересов, Бюджетный кодекс.

Для цитирования: Поветкина Н.А., Леднева Ю.В. Бюджетные субсидии: конфликт публичного и частного. Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. № 1. С. 46–69. DOI:10.17323/2072-8166.2023.1.46.69.

Research article

Budget Subsidies: Conflict between Public and Private



Natalia A. Povetkina¹, Yulia V. Ledneva²

^{1,2} Institute of Legislation and Comparative Law at Government of the Russian Federation, 34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow 117218, Russia,

¹ pna127@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2443-6530>

² ulivik@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8423-0086>



Abstract

The ambiguity of interpretation of the norms of the Budget Code of the Russian Federation regarding the establishment of the amount of the subsidy to be refunded in case of violation by legal entities of the procedure and conditions for its provision has led to a change in subordinate law-making and judicial enforcement: the vector has shifted from the requirement to refund the entire amount of the subsidy received to the requirement to refund the subsidy in the part corresponding to the identified violation. Such a transformation of law-making and law enforcement has led to a violation of public interest in the financial sphere, which consist in the fact that the funds of the budgets of public legal entities are spent targeted, for the intended purpose, and, accordingly, that the subsidy as a form of state (municipal) support is provided to those persons who meet the requirements established in regulatory legal acts. The subject of the study are legal relations on the return of subsidies by legal entities that violated the procedure and conditions for granting subsidies, as well as legal conflicts and conflicts arising in this regard. The purpose of the study is: to determine whether the balance of private and public interests is observed by the current legal regulation of relations on the return of subsidies by legal entities. In the process of developing the problem, the following special research methods were used by authors: formal legal, legal technical and historical legal, as well as overall research methods of cognition: analysis, synthesis, induction, deduction. Based on the analysis of judicial practice of arbitration courts and regulatory legal acts regulating the procedure and

conditions for the submission of subsidies, a conclusion is made about the violation of public interests by the current regulation of the return of subsidies to the budget, allowing partial refund of subsidies, and proposals are formulated to amend the Budget Code of the Russian Federation and subordinate regulatory legal acts in order to achieve legal certainty and unambiguity of legislative regulations, the formation of a unified judicial practice. An integral justification for this conclusion is a detailed study of the most significant court decisions confirming the controversial, ambiguous, “vicious” regulation of the procedure for returning subsidies to the budget by legal entities.



Keywords

subsidy; refund of subsidies; recipient of subsidies; judicial practice; budget legislation; public interest; balance of interests; Budget Code.

For citation: Povetkina N.A., Ledneva Y.V. (2023) Budget Subsidies: Conflict between Public and Private. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. vol. 16, no. 1, pp. 46–69 (in Russ.). DOI: 10.17323/2072-8166.2023.1.46.69.

Введение

Субсидия является одним из важнейших бюджетно-правовых средств, которое используется государством и муниципальными образованиями для финансовой поддержки различных субъектов — иных публично-правовых образований, юридических и физических лиц, обеспечения их необходимым уровнем доходов для выполнения поставленных перед публично-правовыми образованиями целей и задач. Особенно активно используется режим бюджетного субсидирования в сложных социально-экономических условиях. Так, например, дополнительные субсидии из бюджетов выделялись в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. В данный момент выделение ряда субсидий обусловлено необходимостью поддержки бизнеса и граждан в условиях санкционного давления на Россию¹.

¹ См., напр.: постановление Правительства РФ от 17.03.2022 № 393 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным системообразующим организациям промышленности и торговли и организациям, входящим в группу лиц системообразующей организации промышленности и торговли» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1876; распоряжение Правительства РФ от 14.04.2022 № 876-р «О выделении в 2022 году Росавиации бюджетных ассигнований в целях предоставления субсидий из федерального бюджета российским авиакомпаниям на возмещение недополученных доходов, образовавшихся вследствие расторжения договоров перевозки с пассажирами в связи с отменой международных и (или) внутренних перевозок в условиях внешнего санкционного давления» // СЗ РФ. 2022 № 16. Ст. 2777; постановление Правительства Нижегородской области от 25.05.2022 № 383 «О мерах поддержки предприятий кинотеатральной отрасли в условиях внешнего санкционного давления». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 03.10.2022)

Правовой институт бюджетного субсидирования имеет историю. Впервые в Российской Федерации субсидия наряду с дотациями и субвенциями получила законодательное оформление в ст. 18 Закона РСФСР № 1734-1², где закреплялись ее основные признаки — безвозмездность, безвозвратность и целевой характер. Согласно названному Закону, в отличие от современного регулирования, субсидия как форма бюджетного регулирования могла выделяться исключительно из вышестоящего бюджета бюджетам нижних уровней. Принятый в 1998 году и введенный в действие 01.01.2000 Бюджетный кодекс Российской Федерации³ (далее — БК; Кодекс) расширил круг субъектов-получателей субсидии. С этого времени субсидии могли направляться не только иному публично-правовому образованию, но также физическим и юридическим лицам.

Более чем за 20 лет действия правовой институт бюджетного субсидирования неоднократно подвергался трансформации. Так, например, из его ст. 6 была исключена дефиниция понятия «субсидия»⁴ (в настоящее время отсутствует легальное определение данного понятия), изменилось название и содержание ст. 78, кодекс был дополнен статьями 78.1–78.4, предусматривающими особенности выделения субсидий в зависимости от категории получателя субсидий и целей использования субсидий. Кроме того, ранее (в первоначальной редакции ст. 69 Кодекса) субсидия рассматривалась как форма расходов бюджетов; в действующей же редакции — это вид бюджетных ассигнований. Правовое регулирование порядка субсидирования стало более детальным, «точечным», вариативным, а контроль за их выделением и использованием — более тщательным и скрупулезным, основанным на модели риск-ориентированного финансово-бюджетного контроля.

Модификация правового института бюджетного субсидирования обусловлена объективными экономическими процессами, происходящими в российском обществе и государстве на рубеже XX и XXI веков: переходом от плановой экономики к рыночной; вовлечением публично-правовых образований в экономический оборот в качестве равноправных его участников; разгосударствлением собственности; отменой

² Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (утратил силу 01.01.2000) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Под субсидией в первоначальной редакции БК (ст. 6) понимались бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы России, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

командно-административной системы управления экономическими отношениями; развитием института частной собственности и т.д.

Правовой институт бюджетного субсидирования является в настоящее время одним из наиболее востребованных рынком, а поскольку он затрагивает как публичный интерес, так и частные интересы, которые не всегда совпадают (чаще не совпадают), данный институт конфликтен и сложен в плане правоприменения, о чем свидетельствует многочисленная судебная практика⁵ и частые изменения нормативно-правового регулирования⁶. Изложенное подтверждает актуальность рассматриваемой проблематики.

Предметом исследования являются правоотношения по возврату субсидий юридическими лицами⁷, которые при их получении нарушили порядок и условия их выделения, а также возникающие в связи с этим правовые коллизии и конфликты.

Авторы на основе анализа правоприменительной практики арбитражных судов и изменений правового регулирования в части определения размера субсидии, подлежащей возврату юридическими лицами при нарушении ими порядка и условий ее предоставления, предприняли попытку ответить на вопрос: соблюдают ли правовое регулирование и практика баланс публичного и частных интересов? Выдвигается гипотеза о нарушении публичного интереса получающим все большее распространение нынешним бюджетным регулированием порядка возврата субсидии, предусматривающим частичный (в размере выявленного нарушения) возврат субсидии при нарушении юридическим лицом порядка и условий ее предоставления.

В ходе исследования применялась методология, включающая специальные методы познания: формально-юридический, юридико-технический и историко-правовой.

⁵ Анализ судебных дел приведен ниже. Отметим, что в открытых источниках отсутствует информация о количестве дел, рассмотренных судами по спорам, вытекающим из правоотношений по предоставлению субсидий. Косвенно о наличии таких споров и большом их количестве свидетельствует статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ, по которой арбитражными судами в 2021 году было рассмотрено 4 753 спора, вытекающих из бюджетных правоотношений. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6122> (дата обращения: 31.01.2023)

⁶ За время действия ст. 78 БК в нее были внесены изменения 23 федеральными законами.

⁷ Здесь и далее под юридическими лицами будут пониматься юридические лица, за исключением государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, для которых Бюджетным кодексом предусмотрен отдельный правовой режим предоставления и возврата субсидий.

1. Субсидии: понятие и судебная практика по делам, связанным с их предоставлением и использованием

Порядок и условия предоставления субсидий юридическим лицам установлены ст. 78 БК.⁸ Анализ указанной статьи позволяет выделить следующие признаки вышеуказанных субсидий: безвозмездность; безвозвратность; целевой характер⁹; субсидии являются бюджетными средствами; многоуровневость регулирования порядка предоставления субсидий¹⁰; использование различных форм субсидий¹¹.

Пункты 6–8.4 ст. 78 Кодекса предусматривают специфику (особенности) выделения бюджетных ассигнований на субсидирование в зависимости от категории юридического лица и его видовой принадлежности¹². Соответственно регулирование порядка предоставления субсидий является сложным, многоуровневым, ориентированным на учет особенностей, присущих различным категориям юридических лиц и правовому режиму их взаимодействия с публично-правовыми образованиями в финансовой сфере.

В рамках исследуемой проблематики необходим детальный анализ наиболее показательных судебных дел, связанных с субсидированием,

⁸ Содержание положений ст. 78.1–78.4 БК не является предметом исследования в рамках данной статьи. Настоящее исследование посвящено анализу порядка предоставления субсидий юридическим лицам, тогда как ст. 78.1–78.4 устанавливают особенности отдельных субъектов и субсидий на определенные цели.

⁹ Во-первых, субсидии выделяются для возмещения недополученных доходов в связи с производством / реализацией товаров, выполнением работ, оказанием услуг; во-вторых, — для финансового обеспечения / возмещения затрат в связи с производством / реализацией товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

¹⁰ Первый уровень — законодательный: основные положения закреплены в БК и, кроме того, субсидия должна быть предусмотрена в законе (решении) о бюджете на текущий финансовый год. Второй уровень — подзаконный: в актах высших органов исполнительной власти устанавливаются случаи и порядок предоставления субсидии. Третий уровень — договорной: субсидия выделяется на основе договора (соглашения).

¹¹ Во-первых, в форме авансовых платежей; во-вторых, в форме вкладов в имущество являющихся хозяйственными обществами юридических лиц, не увеличивающих их уставные (складочные) капиталы.

¹² В частности, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, являющимся стороной концессионных соглашений, а также юридическим лицам — сторонам соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве субсидии предоставляются в соответствии с условиями и сроками, предусмотренными соглашениями о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, концессионными соглашениями (п. 6 ст. 78 БК). В законе (решении) о бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на предоставление в соответствии с решениями уполномоченных органов государственной и местной власти юридическим лицам грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе (п. 7 ст. 78) и т.д.

чтобы выявить тенденции судебного правоприменения, показать влияние судебной практики на правотворчество и дать ему оценку с позиции соблюдения публичного интереса. Вследствие многочисленности и разноплановости судебной практики по делам указанной категории научный интерес имеет классификация соответствующих судебных споров с дальнейшим изучением наиболее показательных судебных дел. Подробный анализ судебной практики является необходимым элементом для формирования доказательственной базы и подтверждения гипотезы, так как особенностью эволюции развития правовой мысли на современном этапе является его направление в сторону судебного правотворчества [Гаджиев Х.И., 2020: 92.]

Вариативное, предусматривающее ряд особенностей различных категорий юридических лиц – получателей субсидий регулирование порождает большое количество конфликтов и судебных споров. На основе анализа судебной практики арбитражных судов¹³ в зависимости от стадии процесса субсидирования — выделения или использования субсидии юридическими лицами — споры можно подразделить на группы: 1) споры, связанные с предоставлением субсидий; 2) оспаривание юридическим лицом отказа главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС) в субсидии¹⁴; 3) оспаривание юридическим лицом требования ГРБС о возврате субсидий в связи с нарушением условий их выделения субсидии¹⁵; 4) оспаривание юридическим лицом размера взыскиваемой субсидии в связи с нарушением условий выделения субсидии; 5) споры, связанные с использованием субсидий: споры в связи с неправомерным использованием субсидии¹⁶, включая нецелевое использование субсидий¹⁷; 6) споры

¹³ Анализируемая в статье судебная практика получена из открытых источников: СПС КонсультантПлюс и ГАС Правосудие.

¹⁴ См., напр.: определение Верховного суда РФ от 01.04.2022 по делу № 310-ЭС22-2827; определение Верховного Суда РФ от 06.10.2021 по делу № 305-ЭС21-17330; постановление Арбитражного суда Дальне-Восточного округа от 13.07.2022 по делу № Ф03-2867/2022; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.05.2022 по делу № А70-15804/2021 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁵ См., напр.: определение Верховного Суда РФ от 30.04.2021 по делу № 303-ЭС21-5223. постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.07.2022 по делу № А40-98133/2021; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.06.2022 по делу № А02-454/2021; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.05.2022 по делу № А46-5576/2021 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶ См., напр.: определение Верховного Суда РФ от 28.02.2022 по делу № 303-ЭС21-29403 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁷ См., напр.: постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.06.2022 по делу № А33-16056/2021; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.06.2022 по делу № А53-19444/2021; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.06.2022 по делу № А39-7291/2021; постановление

по заявлениям юридических лиц к ГРБС о взыскании задолженности по субсидии¹⁸.

Одной из наиболее трудноразрешимых категорий споров в судебной практике являются споры о наличии/отсутствии оснований возврата субсидии в полном размере в связи с нарушением юридическим лицом условий предоставления субсидии. Как правило, в суды с заявлениями обращаются юридические лица, которые получили субсидию, но по результатам контрольных мероприятий на основании соответствующего требования, вынесенного в связи с обнаружением нарушения юридическим лицом условий субсидирования, должны вернуть субсидию в бюджет. Юридические лица просят суд отменить требование о взыскании всей суммы полученной субсидии и уменьшить ее до размера, соответствующего выявленному проверкой нарушению.

По данной категории споров единая правоприменительная практика отечественными судами не выработана; встречаются противоположные по содержанию решения судов. Показательным в контексте рассматриваемой проблематики является дело № А40-6115/20 по заявлению ООО «Завод «Дорожных машин» (далее — Общество, ООО, Завод) к Министерству промышленности и торговли Российской Федерации (далее — Министерство, Минпромторг) о признании недействительными требований Министерства о возврате полученной субсидии в связи с нарушением Обществом условий представления субсидии. Данное дело по первой инстанции было рассмотрено Арбитражным судом города Москвы; по второй (апелляционной) инстанции — Деятым арбитражным апелляционным судом; по третьей (кассационной) инстанции — Арбитражным судом Московского округа и по четвертой — Верховным Судом Российской Федерации¹⁹.

29.03.2018 Общество и Министерство в соответствии с Правилами № 146 заключили соглашение о выделении из федерального бюджета в 2018–2019 гг. субсидий в размере 182 658 000 руб. на компенсацию части затрат, связанных с выпуском и поддержкой гарантийных обязательств в отношении высокопроизводительной самоходной техники (далее — Соглашение). Минпромторг в 2019 году провел выездную проверку, в

Арбитражного суда суд Восточно-Сибирского округа от 08.06.2022 по делу № А33-17707/2021; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.05.2022 по делу № А53-21841/2021 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁸ См., напр.: решение Арбитражного суда Хабаровского края от 13.07.2022 по делу № А73-5741/2022; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23.06.2022 по делу № А33-25205/2017 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁹ Дело № А40-6115/20-72-38 (в Верховном Суде РФ — № 305-ЭС21-13022) // ГАС «Правосудие».

ходе которой было выявлено, что Завод нарушил условия субсидирования (к заявлению о субсидии были приложены документы в отношении погрузчиков фронтальных ДМ-34 «Волжанин», при производстве которых в нарушение пп. «е» п. 4 Требований²⁰ не осуществлялись установленные технологические операции, в том числе сборка, сварка, покраска несущей рамы и стрелы; изготовление, сварка, покраска металлоконструкций кабины). Было выявлено, что при производстве указанных погрузчиков использовались изготавливаемые в Китайской Народной Республике элементы конструкции фронтального колесного погрузчика LG833, в том числе кабина и рама, в связи с чем Министерство предъявило Обществу требование, обязав его возратить в доход федерального бюджета субсидию в полном объеме. Не согласившись с данным требованием, ООО обратилось с заявлением в арбитражный суд и в обоснование своей позиции заявляло, что:

общество не включало в размер субсидии затраты на производство спорных погрузчиков;

с середины 2019 года кабины производства КНР для изготовления фронтальных погрузчиков Заводом не применялись;

Министерство неправомерно указало на возврат всей суммы субсидии: с ООО подлежит взысканию лишь часть субсидии, соответствующая размеру нарушения. Проверкой были выявлены нарушения в отношении одного вида субсидируемой техники — 74 фронтальных колесных погрузчиков. В отношении иной субсидируемой техники нарушений установлено не было. По мнению Завода, вопрос о возврате мог быть поставлен только в отношении 48 630 000 руб., т.е. части субсидии, соответствующей стоимости техники, произведенной с нарушением условий субсидирования. По мнению Общества, под «соответствующей суммой» в БК понимается сумма, которая соответствует размеру нарушения, поэтому, если исключить из общего объема компенсируемых затрат затраты на производство фронтальных погрузчиков в количестве 74 единиц, то произведенные Заводом затраты на производство других видов техники являются достаточными для получения субсидии в полном размере.

Доводы Завода суд первой инстанции отклонил. Обществу было отказано в удовлетворении его заявления в полном объеме, а требования Минпромторга были удовлетворены. Решение Арбитражного суда Москвы было оставлено в силе всеми вышестоящими судебными инстанци-

²⁰ Приложение № 2 к Правилам № 146 «Требования к российским производителям для получения субсидий на компенсацию части затрат, связанных с выпуском и поддержкой гарантийных обязательств в отношении высокопроизводительной самоходной и прицепной техники».

ями. Заслуживает внимания обоснование судом своего решения в части поддержки требования Минпромторга о взыскании с Общества суммы предоставленной субсидии в полном объеме. Министерство заявляло требование о расторжении Соглашения и о возврате всей суммы субсидии в федеральный бюджет. Общество, напротив, полагало, что возврату в бюджет подлежит не вся субсидия, а только ее часть, в отношении которой Минпромторг установил нарушение условий ее субсидирования, поскольку иное противоречит принципу соразмерности ответственности допущенному нарушению. В мотивировочной части своего решения суд первой инстанции, отвергая доводы Завода, ссылаясь на п. 20 Правил № 146 (в редакции от 10.02.2018), согласно которому в случае установления по итогам проведенных уполномоченными органами проверок факта нарушения цели, условий и порядка, установленных при предоставлении субсидий, соответствующие средства подлежат возврату в доход федерального бюджета.

Суды, разрешая данный спор, исходили из того, что поскольку Общество на момент заключения Соглашения не соответствовало требованиям Правил № 146, оно изначально не имело права на заключение Соглашения. Отклоняя довод Общества о неправильном указании Министерством размера субсидии, подлежащей возврату, суд первой инстанции в решении подчеркнул, что под «соответствующими средствами», подлежащими возврату по факту нарушения цели, условий и порядка, установленных при предоставлении субсидии, понимается вся сумма субсидии. Кроме того, суды отметили, что законодательство не дает Министерству права на перерасчет, проверку и корректировку суммы субсидии в зависимости от объема документов и техники, о которых были сообщены недостоверные сведения или иным образом нарушены условия субсидирования. Кроме того, расторжение Соглашения и, как следствие, возврат осуществленного по нему представления не является мерой юридической ответственности, являя собой «иной способ защиты прав кредитора», на основании чего судьи делали вывод о невозможности применения к спорным отношениям принципов юридической ответственности. Данная позиция судебных инстанций является совершенно правильной и заслуживающей поддержки.

Что касается судебных решений, вынесенных по итогам рассмотрения споров о взыскании с юридических лиц субсидий в связи с нарушением порядка их предоставления и предусматривающих взыскание субсидий не в полном объеме, а частично, то их много. В каждом случае суды оценивают фактические обстоятельства дела, значимость (существенность) нарушений, допущенных юридическими лицами и т.д.

Арбитражными судами Хабаровского края был рассмотрен спор по иску Министерства сельского хозяйства Хабаровского края (далее — Министерство) к ООО «Хорская буренка» (далее — ООО) о взыскании субсидии в размере 16 132 050 руб.²¹ Основанием иска явилось выявленное в ходе проведения Министерством проверки нарушение получателем субсидии следующих условий: об отсутствии задолженности по заработной плате перед работниками; об обеспечении среднемесячной платы работников не ниже размера МРОТ; о подтверждении достижения показателя результативности использования субсидии.

Суд первой инстанции, решение которого в результате рассмотрения спора судами иных инстанций было оставлено в силе²², проанализировав документы, в соответствии с которыми выделялась субсидия²³, пришел к выводу об удовлетворении искового заявления частично: о взыскании с ООО «Хорская буренка» необоснованно полученной субсидии в размере 8 066 025 руб., рассчитанном по формуле²⁴ определения размера суммы, подлежащей возврату в случае недостижения результатов субсидирования и значения показателей, необходимых для их достижения²⁵.

²¹ Дело № А73-3436/2020.

²² По данному делу были вынесены следующие судебные акты: решение Арбитражного суда Хабаровского края от 15.06.2020 (вступило в законную силу); постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 02.10.2020 (решение суда первой инстанции было отменено; по делу вынесено новое решение); постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13.01.2021 (№ Ф03-5876/2020) (постановление апелляционного суда отменено, решение суда первой инстанции оставлено в силе); определение Верховного Суда РФ от 30.04.2021 № 303-ЭС21-5223 (постановление суда кассационной инстанции оставлено в силе).

²³ Документы включают: постановление Правительства Хабаровского края от 01.06.2017 № 224-пр «Об утверждении Порядка и условий субсидий из краевого бюджета сельскохозяйственным товаропроизводителям Хабаровского края на поддержку племенного животноводства и о признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Хабаровского края»; Соглашение от 28.07.2017 № 119 между Министерством Хабаровского края и ООО «Хорская буренка» о предоставлении субсидии в целях возмещения части затрат сельхозпроизводителя на содержание племенного маточного поголовья крупного рогатого скота молочного направления в размере 7 975 990 руб.; Соглашение от 28.08.2018 № 240 между Министерством Хабаровского края и ООО «Хорская буренка» о субсидии в целях возмещения части затрат сельхозпроизводителя на содержание племенного маточного поголовья крупного рогатого скота молочного направления в размере 8 156 060 руб.

²⁴ Формула закреплена в п. 6.3 постановления Правительства Хабаровского края от 01.06.2017 № 224-пр «Об утверждении Порядка и условий субсидий из краевого бюджета сельскохозяйственным товаропроизводителям Хабаровского края на поддержку племенного животноводства и о признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Хабаровского края».

²⁵ Недостижение результатов субсидирования и значения показателей, необходимых для их достижения, является отдельным случаем возврата субсидии, когда размер

В обоснование своей позиции Арбитражный суд Хабаровского края указал: «Ответчик не достиг определенных результатов хозяйственной деятельности, что является условием использования субсидии, следовательно, с учетом пункта 6.3 возврату в краевой бюджет подлежит субсидия в сумме 8 066 025 руб. Поскольку проверкой установлено соблюдение большей части условий получения субсидий ответчиком, оснований для возврата субсидии в полном объеме не имеется». Так же в мотивировочной части решения суд первой инстанции отметил, что Министерство не доказало соблюдения им п. 4.1.2 и 6.6 соглашений о субсидии, а именно: не осуществило в установленные сроки проверки документов получателя субсидии на их соответствие Правилам предоставления субсидии и не составило акта о выявленных нарушениях. На этом основании суд не принял во внимание допущенные ООО нарушения (задолженность по зарплате перед работниками, необеспечение среднемесячной зарплаты работников не ниже размера МРОТ) и, как следствие, взыскал с ответчика субсидию частично. Таким образом, неисполнение ООО «Хорская буренка» условий субсидирования не повлекло за собой возврата им субсидии ни полностью, ни частично²⁶. Рассмотренное дело демонстрирует правомерную возможность избежания юридическим лицом возврата субсидии, в том числе частично.

Другое показательное дело — решением Арбитражного суда ХМАО — Югры от 03.12.2019 по делу № А75-12731/2019 был разрешен спор по иску Департамента промышленности ХМАО–Югры (далее — Департамент) к АО «Завод МДФ» (далее — АО) о возврате в бюджет автономного округа субсидии в размере 256 611 177,20 руб. Основанием иска явилось выявленное Службой контроля ХМАО–Югры нарушение получателя субсидии, выразившееся в сообщении Департаменту сведений о произведенной продукции в завышенном размере, а также в неоплаченной задолженности по арендным платежам на момент субсидирования.

Суд, проанализировав документы, в соответствии с которыми предоставлялась субсидия²⁷, пришел к выводу об удовлетворении искового

субсидии, подлежащей возврату, рассчитывается по специальной формуле, закрепленной в нормативным правовом акте.

²⁶ Частично субсидия была возвращена на ином основании (расчет произведен по специальной формуле) — в связи с недостижением получателем субсидии определенных результатов хозяйственной деятельности.

²⁷ Документы включают: Порядок предоставления субсидии из бюджета автономного округа на производство и реализацию продукции глубокой переработки древесины предусмотрен разделом 5.2 Государственной программы ХМАО–Югры «Развитие лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса ХМАО–Югры на 2016–2020 годы», утв. постановлением Правительства ХМАО–Югры от 09.10.2013 № 425-п; Договор № 8 от 25.03.2014 между Департаментом и АО «Завод МДФ» на субсидию на возмещение

заявления частично: с АО была взыскана сумма излишне предоставленной субсидии в размере 11 637 465, 30 руб., который соответствовал стоимости завышенного объема продукции, отраженного в документах указанного АО в целях получения субсидии. В обоснование своей позиции суд указал: «Как видно, ни федеральное, ни региональное законодательство определенно не разрешает вопроса размера субсидии, подлежащей возврату получателем, в случае установления фактов предоставления недостоверных сведений. При этом общие условия ответственности, к каковым подлежит отнесению и возврат суммы субсидии, предполагает соразмерность ответственности совершенному нарушению... Принципы безвозвратности субсидии и соразмерности ответственности нарушителя совершенному правонарушению позволяют суду прийти к выводу о возможности взыскания с получателя субсидии только той ее части, которая была предоставлена необоснованно (излишне) в результате действий получателя, выразившихся в предоставлении недостоверных сведений в части завышенного объема произведенной продукции».

2. Определение размера субсидии, подлежащей возврату в случае нарушения юридическим лицом условий ее предоставления: правовые коллизии

Порядок и размер возврата субсидии закрепляется в п. 3.1 ст. 78 БК. Данный пункт устанавливает, что «в случае нарушения получателями предусмотренных настоящей статьей субсидий условий, установленных при их предоставлении, соответствующие средства подлежат в порядке, определенном нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, предусмотренными пунктом 3, абзацем четвертым пункта 8 и пунктом 8.2 настоящей статьи, возврату в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации». Таким образом, возврату подлежат «соответствующие средства», а в части определения порядка возврата субсидии содержится отсылка к иным правовым актам.

Как показывает судебная практика, не все суды одинаково толкуют содержащееся в п. 3.1 ст. 78 Кодекса понятие «соответствующие средства» применительно к определению размера субсидии, подлежащей возврату. В одних случаях суды понимают «соответствующие средства» как средства, предоставленные в качестве субсидии в полном объеме; дру-

части затрат по производству древесноволокнистых плит на их реализацию в размере 180 000 000 руб.; Договор № 38-ДГ-1 от 20.04.2017 между Департаментом и АО «Завод МДФ» на субсидию на возмещение части затрат по производству древесноволокнистых плит на их реализацию в размере 77 318 000 руб.

гие ограничивают размер субсидии, толкуя «соответствующие средства» как средства, соответствующие размеру выявленного нарушения. Различные подходы к толкованию правовой нормы, содержащейся в п. 3.1 ст. 78, создает повод к тому, чтобы рассматривать ее как неопределенную.

Однако если исходить из буквального толкования статьи Кодекса, под «соответствующими средствами» следует понимать всю сумму субсидии, так как в анализируемой норме сначала содержится указание на субсидию и далее применительно к субсидии используется понятие «соответствующие средства» при отсутствии уточнений, допускающих возможность возврата только части субсидии. По смыслу правовой нормы, содержащейся в п. 3.1 ст. 78 Кодекса возврату подлежит субсидия в полном объеме в случае нарушения условий ее предоставления юридическим лицом; «соответствующие средства» — это средства, которые соответствуют всей сумме субсидии; выявленный размер нарушения, совершенного получателем субсидии при предоставлении средств, не связывается с определением размера субсидии, подлежащей возврату; о размере нарушения в анализируемом пункте статьи БК ничего не говорится.

Отметим, что ранее (примерно до 2019 года) подзаконные акты, определяющие порядок и условия субсидирования, как правило, воспроизводили положение п. 3.1 ст. 78 Кодекса²⁸, предусматривающее возврат соответствующих средств. Это являлось излишним, так как вопрос об определении размера возвращаемой субсидии (в соответствующем субсидии размере) установлен БК. Однако поскольку положения таких подзаконных актов полностью соответствовали Кодексу (воспроизводили его формулировки), факт их включения в подзаконные акты практического значения в целом не имел.

Предусмотренный п. 3.1 ст. 78 БК правовой механизм, предусматривающий в случае нарушения условий субсидирования полное возмещение

²⁸ См, напр.: п. 20 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским производителям на компенсацию части затрат, связанных с выпуском и поддержкой гарантийных обязательств в отношении высокопроизводительной самоходной и прицепной техники, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 10.02.2018 № 146 «Об утверждении» (в первоначальной редакции) // СЗ РФ. 2018. № 8. Ст. 1217; п. 18 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию процентных ставок по инвестиционным кредитам в сфере производства редких и редкоземельных металлов в рамках подпрограммы «Развитие промышленности редких и редкоземельных металлов» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утв. постановлением Правительства РФ от 21.01.2014 № 42 (в первоначальной редакции) // СЗ РФ. 2014. № 4. Ст. 389.

субсидии, направлен на защиту публичного интереса и обусловлен правовой природой публичных финансов, включающих бюджетные средства, назначение которых состоит в обеспечении задач и функций публично-правовых образований. Однако постепенно, начиная с 2019 года, вектор нормотворчества начал изменяться. К настоящему времени он сместился с требования о возврате юридическим лицом субсидии в полном объеме к требованию о возврате субсидии в ограниченном размере — размере нарушения. В подзаконные акты, устанавливающие порядок и условия субсидирования, стали включать нормы, не дублирующие, как прежде, формулировку и содержание п. 3.1 ст. 78 Кодекса, а определяющие «соответствующие средства» как размер выявленного нарушения, то есть предусматривающие возврат субсидии частично²⁹.

Например, в первоначальной редакции (2015 года) Правил № 693³⁰ (п. 25) было прямо закреплено, что «в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения юридическим лицом обязательств по инвестиционному соглашению и (или) соглашению о субсидии и неустранения

²⁹ См.: постановление Правительства РФ от 10.02.2018 № 146 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским производителям на компенсацию части затрат, связанных с выпуском и поддержкой гарантийных обязательств в отношении высокопроизводительной самоходной и прицепной техники, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» в редакции постановления Правительства РФ от 25.06.2021 № 992 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5380; постановление Правительства РФ от 13.12.2021 № 2281 «Об утверждении Правил предоставления субсидий российским организациям на финансовое обеспечение части затрат на разработку и организацию производства новых видов продукции, а также модернизацию линейки выпускаемой продукции» // СЗ РФ. 2021. № 51. Ст. 8866; постановление Правительства РФ от 27.09.2021 № 1619 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета Российским компаниям на финансовое обеспечение части затрат, связанных с внедрением Российской продукции радиоэлектронной промышленности» // СЗ РФ. 2021. № 40. Ст. 6842; постановление Правительства РФ от 20.10.2021 № 1784 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета российским организациям в целях государственной поддержки модернизации опорных лабораторий» // СЗ РФ. 2021. № 43. Ст. 7281.

³⁰ Правила предоставления из федерального бюджета субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) на финансовое обеспечение затрат на создание и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры, а также на технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям и газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям в рамках реализации инвестиционных проектов на территории Дальнего Востока, утв. постановлением Правительства РФ от 09.07.2015 № 693 «О порядке предоставления из федерального бюджета субсидий на финансовое обеспечение затрат на создание и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры, а также на технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям и газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям в рамках реализации инвестиционных проектов на территории Дальнего Востока» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть II). Ст. 4495.

нарушений в срок до 6 месяцев средства в объеме предоставленной субсидии подлежат возврату в федеральный бюджет». В редакции Правил № 693 от 30.11.2017 (п. 36), действовавшей до 01.09.2021, уточнялось, что юридическое лицо обязано возвратить денежные средства в федеральный бюджет в размере субсидии в случае сообщения в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти недостоверных сведений и (или) документов для заключения инвестиционного соглашения и соглашения о субсидии. Также предусматривался частичный возврат субсидий в размере, использованном с допущением нарушения, в случае нарушения целей субсидии (пп. «б» п. 36 Правил № 693 в ред. от 30.11.2017). Действующая редакция Правил № 693 (п. 38) предусматривает возврат денежных средств в бюджет при установлении в ходе проверок факта нарушения юридическим лицом целей, условий и порядка предоставления субсидии в размере субсидии (в размере, использованном с допущением нарушения). В отличие от ранее действовавшей редакции Правила № 693 не уточняют, в каких именно случаях возврату подлежит субсидия в полном объеме, а в каких — частично (в размере нарушения).

В действующей в настоящее время редакции от 14.07.2022 Правил №1917³¹ закрепляется требование о возврате субсидии в размере выявленных нарушений по итогам проверок факта несоблюдения условий субсидирования, тогда как в первоначальной редакции (2019 года) сохранилось требование о возврате в бюджет всех полученных средств. Несмотря на тенденцию к закреплению в подзаконных актах положения о частичном (в размере выявленного нарушения) возврате субсидии, в некоторых действующих нормативных актах сохраняется подход, предусматривающий возврат субсидии в полном объеме³².

Смещение вектора с требования о полном возврате субсидий на возврат субсидии частично (в размере выявленного нарушения) нарушает публичные интересы, заключающиеся в том, чтобы средства бюджетов публично-правовых образований расходовались адресно, по целевому

³¹ Постановление Правительства РФ от 27.12.2019 № 1917 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение части затрат на строительство судов рыбопромыслового флота» // СЗ РФ. 2020. № 2 (часть I). Ст. 173.

³² См.: постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1528 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям, международным финансовым организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным сельскохозяйственным товаропроизводителям (за исключением сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов), организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию, по льготной ставке» (пункт 39 Правил) // СЗ РФ. 2017. № 2 (Часть I). Ст. 357.

назначению, и соответственно, чтобы субсидия как форма государственной (муниципальной) поддержки адресовалась именно тем лицам, которые соответствуют установленным нормативными актами требованиям³³. Кроме того, такой поворот в регулировании влечет риск злоупотребления правом юридическими лицами–получателями субсидий, так как позволит недобросовестным получателям субсидий, заведомо сообщившим недостоверную информацию, рассчитывать, что даже если проверкой будет выявлено нарушение порядка и условий субсидирования, то они будут обязаны возратить не субсидию полностью, а лишь ее часть, соответствующую нарушению. Минимизировать такой риск и защитить публичный интерес можно только использованием правового механизма, предусматривающего возврат субсидии в полном объеме, который закреплен в п. 3.1 ст. 78 БК, но деформирован положениями подзаконных актов. Нынешнее регулирование в большей степени отражает частные интересы юридических лиц–получателей субсидий, одновременно нарушая публичный интерес в сфере расходования бюджетных средств.

Отметим, что в п. 3 п. 3 ст. 78 Кодекса, устанавливающим требования к правовым актам, регулирующим субсидирование юридических лиц, ничего не говорится об установлении размера субсидии, подлежащей возврату. Указанный пункт закрепляет, что такие правовые акты должны определять порядок (но не размер) возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении, тогда как порядок и размер — понятия разные. Размер субсидии, подлежащей возврату, определен в БК, поэтому совершенно очевидно, что в порядке, закрепленном подзаконным актом, этот вопрос не должен регулироваться. Соответствующее положение содержится в постановлении Правительства Российской Федерации № 1492³⁴ (п. 5), в котором предусмотрено, что «при определении условий и порядка предоставления субсидий в правовом акте указывается следующая инфор-

³³ В силу ст. 28 БК бюджетная система Российской Федерации основана на принципах эффективности и экономности использования бюджетных средств, их адресности и целевого характера. Статьей 38 БК определен принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, означающий, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

³⁴ Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 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» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6069.

мация: ж) порядок и сроки возврата (*а не размер!* — курсив авторов) субсидий в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации в случае нарушения условий их предоставления».

В связи с этим интересен гражданско-правовой институт недействительности сделок. Согласно ст. 167 Гражданского кодекса Российской Федерации³⁵ (далее — ГК РФ) недействительная сделка не влечет юридических последствий и недействительна с момента ее совершения. При недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке.

В арбитражной практике прежде чем были внесены изменения в БК РФ — введен п. 3.1 в ст. 78³⁶, в целях защиты публичного интереса (для обеспечения возврата субсидии в полном объеме) применялся институт недействительности сделок, и договоры, заключенные в нарушение порядка предоставления субсидий, признавались ничтожными³⁷. В постановлении Пленума Верховного Суда России от 23.06.2015 № 25 прямо закреплено, что «ничтожной является сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц»³⁸. Позиция согласно которой ничтожный договор нарушает законные интересы государства по адресному и целевому использованию бюджетных средств, предназначенных для поддержки тех или иных категорий предпринимателей присутствует в доктрине [Глоов Д.Х., 2018: 177–214] и нашла поддержку в Конституционном Суде Российской Федерации³⁹.

В правовой доктрине в связи с этим обосновано мнение о невозможности применения к бюджетным правоотношениям гражданского законодательства в связи с различием методов отраслевого правового регулирования [Герасименко Ю.В., Сынтин А.В., 2018: 51]. Тем не менее судебная практика, включая практику Конституционного Суда Российской Федерации, использует при разрешении финансово-правовых спо-

³⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³⁶ Пункт 3.1 введен в ст. 78 БК Федеральным законом от 15.02.2016 № 23-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 7. Ст. 911.

³⁷ См. решения по арбитражным делам: А20-4753/2015, А22-2171/2015.

³⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

³⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 26.01.2017 № 134-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чигаева Руслана Сулумбековича на нарушение его конституционных прав подпунктом 3 пункта 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

ров гражданско-правовой инструментарий⁴⁰. С введением п. 3.1 в ст. 78 БК необходимость обеспечивать возврат субсидии в полном объеме посредством гражданско-правового инструментария отпала.

Пожалуй, идея, заложенная законодателем при формулировании п. 3.1 ст. 78, основывалась именно на гражданско-правовом институте недействительности сделок и сводилась к защите публичного интереса путем установления обязанности юридического лица возвратить субсидию в полном объеме при нарушении порядка и условий субсидирования.

3. Предложения об изменениях в бюджетном регулировании

Анализ тенденций правотворчества и правоприменения в части определения размера субсидии, подлежащей возврату юридическим лицом в случае нарушения порядка и условий ее предоставления, свидетельствует, что использованная законодателем в п. 3.1 ст. 78 БК формулировка «соответствующие средства» применительно к размеру суммы субсидии, подлежащей возврату, неудачна и допускает ее неоднозначное ее толкование на практике. В целях правовой определенности п. 3.1 ст. 78 БК целесообразно изложить таким образом: «3.1. В случае нарушения получателями предусмотренных настоящей статьей субсидий условий, установленных при их предоставлении, субсидия в полном объеме подлежит возврату в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации в порядке, определенном нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, предусмотренными пунктом 3, абзацем четвертым пункта 8 и пунктом 8.2 настоящей статьи». Предлагаемая редакция будет более точно и однозначно выражать волю законодателя и исключит возможность по-иному трактовать вопрос о размере возвращаемой субсидии судами и иными правоприменителями. Включение в п. 3.1 ст. 78 положения о возврате субсидии в полном объеме сделает невозможным указание в соответствующих подзаконных актах на частичный возврат субсидии. Таким образом, публичный интерес будет защищен в большей степени.

Юридические лица—получатели субсидий, претендующие на частичный возврат субсидии, ссылались на то, что в соответствии с постанов-

⁴⁰ См., напр.: постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Г. Ахмадеевой, С.И. Лыска и А.Н. Сергеева» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7914.

лением Правительства № 1492 возврат средств субсидий в бюджет является мерой юридической ответственности и что требование о возврате субсидии в полном объеме нарушает принцип соразмерности юридической ответственности и защиты права допущенному нарушению. Действительно, в Общих требованиях, утвержденных данным постановлением Правительства, содержатся положения о мерах ответственности (в частности, п. «б» п. 7 устанавливает, что требования об осуществлении контроля за соблюдением условий и порядка предоставления субсидий и ответственности за их нарушение включают меры ответственности, в том числе возврат средств субсидий в бюджет, из которого предоставлены субсидии, в случае нарушения получателем субсидии условий, установленных при ее предоставлении). В связи с этим встает вопрос: является ли возврат субсидии мерой юридической ответственности? Ответ на этот вопрос должен быть отрицательным.

Согласно теории права [Алексеев С.С., 1972: 377–381]; [Ожегова Г.А., 2021: 40–43] юридическая ответственность — один из видов государственного принуждения. Помимо юридической ответственности мерами государственного принуждения являются предупредительные, пресекающие и правовосстановительные меры. Поскольку расторжение договора и возврат всей суммы субсидии обеспечивают восстановление нарушенного материального права публично-правового образования, то такие меры относятся к правовосстановительным мерам государственного принуждения. Правоотношения по выделению субсидии из бюджета являются финансово-правовыми, так как они возникают, изменяются и прекращаются на основании норм финансового права, содержащихся в Кодексе, федеральном законе о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период и принятых в соответствии с ними постановлениях Правительства, поэтому положения гражданского законодательства об ответственности в данном случае неприменимы.

Правила, применяемые к юридической ответственности, на правовосстановительные меры государственного принуждения не распространяются, и доводы, юридических лиц–получателей субсидий о нарушении принципов привлечения к юридической ответственности и несоразмерности ответственности и защиты нарушенного права вследствие взыскания с таких юридических лиц всей суммы субсидии являются несостоятельными.

Также следует помнить, что постановление Правительства Российской Федерации № 1492 должно соответствовать Бюджетному кодексу Российской Федерации. Однако ст. 78 Кодекса не содержит указания на установление мер ответственности за нарушение условий и порядка предоставления субсидий нарушения бюджетного законодательства.

Более того, БК в целом не предусматривает ответственности за бюджетные нарушения. Так, установленные главой 29 Кодекса бюджетные меры принуждения имеют ограниченную сферу применения, в том числе по кругу лиц и мерами юридической ответственности не являются; они являются мерами государственного принуждения.

В целях приведения постановления Правительства Российской Федерации № 1492 в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации следует исключить из указанного постановления положения о мерах ответственности (пп. «д» п. 2, пп. «б» п. 7) и заменить их более корректной нормой о мерах принуждения (по аналогии с положениями БК о бюджетных мерах принуждения).

Заключение

Действующее в настоящее время в Российской Федерации бюджетное регулирование в части определения размера подлежащей возврату субсидии в связи с несоблюдением юридическим лицом–получателем субсидии порядка и условий ее предоставления нарушает баланс публичного и частных интересов в пользу последних.

Данный вывод базируется в том числе на исследовании авторами наиболее показательных судебных дел. Детальное изучение судебной практики России позволило выявить скрытую связь негативного влияния судебной практики на нормативное регулирование порядка возврата в бюджет субсидий юридическими лицами и, как следствие, проблему нивелирования значимости бюджетных средств и их роли в обществе и государстве. При данном формате судебной практики оказывается не защищенным публичный интерес, заключающийся в том, чтобы средства бюджетов публично-правовых образований расходовались адресно и по целевому назначению.

В целях восстановления баланса публичного и частного интересов и обеспечения публичного интереса необходимо внести ряд изменений в бюджетное законодательство, чтобы субсидия как форма государственной (муниципальной) поддержки адресовалась исключительно тем лицам, которые соответствуют установленным в нормативных правовых актах требованиям.



Список источников

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Том 1. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1972. 396 с.

2. Багрянская П.Д. Реализация задач судопроизводства в арбитражных судах // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 4. С. 144–156.
3. Белогорцева Х.В. Вопросы налоговых и бюджетных правоотношений в судебной практике: монография. М.: ИНФРА-М, 2022. 253 с.
4. Гаджиев Х.И. Роль судебной аргументации в эволюции законодательства и правоприменения // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 91–105.
5. Гаджиев Х.И. Влияние правовой аргументации на эффективность международного и национального правосудия // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 6. С. 148–161.
6. Герасименко Ю.В., Сынтин А.В. Правила предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства: проблемы и перспективы совершенствования // Современное право. 2018. № 10. С. 51–59.
7. Глоов Д.Х. Недействительность сделок на основании ст. 168 ГК РФ // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 8. С. 177–214.
8. Ефимов А.В. Экономическая деятельность и правовое положение юридических лиц // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 3. С. 72–95.
9. Запольский С.В., Васянина Е.Л. Субсидии и гранты — правовые инструменты развития экономики // Хозяйство и право. 2020. № 11. С. 88–100.
10. Кудряшова Е.В. Финансовая безопасность в иерархии целей стратегического планирования Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 124–138.
11. Кудряшова Е.В. Правовые аспекты финансового планирования в сфере государственных расходов // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 88–99.
12. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юрист, 2004. 242 с.
13. Ожегова Г.А. К вопросу о юридической ответственности как мере государственного принуждения // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 11. С. 40–43.
14. Омелехина Н.В. Концепт интереса в финансовом праве и структуре финансовых правоотношений // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 7. С. 115–124.
15. Провалинский Д.И. Субсидии в современном российском праве (понятие, признаки, виды) // Право и государство: теория и практика. 2019. № 10. С. 53–56.
16. Рябова Е.В. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: нормативное закрепление и реализация // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 1. С. 13–34.



References

1. Alekseev C.C. (1972) Issues of legal theory. Vol. 1. Sverdlovsk: Juridical Institute Press, 396 p. (in Russ.).
2. Bagryanskaya P.D. (2021) Fulfilling tasks of judicial proceedings in arbitration courts. *Zhurnal Rossiyskogo prava*=Journal of Russian Law, vol. 25, no. 4, pp. 144–156 (in Russ.)
3. Belogortseva Kh.V. (2022) Issues of tax and budgetary legal relations in judicial practice. Moscow: Infra-M, 253 p. (in Russ.)

4. Gadjiev G.A. (2020) The influence of judicial argumentation upon the evolution of legislation and law enforcement. *Zhurnal rossiyskogo prava*= Journal of Russian Law, vol. 24, no. 9, pp. 91–105 (in Russ.)
5. Gadjiyev Kh. I. (2021) The impact of legal reasoning on the effectiveness of international and national justice. *Zhurnal rossiyskogo prava*= Journal of Russian Law, vol. 25, no. 6, pp. 148–161 (in Russ.)
6. Gerasimenko Yu.V., Syntyn A.V. (2018) Rules for granting subsidies to small and medium-sized businesses: issues and prospects for improvement. *Sovremennoye pravo*= Modern Law, no. 10, pp. 51–59 (in Russ.)
7. Gloov D.Kh. (2018) Invalidity of transactions according to Article 168 of the Civil Code of the Russian Federation. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudia Rossiyskoi Federatsii*=Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation, no. 8, pp. 177–214 (in Russ.)
8. Efimov A.V. (2022) Economic activity and legal status of juridical entities. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*=Law. Journal of the Higher School of Economics, vol.15, no. 3, pp. 72–95 (in Russ.)
9. Kudryashova E.V. (2019) Financial security in the hierarchy of strategic planning priorities of the Russian Federation. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*=Law. Journal of the Higher School of Economics, vol.2, no. 2, pp. 124–138 (in Russ.)
10. Kudryashova E.V. (2018) Legal aspects of financial planning in the field of public expenditures. *Zhurnal rossiyskogo prava*= Journal of Russian Law, no. 12, pp. 88–99 (in Russ.)
11. Matuzov N.I., Malko A.V. (2004) Theory of state and law: textbook. Moscow: Jurist, 242 p. (in Russ.)
12. Ozhegova G.A. (2021) On the liability as a measure of state coercion. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*=State Authority and Local Self-Government, no. 11, pp. 40–43 (in Russ.)
13. Omelekhina N.V. (2022) The Concept of Interest in Financial Law and the Structure of Financial Legal Relations. *Zhurnal rossiyskogo prava*= Journal of Russian Law, vol. 26, no. 7, pp. 115–124 (in Russ.)
14. Provalinsky D.I. (2019) Subsidies in modern Russian law (concept, signs, types). *Pravo i gosudarstvo: teoria i praktika*= Law and State: Theory and Practice, no.10, pp. 53–56 (in Russ.)
15. Ryabova E.V. (2019) Principles of the budget system of the Russian Federation: normative consolidation and implementation. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta. Gosudarstvennui audit*= Bulletin of Moscow State University. State Audit, no. 1, pp. 13–34 (in Russ.)
16. Zapolsky S.V., Vasyanina E.L. (2020) Subsidies and grants as legal instruments for economic development. *Khoziyastvo i pravo*=Economy and Law, no.11, pp. 88–100 (in Russ.)

Информация об авторах:

Н.А. Поветкина — доктор юридических наук, профессор.

Ю.В. Леднева — кандидат юридических наук, доцент.

Information about the authors:

N.A. Povetkina — Doctor of Sciences (Law), Professor.

Yu.V. Ledneva — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 26.10.2022; одобрена после рецензирования 05.12.2022; принята к публикации 30.01.2023.

The article was submitted to the editorial office 26.10.2022; approved after reviewing 05.12.2022; accepted for publication 30.01.2023.