

УДК 34

**Сравнительно-правовой анализ ответственности
предпринимателей за нарушения: условий предоставления
субсидий, условий, установленных при предоставлении субсидий,
и условий использования субсидий**

Климонтов Сергей Владимирович

Магистр,
Московский финансово-юридический университет МФЮА,
115191, Российская Федерация, Москва, ул. Серпуховский Вал, 17;
e-mail: valerio-abh@mail.ru

Аннотация

В данной статье проводится сравнительно-правовой анализ нарушений условий предоставления субсидий, условий, установленных при предоставлении субсидий, и условий использования субсидий. Проанализировано отечественное законодательство, регулирующее данные вопросы. При написании статьи использованы издания периодической печати. В основу исследования положены такие методы, как обобщение, анализ, систематизация сбора данных.

Для цитирования в научных исследованиях

Климонтов С.В. Сравнительно-правовой анализ ответственности предпринимателей за нарушения: условий предоставления субсидий, условий, установленных при предоставлении субсидий», и условий использования субсидий // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 5А. С. 255-261.

Ключевые слова

Понятие, бюджетное и гражданское законодательство, субсидии, принципы, субъект, судебная практика.

Введение

Исходя из правового смысла и содержания понятий, определенных статьей 78 Бюджетного кодекса РФ, субсидии не являются безусловно гарантированными юридическим лицам выплатами из средств бюджета, они подлежат выплате только лишь при полном соблюдении установленных законом требований к их оформлению.

При этом возврат средств финансовой поддержки получателем может быть обусловлен наличием различных нарушений и несоблюдением требований нормативных актов и соглашений.

В этой связи обратимся к законодательному закреплению приведенных понятий и рассмотрим судебные подходы к определению данных понятий.

Основная часть

Согласно пункту 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, и определять в том числе порядок возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае *нарушения условий, установленных при их предоставлении*.

В соответствии с пунктом 3.1 статьи 78 названного кодекса, в случае нарушения получателями предусмотренных данной статьей субсидий *условий, установленных при их предоставлении*, соответствующие средства подлежат в порядке, определенном нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, возврату в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Из анализа приведенных норм следует, что порядок возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае *нарушения условий, установленных при их предоставлении*, подлежит обязательному регулированию нормативными правовыми актами субъектов, регламентирующих предоставление данных субсидий, при строгом соблюдении требований федерального законодательства.

Так, нормативные акты, регулирующие предоставление субсидий, должны определять, в частности, категории и (или) критерии отбора получателей субсидий, цели, условия, порядок предоставления, а также порядок возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае *нарушения условий, установленных при их предоставлении*, порядок осуществления государственного (муниципального) финансового контроля при предоставлении субсидий (пункт 3 статьи 78). Кроме того, нормативно-правовые акты, в частности субъектов Российской Федерации, на основании которых реализуется решение о предоставлении отдельным хозяйствующим субъектам субсидий, должны соответствовать утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1492 общим требованиям (письмо Минфина России от 20.04.2023 № 02-12-13/36465).

Так, в соответствии с абзацем третьим подпункта «б» пункта 7 Общих требований, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации 25.10.2023 № 1782 требования об осуществлении контроля за соблюдением условий и порядка предоставления субсидий и

ответственности за их нарушение среди прочего включают возврат субсидий в бюджет бюджетной системы Российской Федерации, из которого предоставлены субсидии, *в случае нарушения получателем субсидии условий, установленных при предоставлении субсидии*, выявленного в том числе по фактам проверок, проведенных главным распорядителем бюджетных средств и органами государственного (муниципального) финансового контроля, а также в случае недостижения значений результатов предоставления субсидии.

В постановлении Правительства Москвы от 29.11.2021 № 1849-ПП предусмотрен возврат субсидии в бюджет города Москвы в случае нарушения получателем субсидии *условий, установленных при ее предоставлении*, выявленного по фактам проверок, а также в случае недостижения результатов, показателей при их установлении в договоре (соглашении) в соответствии с Общими требованиями.

Согласно пункту 3.1.5 типовой формы соглашения о предоставлении субсидии, утв. Распоряжение Комитета финансов Правительства Санкт-Петербурга от 12.12.2016 № 96-р в случае выявления при проведении проверки, нарушений получателем субсидии *условий, установленных при предоставлении субсидии*, а также недостижения получателем субсидии значений результатов предоставления субсидии уполномоченный орган направляет получателю субсидии уведомление *о нарушении условий предоставления субсидии*.

Приказ Департамента финансов г. Москвы от 28.12.2021 № 293ф «Об утверждении типовых форм договора (соглашения) о предоставлении субсидий из бюджета города Москвы юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, а также некоммерческим организациям и дополнительных соглашений к нему» в рассматриваемой части содержит схожие условия.

В том числе такой подход закреплен в приказе Минфина России от 30.11.2021 № 199н «Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам».

В соответствии с частью 1 статьи 15.15.5 КоАП предусмотрена административная ответственность за нарушение *условий предоставления субсидий* юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.

Свое мнение по указанному вопросу выразило и Министерство Финансов РФ, указав, что возврат субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения *условий, установленных при их предоставлении*, и наложение административного штрафа на нарушителя указанных условий имеют различную правовую природу и двойным наказанием не являются (Письмо Минфина России от 28.04.2016 № 02-10-06/24775).

Дополнительно обратимся к словарю С.И. Ожегова, в нем предлог «при» раскрывается следующим образом: ПРИ – предлог с предл. п. Указывает на подчиненное состояние по отношению к кому-чему-н., отнесенность к чему-н, на наличие чего-н, на время, обстановку, обстоятельства [Ожегов, 1991]. Иные толкования предлога указывают на явление предмет или действие, сопутствующие другому действию или являющиеся его причиной, условием.

Обобщение вышеуказанных нормативных актов позволяет сделать вывод, что понятие «условия, установленные при предоставлении субсидий» в бюджетном законодательстве и «условия предоставления субсидии» в КоАП РФ свидетельствует о том, что на законодательном уровне и на уровне уполномоченных органов исполнительной власти РФ и субъектов эти определения взаимозаменяемы.

Однако нельзя не отметить законодательное различие понятий «условия предоставления

субсидии» и «условия использования субсидии» как по их правовой природе, так и по правовым последствиям нарушений условий предоставления и использования субсидий.

В этой связи предлагается обратиться к судебному толкованию и определению подходов судов относительной данной темы.

В одном из судебных дел суд установил факт нарушения государственной корпорацией, являющейся получателем субсидии, условий ее предоставления, что образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ. Объективную сторону состава правонарушения образует факт нарушения юридическим лицом, *являющимся получателем субсидии, условий ее предоставления.*

В другом деле суд удовлетворяя требование организации к Министерству субъекта РФ о признании незаконным и отмене постановления по делу об административном правонарушении по части 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ, отметил, согласившись с выводом суда первой инстанции, что из буквального толкования положений бюджетного законодательства следует, что законодатель различает понятия «условия предоставления субсидии» и «условия использования субсидии» как по их правовой природе, так и по правовым последствиям нарушений условий предоставления (часть 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ) и использования субсидий.

Суды приходят к выводу, что условия предоставления субсидии отличны по правовому содержанию и правовым последствиям их несоблюдения от условий использования субсидии. Нарушение условий предоставления субсидии образуется не при любом нарушении нормативного акта, регулирующего предоставление субсидий, а именно при нарушении тех его положений, которые устанавливают критерии предоставления уполномоченными органами субсидий.

Подобный подход поддерживается некоторыми Арбитражными апелляционными судами и судами округов (постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.04.2015 по делу № А76-23481/2014; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.02.2016 по делу № А13-18254/2014, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 18.01.2017 № А55-3789/2016).

Разграничивая рассматриваемые понятия, суды отметили, что из буквального толкования приведенных положений Порядка и условий договора следует, что вопрос о наличии или отсутствии у того или иного хозяйствующего субъекта условий для получения субсидии решается на стадии отбора претендента на финансовую поддержку, суть которого состоит в проверке соответствия претендента тем условиям, которые необходимы для получения финансовой поддержки, а также в оценке представленных им документов. Достижение определенных целей и результатов по соглашению (договору) является условием использования субсидии, а не условием ее предоставления.

Согласно пункту 1 части 5 статьи 14 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», в оказании поддержки должно быть отказано в случае, если не представлены документы, определенные нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, или представлены недостоверные сведения и документы.

В одном из дел суд установил, что заявителем не были представлены документы, необходимые для участия в конкурсном отборе участников конкурса (постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 07.06.2016 по делу № А19-21253/2015).

Такая позиция является обоснованной, поскольку проверка соответствия условиям предоставления субсидий производится на стадии отбора претендентов на финансовую

поддержку, включает анализ документов, представленных последним, на соответствие критериям предоставления. Достижение определенных плановых показателей не может быть проверено в момент проведения конкурса на получение субсидии, оценки представленных документов и зависит не только от действий получателя субсидии, но и от влияния внешних факторов, которые находятся вне сферы контроля получателя (экономические, политические, социальные и пр.).

Определением от 09.06.2022 № 1451-О Конституционный Суд проанализировал положения пункта 3.1 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации и отметил следующее. В случае нарушения получателями предусмотренных указанной статьей Бюджетного кодекса РФ 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 этой статьи, возврату в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Как отметил Конституционный Суд, особенности предоставления и возврата субсидии определяются уполномоченным органом, в том числе исходя из приоритетов и целей конкретных государственных программ, в рамках которых предусмотрено предоставление такой субсидии; при этом последствия различных нарушений получателем субсидии условий ее предоставления определяются с учетом характера таких нарушений, их влияния на достижение целей предоставления субсидии и могут выражаться, в частности, в расторжении соглашения о предоставлении субсидии, необходимости возврата всей суммы предоставленной субсидии или ее части, а также уплате штрафа.

Анализ судебной практики и имеющихся процедур предоставления субсидий показывает, что в значительной степени понятия «условия предоставления субсидий» и «условия, установленные при предоставлении субсидий» взаимозаменяемы [Винокурова, 2011]. В редких случаях уполномоченные на принятие нормативного акта органы их расширяют. В их число произвольно включают такие условия, которые могут не отвечать принципу объективности, и те, которые не могут быть проверены на момент проведения отбора (например, достижение определенных результатов хозяйственной деятельности; показатель результативности использования субсидии).

Так, Арбитражный суд Дальневосточного округа отметил, что на стадии предоставления субсидии результаты хозяйственной деятельности, которые планируется достичь посредством получаемых в виде субсидии денежных средств, отсутствуют, в связи с чем предполагаемое их достижение, равно как эффективность и соответствие достигнутого результата целям предоставляемой субсидии, не могут являться условиями предоставления субсидии по определению (постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.05.2023 по делу № А24-1099/2022; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 05.11.2019 N Ф03-4584/2019 по делу № А73-5398/2019).

Заключение

Исходя из указанных актов, можно сделать вывод о том, что законодатель, помимо обсуждаемых в настоящей статье условий, выделяет отдельное основание для возврата субсидии как недостижение результатов показателей (ключевые показатели эффективности – KPI). Однако нельзя не отметить законодательное различие и толкование правоприменительной практики рассматриваемых понятий «условия предоставления субсидии» и «условия

использования субсидии» как по их правовой природе, так и по правовым последствиям нарушений условий предоставления и использования субсидий.

Вопрос о наличии или отсутствии у того или иного хозяйствующего субъекта условий для получения субсидии решается на стадии отбора потенциальных получателей поддержки, суть которого состоит в проверке соответствия участника тем условиям, которые необходимы для получения субсидии, а также в оценке представленных им документов.

Данный вывод обоснован тем фактом, что процесс проверки соответствия заявок на получение субсидий установленным требованиям осуществляется на этапе отбора на основании анализа представленных документов. На данном этапе невозможно верифицировать достижение заявителем определенных плановых показателей, поскольку такие результаты возникают лишь после перечисления средств поддержки в соответствующие сроки по договору.

При этом в таком случае важно различать природу стимулирующего характера субсидии от компенсационной.

Библиография

1. Алексеев С.С. (ред.) Теория государства и права. 3-е изд. 3-е изд., с изм. и доп. М.: Норма, 2005. 496 с.
2. Винокурова М.М. Ответственность за нецелевое использование субъектами малого и среднего предпринимательства субсидий на их развитие // Безопасность бизнеса. 2011. № 1. С. 2-4.
3. Ильин А.В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М.: Инфотропик Медиа, 2011.
4. Карандаев И.Ю. Понятие «бюджетные средства» в контексте финансирования деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 775-780.
5. Козбаненко В.А. (ред.) Государственное управление: основы теории и организации. Т. 2. 2-е изд., с изм. и доп. М.: Статут, 2002. 592 с.
6. Крохина Ю.А. Проблемы правового закрепления и юридической квалификации бюджетных правонарушений. URL: http://ksp.mos.ru/common/upload/Krokhina_15_15_5.docx (дата обращения: 25.04.2024).
7. Курбатова С.С. К вопросу о бюджетном субсидировании производителей товаров (работ, услуг) // Арбитражные споры. 2013. № 4.
8. Курбатова С.С. Субсидии в системе форм расходов бюджета: проблемы правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2016. 68 с.
9. Кустова М.В. Договоры о предоставлении средств бюджета: проблемы природы и правового регулирования // Гриценко Е.В., Бабелюк Е.Г. (ред.) Сборник научных статей «Договор в публичном праве». М.: Волтерс Клувер, 2009. 246 с.
10. Кустова М.В. Проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения публично-частного партнерства // Закон. 2013. № 3.
11. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов. 23-е изд., испр. М.: Русский язык, 1991. 917 с.

Comparative legal analysis of the responsibility of entrepreneurs for violations of: the conditions for granting subsidies, the conditions established for granting subsidies, and the conditions for using subsidies

Sergei V. Klimontov

Master`s Student,
Moscow University of Finance and Law of MFUA,
115191, 17 Serpukhovskii Val str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: valerio-abh@mail.ru

Abstract

This article provides a comparative legal analysis of violations of the conditions for the provision of subsidies, conditions established for the provision of subsidies and conditions for the use of subsidies. The domestic legislation regulating these issues is analyzed. The research is based on such methods as generalization, analysis, and systematization of data collection.

For citation

Klimontov S.V. (2024) Sravnitel'no-pravovoi analiz otvetstvennosti predprinimatelei za narusheniya: uslovii predostavleniya subsidii, uslovii, ustanovlennykh pri predostavlenii subsidii», i uslovii ispol'zovaniya subsidii [Comparative legal analysis of the responsibility of entrepreneurs for violations of: the conditions for granting subsidies, the conditions established for granting subsidies, and the conditions for using subsidies]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (5A), pp. 255-261.

Keywords

Concept, budget and civil legislation, subsidies, principles, subject, judicial practice.

References

1. Alekseev S.S. (ed.) (2005) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. 3rd ed. Moscow: Norma Publ.
2. Il'in A.V. (2011) *Razreshenie sudami sporov, vznikayushchikh po povodu raspredeleniya byudzhetykh sredstv* [Resolution by courts of disputes arising over the distribution of budget funds]. Moscow: Infotropik Media Publ.
3. Karandaev I.Yu. (2014) Ponyatie «byudzhetye sredstva» v kontekste finansirovaniya deyatel'nosti byudzhetykh uchrezhdenii v Rossiiskoi Federatsii [The concept of “budgetary funds” in the context of financing the activities of budgetary institutions in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Current problems of Russian law], 5, pp. 775-780.
4. Kozbanenko V.A. (ed.) (2002) *Gosudarstvennoe upravlenie: osnovy teorii i organizatsii. T. 2* [Public Administration: Fundamentals of Theory and Organization. Vol. 2], 2nd ed. M.: Statut Publ.
5. Krokhina Yu.A. *Problemy pravovogo zakrepleniya i yuridicheskoi kvalifikatsii byudzhetykh pravonarushenii* [Problems of legal consolidation and legal qualification of budget offenses]. Available at: http://ksp.mos.ru/common/upload/Krokhina_15_15_5.docx [Accessed 25/04/2024].
6. Kurbatova S.S. (2013) K voprosu o byudzhetnom subsidirovanii proizvoditelei tovarov (rabot, uslug) [On the issue of budget subsidies for producers of goods (works, services)]. *Arbitrazhnye spory* [Arbitration disputes].. № 4.
7. Kurbatova S.S. (2016) *Subsi On the issue of budget subsidies for producers of goods (works, services) dii v sisteme form raskhodov byudzheta: problemy pravovogo regulirovaniya. Doct. Diss.* [Subsidies in the system of forms of budget expenditures: problems of legal regulation. Doct. Diss.]. Saint Petersburg.
8. Kustova M.V. (2009) Dogovory o predostavlenii sredstv byudzheta: problemy prirody i pravovogo regulirovaniya [Agreements on the provision of budget funds: problems of nature and legal regulation]. In: Gritsenko E.V., Babelyuk E.G. (eds.) *Sbornik nauchnykh statei «Dogovor v publichnom prave»* [Collection of scientific articles “Contract in public law”]. Moscow: Volters Kluver Publ.
9. Kustova M.V. (2013) Problemy pravovogo regulirovaniya subsidii kak instrumenta finansovogo obespecheniya publichno-chastnogo partnerstva [Problems of legal regulation of subsidies as an instrument of financial support for public-private partnerships]. *Zakon* [Law], 3.
10. Ozhegov S.I. (1991) *Slovar' russkogo yazyka: 70 000 slov* [Russian language dictionary: 70,000 words], 23rd ed. Moscow: Russkii yazyk Publ.
11. Vinokurova M.M. (2011) Otvetstvennost' za netsелевое ispol'zovanie sub'ektami malogo i srednego predprinimatel'stva subsidii na ikh razvitie [Responsibility for the misuse of subsidies for their development by small and medium-sized businesses]. *Bezopasnost' biznesa* [Business Security Business Security], 1, pp. 2-4.