

Субсидирование производителей: проблемы правовой регламентации в контексте экономической неоднородности

М. В. Кустова

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7-9

Для цитирования: Кустова, Маргарита В. 2023. «Субсидирование производителей: проблемы правовой регламентации в контексте экономической неоднородности». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 580–594. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.302>

Продолжая последовательно отстаивать публичную природу отношений по предоставлению субсидий производителям товаров, работ, услуг, автор статьи обращается к выявлению их экономической сущности, отмечая отход законодателя от классического понимания субсидии, трансформацию безвозмездности субсидирования, а в некоторых случаях и очевидную условность обращения законодателя к этому инструменту. Особое внимание уделяется исследованию экономической неоднородности субсидирования в целях покрытия затрат или выпадающих доходов производителей, в структуре которого в качестве самостоятельных видов анализируются субсидии на возмещение соответствующих затрат в случае императивного вовлечения производителей в реализацию публичных функций; стимулирующие субсидии, а также субсидирование в качестве альтернативы государственной (муниципальной) закупке. Учет законодателем особенностей экономического характера рассматриваемых видов субсидирования признается автором в качестве необходимой предпосылки обеспечения должной правовой определенности в регулировании соответствующих отношений, что в конечном счете позволит повысить уровень гарантий защиты их участников. Исследование различий в экономической сущности отношений, сопровождаемых предоставлением производителям субсидий на покрытие затрат или выпадающих доходов, приводит автора к выводу о наличии оснований для дифференциации на уровне закона подходов к закреплению их базовой публичной регламентации, а также для выявления допустимых пределов применения к ним гражданского законодательства. Вместе с тем, с точки зрения автора, это не исключает универсализации в определенных пределах публичных правил о субсидировании, прежде всего в части установления общих гарантий защиты участников соответствующих отношений.

Ключевые слова: субсидирование производителей, стимулирующие субсидии, субсидирование выпадающих доходов, возврат субсидий, безвозмездность субсидирования, публичная регламентация субсидирования, альтернатива государственной закупке.

1. Введение

Проблемы правовой регламентации субсидирования в России продолжают оставаться предметом правовых споров. На отсутствие по общему правилу прямых указаний законодателя относительно природы отношений, складывающихся

между публичным субъектом и получателем субсидии, доктрина отвечает дискуссией, которая в целом развивается в русле определения возможного круга субъектов бюджетных правоотношений (Ильин 2011; Курбатова 2016).

Приверженцы узкого подхода рассматривают бюджетное право как правовой инструмент упорядочения прежде всего внутриказенных финансовых отношений, усматривая при этом основания для распространения на имущественные отношения между публичным субъектом и получателем субсидии гражданско-правового регулирования (Пауль 2019, 19–20; Ильин 2011, 71–80).

В свою очередь, сторонники широкого подхода не исключают существования бюджетно-правовых отношений с участием частных лиц и нацелены на поиск аргументов, доказывающих, что гражданско-правовая форма не отвечает содержанию субсидирования. При этом построение отношений по предоставлению публичным субъектом субсидий частным лицам на основе соглашений (договоров) справедливо не признается значимым (и тем более определяющим) для их отнесения к отношениям гражданско-правовым (Запольский, Васянина 2020, 24–25; Курбатова, 2015, 105).

Ситуация осложняется тем, что на уровне Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ¹ (БК РФ), концептуально ориентированного главным образом на регулирование отношений с участием публичных органов и казенных учреждений, отношения субсидирования получают минимум правовой регламентации, не обеспечивающей системной определенности и отсылающей в значительной мере к подзаконному регулированию. Все это приводит к тому, что суды при разрешении споров о субсидировании, постепенно преодолевая очевидные колебания и не обнаруживая необходимого инструментария в бюджетном законодательстве, все более уверенно обосновывают свои решения ссылками на законодательство гражданское. Если изначально это мотивировалось отсутствием необходимых для разрешения имущественного спора правовых положений в БК РФ, то впоследствии все чаще делается акцент на том, что отношения субсидирования в принципе не являются бюджетно-правовыми².

В этих условиях привлекает внимание идея о необходимости создания в рамках бюджетного права универсальной правовой конструкции субсидии, подлежащей адаптации к условиям, целям назначения и предполагаемым результатам субсидирования (Запольский, Васянина 2020, 30). Уточним, что соответствующий подход предложен в контексте анализа промышленных субсидий как публично-правового инструмента управления.

На практике уже встречаются проявления, свидетельствующие о развитии нормативных правил о субсидировании в направлении их универсализации. Так в 2020 г. Правительство РФ объединило в одном постановлении³ общие требова-

¹ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 25 июня, 2023. <http://www.consultant.ru>.

² См., напр.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19.01.2018 № 308-ЭС17-9296 по делу № А32-41306/2016.

³ 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

ния к нормативным правовым актам, регламентирующим предоставление субсидий как производителям товаров, работ, услуг в порядке ст. 78 БК РФ, так и некоммерческим организациям в порядке ст. 78.1 БК РФ.

Вместе с тем не случайно ряд отношений субсидирования все же был выведен из-под действия упомянутого акта. Речь идет о субсидиях, предоставляемых в целях реализации соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, а также концессионных соглашений (п. 6 ст. 78 БК РФ), соглашений о защите и поощрении капитальных вложений (п. 8.1 ст. 78 БК РФ). Наряду с этим общие требования не применяются к субсидиям, предоставляемым на осуществление капитальных вложений юридическим лицам со 100%-ным участием в них государства (муниципальных образований) (п. 8 ст. 78 БК РФ). Исключено действие упомянутых общих требований также в отношении субсидий, предоставляемых государственным (муниципальным) учреждениям (хотя это исключение не затрагивает гранты в форме субсидий).

Тем самым на уровне подзаконного регулирования, с одной стороны, очевидно отрицание значимости самой по себе организационно-правовой формы получателя субсидии для правовой регламентации субсидирования, а с другой — в определенной степени может усматриваться и отказ от универсализации правил предоставления различных видов субсидий хотя бы и лицам одной организационно-правовой формы.

Такой подход оправдан в той мере, в какой экономические отношения, лежащие в основе субсидирования, обнаруживают значимые различия, предопределяющие необходимость обращения в целях их надлежащей регламентации к различным правовым инструментам. Представляется, что именно с этих позиций должны определяться допустимость и пределы применения к отношениям субсидирования гражданского законодательства, а также обосновываться необходимость дифференциации правового регулирования применительно к различным видам субсидий.

2. Основное исследование

В условиях нормативного ограничения бюджетным законодательством возможных форм бюджетных расходов субсидирование остается востребованным инструментом финансового обеспечения самых разных публичных задач, обслуживая весьма широкий круг экономических отношений с участием государства и муниципальных образований. В связи с этим предоставление субсидий, даже отнесенных законодателем к одному виду, может быть использовано для оформления разнородных экономических отношений. Сказанное имеет прямое отношение и к субсидированию производителей товаров, работ, услуг в порядке п. 1 ст. 78 БК РФ, который предусматривает предоставление на безвозмездной и безвозвратной основе субсидий в целях возмещения недополученных доходов и/или финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией), за некоторыми исключениями, товаров, работ, услуг.

силу некоторых актов Правительства РФ и отдельных положений некоторых актов Правительства РФ» (далее — Общие требования).

Развитие института субсидирования последовательно и не случайно сопровождалось формальным пересмотром бюджетным законодательством отношения к самому понятию субсидии. Так БК РФ в первоначальной редакции Федерального закона от 31.07.1998 № 145-ФЗ в абз. 12 ст. 6 определял субсидию в качестве бюджетных средств, предоставляемых, в том числе физическим или юридическим лицам, на условиях долевого финансирования целевых расходов. Тем самым субсидия использовалась в качестве формы софинансирования публичным субъектом целевых расходов юридических или физических лиц, что, помимо прочего, ориентировало на безвозмездное и безвозвратное предоставление в этом случае бюджетных ресурсов.

Отказавшись со временем от легального определения понятия субсидии, законодатель предусмотрел возможность ее использования в целях не только финансового обеспечения, но и возмещения затрат производителей товаров, работ, услуг, а также возмещения недополученных доходов, подчеркивая при этом сохранение безвозмездного и безвозвратного характера соответствующего денежного предоставления из бюджета. Тем самым экономические параметры отношений, которые могут сопровождаться предоставлением субсидий, значительно расширились, позволяя использовать последние в качестве, отличном от классической субсидии как инструмента софинансирования.

С наибольшей очевидностью это проявляется при предоставлении субсидий на возмещение выпадающих доходов тем производителям товаров, работ, услуг, которые, следуя императивным требованиям закона, вынуждены предоставлять соответствующие товары, работы, услуги потребителям на льготной основе либо по регулируемым государством ценам (тарифам). Выполнение требований публичного характера позволяет производителям в силу конституционных предпосылок ожидать от публичного субъекта компенсации выпадающих доходов, во всяком случае, в объеме поддержания своих затрат на экономически оправданном уровне. На то, что выполнение коммерческими организациями, ориентированными на извлечение прибыли, обязанностей публичного характера за собственный счет при отсутствии возмещения понесенных ими потерь приводит к неправомерному ограничению их конституционных прав, неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ⁴.

Таким образом, в рассматриваемой ситуации субсидирование включается в качестве конституционно предопределенного элемента в публично-правовой механизм реализации государственных функций, к числу которых относится в том числе обеспечение доступности ряда товаров и услуг для определенных категорий субъектов. Обозначенные особенности указывают на известную условность обращения в данном случае публичного субъекта к инструменту субсидирования. Разумеется, сама по себе такая условность не отрицает формальную допустимость расхода в форме субсидии в целях возмещения доходов, выпадающих в условиях следования производителей императивным требованиям закона. В то же время она создает угрозу искажения прав и обязанностей участников соответствующих имущественных отношений в рамках подзаконного регулирования, а также интерпретации нормативных положений в правоприменении. Например, предоставляющий

⁴ См., напр.: Постановления Конституционного Суда РФ от 31.05.2005 № 6-П, от 20.12.2011 № 29-П.

субсидию орган публичной власти может усматривать в процессе компенсации производителям недополученных доходов формальную связанность установленными ему лимитами бюджетных обязательств.

Именно исчерпание лимитов бюджетных обязательств явилось причиной отказа Федерального агентства воздушного транспорта со ссылкой на соответствующие Правила⁵ в возмещении организациям расходов на аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, которые в силу закона освобождены от взимания платы за оказанные услуги. Конституционный Суд РФ, оценивая регулирование⁶ в этой части на соответствие Конституции РФ и учитывая его нацеленность на решение публично значимой задачи, признал конституционно приемлемым использование в данном случае юридической конструкции субсидирования. Вместе с тем он усмотрел неконституционность в отсутствии определенности относительно порядка возмещения организациям недополученных доходов в ситуации исчерпания доведенных на цели субсидирования лимитов бюджетных обязательств, отмечая, что в отсутствие такого возмещения выполнение организациями публичных обязанностей за свой счет может привести к неправомерному ограничению их конституционных прав.

Особенности рассматриваемого вида субсидирования производителей товаров, работ, услуг скорее отрицают распространение на них положений гражданского законодательства. Проблема, однако, заключается в отсутствии публичных способов защиты имущественных интересов следующего императивным требованиям закона производителя в ситуации, когда он не получает в связи с этим причитающейся ему компенсации. В этих условиях, поскольку иное создавало бы угрозу нарушения конституционных прав, суды соглашались с допустимостью обращения производителя к гражданско-правовым инструментам и предъявлением в суд исков о взыскании убытков⁷. Хотя следует согласиться с известной условностью признания убытками тех издержек, которые терпит производитель вследствие неисполнения публичным субъектом требований закона в его конституционно-правовой интерпретации.

Таким образом, позиция Конституционного Суда РФ позволяет усматривать весьма широкие пределы дискреции публичного субъекта в использовании инструмента субсидирования в целях реализации публичных функций. Однако вместе с тем она ориентирует и на учет экономической сущности отношений, оформляемых субсидированием, поскольку именно экономическая сущность предопределяет особенности имущественного положения публичного субъекта и получателя

⁵ Постановление Правительства РФ от 25.01.2013 № 37 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством РФ от платы за эти услуги».

⁶ Положения п. 3 ст. 69 Воздушного кодекса РФ; п. 3 и 6 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством РФ от платы за эти услуги, утв. Постановлением Правительства РФ от 25.01.2013 № 37.

⁷ См. п. 16 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм БК РФ».

субсидии, игнорирование которых может создавать угрозы нарушения конституционных прав последнего.

Юридическая конструкция субсидирования производителей товаров, работ, услуг используется и в качестве публичной альтернативы государственной (муниципальной) закупке при решении специфических государственных (муниципальных) функций. Например, речь может идти о задаче благоустройства территории или организации проведения в населенном пункте праздничных мероприятий и затрагивает скорее определенные сферы выполнения работ, оказания услуг. Разумеется, признание с конституционных позиций альтернативных закупкам путей реализации публичных функций может вызывать вопросы в контексте создания формальных условий для правовых подмен.

Оставляя за рамками данной статьи вопрос об оправданности предоставления публичной власти широкой дискреции в выборе правовых инструментов решения публичных задач, отметим лишь отсутствие на этот счет конституционного запрета, а также возможность нивелировать потенциальные угрозы путем поддержания необходимого уровня правовых гарантий, обеспечивающих противодействие возможным злоупотреблениям. Так, Верховный Суд РФ в Определении от 28.10.2009 № 15-Г09-13 обоснованно указал на недопустимость обращения к инструменту субсидирования в целях, направленных исключительно на обеспечение функций самих органов публичной власти, усматривая в этом случае подмену закупки.

Вместе с тем отказ от построения в некоторых случаях с производителем товаров, работ, услуг эквивалентно-стоимостных отношений по правилам гражданского законодательства и выбор публично-правового инструментария могут быть продиктованы стремлением к повышению эффективности решения тех или иных публичных задач в интересах неопределенного круга лиц. Не случайно требования закона в части установления правил субсидирования производителей товаров, работ, услуг, во взаимосвязанном их восприятии с принципами бюджетного права, ориентируют на формирование высоких стандартов для установления категорий и/или критериев отбора производителей товаров, работ, услуг в качестве получателей субсидии на принципах поддержания добросовестной конкуренции. При этом Общие требования, утв. Постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 № 1492, направляя на выявление в процессе такого отбора наилучших условий для достижения публично значимого результата (наличие опыта, квалифицированных кадров, материально-технической базы), не ограничивают уполномоченные органы в самостоятельном определении соответствующих критериев в своих нормативно-правовых актах (абз. 6 подп. «г» п. 4 Общих требований).

В рассматриваемом случае субсидирование становится, по существу, инструментом привлечения в публичном порядке отбираемых по установленным правилам производителей к выполнению той или иной публичной функции за счет средств соответствующего бюджета, что оправдывает появление в этих отношениях элементов финансового контроля, в том числе со стороны специализирующихся на таком контроле органов. Нацеленность на повышение эффективности решения соответствующей публичной задачи в условиях стремления к результативности вложения бюджетных ресурсов может обнаруживать, таким образом, потребность в особом публичном правовом инструментарии, замещающем эквивалентно-стоимостные отношения сторон.

В этих публичных отношениях результативное участие производителя в реализации публичной функции под контролем публичного субъекта становится основанием для компенсации ему произведенных в связи с таким участием затрат. Тем самым могут усматриваться основания и для признания формально выдержанными положений п. 1 ст. 78 БК РФ в части указания на безвозмездность предоставления субсидий производителям, воспринимаемой как отсутствие в отношениях сторон эквивалентно-стоимостного характера в гражданско-правовом понимании. Вместе с тем публичное (бюджетное) законодательство не предлагает на данный момент правовой регламентации рассматриваемых отношений, которая была бы достаточной для разрешения на практике возникающих между сторонами имущественных споров, что порождает вопрос о пределах применения к ним положений законодательства гражданского.

Представляется, что при разрешении этого вопроса не могут не учитываться экономические особенности рассматриваемого вида субсидирования, обусловленные отсутствием у производителя иного самостоятельного имущественного интереса, кроме получения прямых экономических выгод от участия в реализации соответствующей публичной функции. Параметры таких выгод определяются договором в соответствии с правилами субсидирования с учетом показателей результативности и при условии следования согласованной с публичным субъектом смете.

В связи с этим, несмотря на отрицание законодателем в отношениях субсидирования возмездности, нельзя не признать, что в рассматриваемом случае экономический интерес участия производителя в решении публичной задачи сводится к получению соответствующего вознаграждения. Следовательно, расширение спектра экономических отношений с участием публичного субъекта, оформляемых субсидированием, не только приводит к отходу от классического понимания субсидии, но и ощутимо трансформирует первоначальное понимание самой безвозмездности субсидирования. Представляется, что формальное указание законодателя на безвозмездность субсидирования (без каких-либо исключений) применительно к публичной альтернативе закупки может восприниматься как подчеркивающее противопоставление эквивалентно-стоимостного характера гражданско-правовых отношений характеру публичных отношений субсидирования, обеспечивающих именно компенсацию затрат на реализацию публичной функции.

Однако не случайно налоговое законодательство, столь чувствительное к экономической сущности отношений в связи с выявлением действительного экономического основания для налогообложения, предусматривая существенную дифференциацию налоговых последствий с учетом предоставления налогоплательщикам различных видов субсидий, упоминает в том числе о субсидиях, полученных в рамках возмездного договора (п. 4.1 ст. 271 Налогового кодекса РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ в действующей редакции). И поскольку сама суть экономических выгод производителя при получении государственного (муниципального) заказа или привлечении к реализации публичной функции с компенсацией затрат не обнаруживает значимых различий, в отсутствие специального публичного регулирования оправданно ожидать весьма широких пределов применения гражданского законодательства к таким отношениям субсидирования.

Субсидирование производителей товаров, работ, услуг в качестве публичной альтернативы государственной (муниципальной) закупке по своей экономической

сущности обнаруживает определенное сходство с предоставлением субсидий на оказание ряда услуг в социальной сфере в рамках государственного (муниципального) социального заказа в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2020 № 189-ФЗ. Речь идет о привлечении на конкурентной основе с государственными (муниципальными) учреждениями к оказанию социально значимых услуг, в том числе в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты, также частных субъектов. Причем при определении предмета регулирования ч. 1 ст. 1 названного Федерального закона прямо указывает на государственный (муниципальный) характер таких услуг, что и предопределяет возмещение возникающих в связи с их оказанием у частных субъектов затрат путем предоставления субсидий. В пояснительной записке к соответствующему законопроекту при обосновании препятствий для регламентации соответствующих отношений в рамках БК РФ, тем не менее прямо указывалось на их отнесение к числу бюджетных и тесно связанных с ними административных отношений⁸.

Вместе с тем существенное отличие проявляется в том, что в ситуации обращения к субсидированию в качестве альтернативы государственной (муниципальной) закупке обеспечивается реализация публичной функции в интересах неопределенного круга лиц. Это приводит к правовой формализации отношений производителя товаров, работ, услуг как получателя субсидии исключительно с представляющим публичный интерес государственным (муниципальным) органом.

В свою очередь, в рамках осуществления социального заказа органы публичной власти реализуют государственную функцию по организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере нуждающимся в них конкретным потребителям, что предопределяет построение более сложной системы экономических отношений. Это касается и создания юридических инструментов снятия с потребителя рисков и максимального смягчения для него последствий не оказания (ненадлежащего) оказания услуг. Все названное ожидаемо сужает пределы применения гражданского законодательства к соответствующим отношениям. Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ в ч. 3 п. 1 предусматривает субсидиарный характер такого применения, прямо указывая, что права, обязанности и ответственность участников отношений, признаваемых его предметом, определяются в соответствии с гражданским законодательством только в случаях, не урегулированных этим федеральным законом.

Существенная специфика отношений, лежащих в основе субсидирования в рамках социального заказа государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, предопределила и самостоятельную регламентацию соответствующего вида субсидий в ст. 78.4 БК РФ, причем независимо от организационно-правовой формы получающего субсидии субъекта (исключение составляют лишь случаи субсидирования государственных (муниципальных) учреждений). Это привело к изъятию соответствующего предмета регулирования из-под действия как ст. 78, так и по общему правилу ст. 78.1 БК РФ.

Вместе с тем публичный субъект продолжает активно использовать субсидии и в качестве инструмента финансовой поддержки производителей товаров, работ,

⁸ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 519530-7 «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (подготовлен Министерством финансов РФ).

услуг. Суть субсидирования в этом случае заключается в том, чтобы восполнить недостаточность у таких производителей финансовых ресурсов для эффективного осуществления самостоятельной экономической деятельности, когда это отвечает и публичному интересу в русле государственной политики, направленной на повышение экономической безопасности России и социально-экономической стабильности. В последние годы такой поддержке придается особое значение, поскольку бизнес, не успев восстановиться после кризиса, вызванного пандемией COVID-19, столкнулся с новыми вызовами, обусловленными введением рядом иностранных государств беспрецедентных по объему санкций в отношении РФ.

Несмотря на связанность производителя целями и условиями субсидирования, оказание ему финансовой помощи обеспечивает принятие и исполнение им как самостоятельным экономическим субъектом под свою ответственность и в своем интересе собственных денежных обязательств, а не возмещение затрат в связи с вовлечением его в реализацию какой-либо государственной функции. Финансовая поддержка не предполагает трансформации характера реализуемых производителями работ и услуг, не позволяет рассматривать таковые в качестве государственных (муниципальных), хотя, безусловно, подпадает под жесткий публичный финансовый контроль.

Однако нацеленность на повышение эффективности в реализации государственных (муниципальных) функций, в том числе в части расходования средств соответствующих бюджетов, приводит к тому, что рассматриваемый вид субсидий все более проявляет характер стимулирования производителей. Так подп. «м» п. 5 Общих требований, предусматривает необходимость учета при определении условий субсидирования достижение определенных результатов, что предполагает указание на точную дату завершения действия и конкретную количественную характеристику результата. При этом устанавливается обязательность измеримости таких результатов, а в случае предоставления субсидии в целях реализации государственных (муниципальных) проектов и программ — их соответствие результатам, предусмотренным соответствующими проектами и программами. Причем публичный субъект может не ограничиваться разовым поощрением какой-либо группы производителей, используя инструмент субсидирования в целях продолжающегося во времени поддержания стимулов к осуществлению той или иной публично значимой, а потому поощряемой деятельности.

Фактически речь идет о предоставлении финансовой помощи на условиях поддержания производителями товаров, работ, услуг определенных экономических параметров реализации предпринимательской инициативы, достижение которых создает предпосылки для экономического развития государства в контексте решения программных задач. Поскольку такие параметры задаются закрепляемыми в правилах субсидирования конкретными измеримыми показателями публично поощряемой деятельности, это позволяет устанавливать соотношение таких показателей с уровнем бюджетного субсидирования. Тем не менее предоставление финансовой помощи не приводит к возникновению у получателя субсидий встречных обязательств по предоставлению каких-либо имущественных благ самому публично-правовому образованию, что подтверждается и прямым формальным указанием бюджетного законодательства на безвозмездность и безвозвратность субсидирования.

Стимулирующее субсидирование является, таким образом, весьма специфическим публичным инструментом, позволяющим корректировать выбор производителем товаров, работ, услуг параметров реализации своей экономической свободы и предпринимательской инициативы в расчете на государственную (муниципальную) поддержку. Речь может идти, например, о появлении новых рабочих мест или о создании технологий, продукции, товаров и оказании услуг, обеспечивающих независимость и конкурентоспособность российской экономики. Одним из обязательных условий здесь становится согласие на осуществление публичной стороной мониторинга соблюдения производителем показателей, свидетельствующих о достижении ожидаемого публично значимого результата. Тем самым экономические отношения, лежащие в основе рассматриваемого вида субсидирования, обнаруживают столь значимые особенности, что это не позволяет рассчитывать на достижение должной правовой определенности лишь путем приспособления к ним принципов и норм гражданского законодательства с оглядкой на договорную форму, а указывает на необходимость базовой публично-правовой регламентации.

Сложность выработки конституционно взвешенного и позволяющего обеспечить должную правовую определенность подхода к регламентации столь специфических имущественных отношений, в том числе в части закрепления правовых последствий нарушения производителями товаров, работ, услуг условий субсидирования, подтверждается и характером проблем, возникающих в правоприменении. Так, обусловленность субсидирования производителей достижением в процессе осуществления ими самостоятельной экономической деятельности измеримых публично значимых результатов ставит вопрос о параметрах возврата в казну субсидий при частичном выполнении условий, на которых они предоставлены.

Пункт 3.1 ст. 78 БК РФ ограничивается в этом отношении указанием на то, что в случае нарушения получателями субсидий таких условий средства субсидий подлежат возврату в соответствующий бюджет, не упоминая о возможности частичного возврата. В свою очередь, Правительство РФ в названных ранее Общих требованиях к актам о субсидировании в абз. 2 подп. «б» п. 7 причисляет возврат средств субсидий в бюджет в случае такого нарушения к мерам ответственности, причем наряду со штрафными санкциями и иными определяемыми соответствующим актом о субсидировании мерами ответственности. Особо указывается на включение в нормативные акты о субсидировании как собственно штрафных санкций, так и иных мер ответственности «при необходимости».

Симптоматично, что за недостижение получателем субсидии значений ожидаемого результата в правилах предоставления субсидий зачастую устанавливается именно штраф, рассчитываемый по формуле с учетом параметров выполнения условий субсидирования⁹. Фактически тем самым штрафная санкция становится инструментом частичного возврата в соответствующий бюджет субсидий при неполном достижении предполагаемого публично значимого результата. При этом в 2022 г. Правительством РФ в Постановлении от 05.04.2022 № 590¹⁰ были учтены возни-

⁹ См., напр.: Постановление Правительства РФ от 20.10.2022 № 1872 (ред. от 29.12.2022) «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на финансовое обеспечение затрат на выполнение комплексных проектов по разработке, созданию и внедрению в серийное производство судового комплектующего оборудования».

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 05.04.2022 № 590 «О внесении изменений в общие тре-

кающие у получателей субсидий при выполнении соглашений о субсидировании объективные сложности, связанные с беспрецедентным экономическим санкционным давлением на Российскую Федерацию. В силу абз. 5 п. 2 этого постановления в случае возникновения обстоятельств, приводящих к невозможности достижения получателями установленных соглашением о субсидировании значений в установленные сроки, главные распорядители как получатели бюджетных средств получили право продлевать эти сроки либо принимать решение об уменьшении значения результата, если результат недостижим без изменения размера субсидии. Одновременно было закреплено правило о действии в 2022 г. специального условия, касающегося неприменения к получателям субсидии штрафных санкций (п. 8).

Таким образом, уже на уровне Общих требований к правилам субсидирования в их взаимосвязи с положениями п. 3.1 ст. 78 БК РФ не обнаруживается должной формальной определенности относительно соотношения таких мер реагирования на нарушение производителями товаров, работ, услуг условий субсидирования, как возврат субсидии и «штрафные санкции (при необходимости)». В том числе речь идет о вопросах, возникающих в контексте частичного невыполнения условий правил субсидирования и основанных на них соглашений.

Проблема обостряется в связи с предоставлением органам публичной власти различного уровня достаточно широких пределов дискреции в нормативной регламентации условий субсидирования конкретных категорий производителей, поскольку субсидии используются в качестве весьма гибкого инструмента стимулирования бизнеса в связи с решением самых разных публичных задач. Поэтому отсутствие необходимой точности в определении соответствующим нормативным актом и соглашением цели субсидирования может приводить к спорам, в разрешении которых сложно опереться на убедительную правовую аргументацию.

В этом отношении показательно оспаривание в Конституционном Суде РФ обществом «Завод “Дорожных машин”» конституционности п. 3.1 ст. 78 БК РФ и 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. Арбитражные суды при применении соответствующих норм согласились с требованиями Минпромторга РФ о возврате в бюджет субсидии в полном объеме и отклонили доводы общества, которое усматривало в этом нарушение своих прав, полагая, что условия субсидирования нарушены только в части техники, при производстве которой установленные технологические операции осуществлялись за пределами территории России. Конституционный Суд РФ в Определении от 09.06.2022 № 1451-О справедливо указал на то, что последствия различных нарушений получателем субсидии условий ее предоставления определяются с учетом влияния таких нарушений на достижение целей предоставления субсидии и могут выражаться в необходимости возврата как всей предоставленной

бования 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 об особенностях предоставления указанных субсидий и субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2022 г.».

суммы субсидии, так и ее части. При этом суд отметил достаточную свободу усмотрения уполномоченных органов в вопросах ее предоставления.

Действительно, нельзя отказать публичному субъекту в праве профинансировать производство определенных товаров при условии исключительно полного импортозамещения приобретаемых компонентов, равно как и исключить финансовую помощь лишь при частичном переходе на отечественные комплектующие. Вместе с тем представляется, что от законодателя все же можно требовать большей правовой определенности в регламентации соответствующих отношений, снимающей потенциальное возникновение спорных ситуаций, хотя бы и при сохранении широкой дискреции уполномоченных органов в определении целей субсидирования. Речь могла бы идти о закреплении общего требования, предусматривающего при частичном достижении показателей результативности возврат субсидии в полном объеме, если иное прямо не определено соответствующими правилами о субсидировании.

Назрела потребность в базовой публичной регламентации стимулирующего субсидирования на уровне закона, включая закрепление общих правовых рамок допустимости частичного возврата субсидии либо предоставления возможности получателю субсидии скорректировать в установленные сроки параметры экономической деятельности для устранения отдельных формальных нарушений без изъятия субсидии. Также получение субсидий может быть обусловлено реализацией весьма затратных для производителя проектов, связанных со значительной модернизацией производства, расширением имеющихся мощностей, которые, будучи реализуемыми в интересах самого производителя, оказались бы экономически не осуществимыми в отсутствие поддержки государства.

В этом отношении изъятие субсидии, стимулирующей производителя к корректировке параметров своей экономической деятельности, может иметь для него при определенных обстоятельствах значительно более серьезные экономические последствия, чем отсутствие оплаты по отдельному государственному (муниципальному) контракту. В связи с этим важно, чтобы формирование у производителя ожиданий от привлечения финансовой помощи осуществлялось при должном уровне правовой определенности взаимодействия с публичным субъектом, особенно в части оснований для возврата субсидии в бюджет, тем более что не всегда само по себе нарушение тех или иных условий субсидирования с очевидностью исключает достижение установленной публичной цели, а это приводит к возникновению значительного числа судебных споров.

С учетом безвозмездности и безвозвратности субсидий суды в отсутствие на уровне федерального закона общих принципов построения имущественных отношений по предоставлению стимулирующих субсидий, оценивая законность и обоснованность требований их возврата в бюджет, зачастую разрешают споры, исходя из необходимости обеспечения соразмерности и справедливости ответственности за нарушение обязательства. В связи с этим они могут не усматривать оснований для возврата субсидии в бюджет не только тогда, когда не выполнены отдельные условия, установленные при ее предоставлении¹¹, но и в случае неполного достижения показателей результативности при отсутствии фактов нецелевого использова-

¹¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.10.2021 по делу № А47-791/2021.

ния средств¹². Формируя свою позицию, суды принимают во внимание существенность допущенных получателями субсидий отклонений от выполнения показателей результативности.

В то же время далеко не всегда суды соглашаются с тем, что возврат субсидий в бюджет возможен лишь в случае существенных и неустраняемых нарушений условий субсидирования либо при нецелевом использовании полученных средств, полагая недостижение заявленной результативности использования субсидии достаточным основанием для удовлетворения требований публичного субъекта относительно ее возврата¹³. Между тем различия в подходах к оценке судами оснований для возврата стимулирующих субсидий в бюджетную систему создают угрозу нарушения равенства прав производителей товаров, работ, услуг в отношениях с публичным субъектом.

3. Выводы

Представляется, что обозначившиеся на практике проблемы во многом обусловлены тем, что усиление экономической неоднородности отношений субсидирования в условиях все более широкого использования этого инструмента в решении публичных задач не сопровождалось системным совершенствованием обслуживающего их правового инструментария. В связи с этим, не отрицая значимости подзаконного регулирования соответствующих отношений, нельзя не признать потребность в базовой публичной регламентации субсидирования на уровне закона, причем предполагающей специализацию правовых установлений исходя из объективных различий в экономической сущности оформляемых субсидированием отношений.

Такой подход не отрицает универсализации в определенных пределах публичных правил о субсидировании. Это может касаться и базовых правовых гарантий, обеспечивающих, с одной стороны, эффективное использование публичных финансовых ресурсов, а с другой — защиту имущественных интересов получателей субсидии. В этом контексте нельзя не приветствовать и включение Федеральным законом от 19.12.2022 № 521-ФЗ в БК РФ ст. 78.5, определившей универсальные стандарты открытости и прозрачности предоставления субсидий путем размещения необходимой информации на едином портале бюджетной системы РФ.

Вместе с тем важно подчеркнуть значимость специализации базовых положений закона в части публично-правовой регламентации различных видов субсидирования производителей товаров, работ, услуг, в том числе не дифференцированных в условиях действующего регулирования субсидий, предусмотренных п. 1 ст. 78 БК РФ на покрытие затрат производителей. Это позволило бы учесть особенности применения субсидирования в качестве обеспечивающего возмещение

¹² См., напр.: Постановления Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.04.2017 № 17АП-3450/2017-АК по делу № А71-9731/2016; от 24.04.2022 по делу № А50-21376/2021; Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25.01.2022 по делу № А22-2242/2020; Арбитражного суда Уральского округа от 06.07.2022 по делу № А50-27361/2021.

¹³ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.01.2021 по делу № А73-3436/2020 (Определением Верховного Суда РФ от 30.04.2021 № 303-ЭС21-5223 отказано в передаче дела для пересмотра).

затрат производителей при императивном вовлечении их в реализацию публичных функций, в ситуации построения публичных отношений как альтернативы государственной (муниципальной) закупке или же в целях стимулирования либо поддержания их экономической активности. Среди прочего в рамках такой регламентации могла бы быть обеспечена определенность пределов распространения на отношения по предоставлению различных видов субсидий положений гражданского законодательства, а также определенность представлений получателя субсидии о последствиях возможного нарушения им условий, установленных при предоставлении субсидий. В целом же должная систематизация правовых правил, закрепляющих публичные основы отношений субсидирования, видится важной предпосылкой для обеспечения эффективности использования соответствующего инструмента для реализации публичных функций.

Библиография

- Запольский, Сергей В., Елена Л. Васянина. 2020. «Промышленные субсидии — публично-правовой инструмент управления». *Право и экономика* 10: 22–31.
- Ильин, Антон В. 2011. *Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств*. Москва: Инфотропик Медиа.
- Курбатова, Светлана С. 2015. «Субсидии как форма расходов бюджета». *Российское правосудие* 9 (113): 101–112.
- Курбатова, Светлана С. 2016. «Субсидии в системе форм расходов бюджета: проблемы правового регулирования». Дис. ... канд. юрид. наук, Санкт-Петербургский государственный университет.
- Пауль, Алексей Г. 2019. «Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования». *Финансовое право* 2: 19–23.

Статья поступила в редакцию 27 февраля 2023 г.;
рекомендована к печати 2 мая 2023 г.

Контактная информация:

Кустова Маргарита Валерьевна — канд. юрид. наук, доц.; m.kustova@spbu.ru

Producer subsidies: Legal problems in the context of economic inhomogeneity

M. V. Kustova

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Kustova, Margarita V. 2023. “Producer subsidies: Legal problems in the context of economic inhomogeneity”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 580–594.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.302> (In Russian)

Continuing to consistently maintain the public nature of relations on the provision of subsidies to producers of goods, works and services, the author turns to the identification of their economic essence. In this context, we note the legislator’s departure from the classical understanding of a subsidy, the transformation of the gratuitousness nature of subsidies and, in some cases, the obvious conventionality of the legislator’s reference to this instrument. Special attention in the article is paid to the study of economic heterogeneity of subsidies to cover the

costs or loss of income of producers, the structure of which is analysed as independent types of subsidies for the reimbursement of relevant costs in the case of imperative involvement of producers in the implementation of public functions; incentive subsidies, and subsidies as an alternative to state (municipal) procurement. The legislator considers the peculiarities of the economic nature of the considered types of subsidies as a necessary prerequisite for ensuring proper legal certainty in the regulation of the relevant relations and increasing the level of guarantees for the protection of their participants. The research into the differences in the economic nature of the relations accompanied by the provision of subsidies to producers to cover costs or loss of income leads the author to the conclusion that there are basis both for the differentiation of approaches at the level of law to establish the legal framework of their public regulation, and for identifying the permissible limits of application of civil law to them. At the same time, the author believes that this does not preclude the universalization, within certain limits, of public rules on subsidies, primarily in terms of establishing basic guarantees of protection for the participants of the relevant relations.

Keywords: producer subsidies, promoting subsidies, subsidies to income losses, repayment of subsidies, gratuitousness subsidies, public regulation of subsidies, an alternative to public procurement.

References

- Il'in, Anton V. 2011. *Judicial resolution of disputes arising from the allocation of budgetary funds*. Moscow, Infotropik Media Publ. (In Russian)
- Kurbatova, Svetlana S. 2015. "Subsidies as a form of budget expenses". *Rossiiskoe pravosudie* 9 (113): 101–112. (In Russian)
- Kurbatova, Svetlana S. 2016. "Subsidies in the system of forms of budget expenses: Legal regulation problems". PhD Thesis in Law, Sankt-Peterburgskii gosudarstvennyi universitet. (In Russian)
- Paul, Aleksei G. 2019. "The Budget Code of the Russian Federation: A modern perspective on the regulation subject". *Finansovoe pravo* 2: 19–23. (In Russian)
- Zapol'skii, Sergei V., Elena L. Vasianina. 2020. "Industrial subsidies — a public-law instrument of management". *Pravo i ekonomika* 10: 22–31. (In Russian)

Received: February 27, 2023

Accepted: May 2, 2023

Author's information:

Margarita V. Kustova — PhD in Law, Associate Professor; m.kustova@spbu.ru