

УДК – 347
ББК – 67.404

ВАРУШКИН Никита Александрович,
заместитель главного редактора журнала «#АЮРМосква»,
заместитель председателя Совета молодых юристов
Московского отделения Ассоциации юристов России,
lawyer_nikita@mail.ru

12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

ВОЗМОЖНО ЛИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ СУБСИДИЙ АВАНСОМ (ЧАСТНОЕ VS ПУБЛИЧНОЕ)?

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопроса о возможности предоставления юридическим лицам субсидии авансом. Автор оценивает сложившуюся практику и предлагает подход к ответу на вопрос.

Ключевые слова: санкции, субсидия, аванс, правовая определенность, толкование.

VARUSHKIN Nikita Alexandrovich,
Deputy chief editor of the magazine «#AYURMoscow»,
Deputy Chairman of the Council of young lawyers
The Moscow branch of Association of lawyers of Russia

IS IT POSSIBLE SUBSIDIES IN ADVANCE (PRIVATE VS PUBLIC)?

Abstract. The article is devoted research of a question on possibility of granting to legal entities of the subsidy in advance. The author assesses current practice and suggests to answer the question.

Keywords: sanctions, subsidy, down payment, legal certainty, interpretation.

В настоящее время бюджетное законодательство, как и многие другие отрасли права, находится в стадии реформирования. С 1 января 2015 г. вступило в силу свыше пяти поправок в действующую редакцию Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ). Ухудшение сырьевой конъюнктуры в нашей стране, вызванное введением санкций, увеличивает значимость российских промышленников, которые должны выступить в роли импортозаместителей. Справиться с такой масштабной задачей крайне сложно без государственной поддержки, которая, с учетом ее социальной значимости, должна быть оперативной, транспарентной и децентрализованной.

Субсидии – наиболее распространенная форма государственной поддержки. Восстребованность такой формы финансовой поддержки на первый взгляд может говорить о ее эффективности ввиду прозрач-

ности самой процедуры, даже несмотря на традиционную забюрократизированность. Однако из анализа практик следует обратное.

Выдающийся полководец М.И. Кутузов, принимавший участие в работе Комиссии по составлению нового уложения, призванного заменить Соборное уложение 1649 г., сказал: «Горе земле, в которой подчиненные, начальники и суды, а не законы управляют гражданами и делами! Всякий из них считает себя мудрецом в высшей степени, и от сего «у семи нянек дитя без глазу»».

Publica vs Privata

Прежде чем перейти к сути вопроса, следует сопоставить частное и публичное право.

Как отмечает в своей диссертации А.В. Ильин, из актов исполнительных органов, регламентирующих порядок предоставления субсидий юридическим лицам

(ст. 78 БК РФ), можно сделать вывод о том, что в большинстве случаев взаимодействие публичного и частного субъектов в рамках предоставления субсидий происходит с использованием договорной формы [13, 17, 18, 19].

При этом законодатель не определяет природу договоров о субсидировании, что влечет за собой возникновение разных подходов к разрешению споров, связанных с их заключением и исполнением. Решение данного вопроса осложняется отсутствием его должной проработки в юридической доктрине, а также тем, что в настоящее время бюджетное законодательство находится в стадии реформирования. Вследствие этого суды при разрешении подобных споров в одном случае руководствуются нормами гражданского законодательства, а в другом – делают вывод о том, что указанные договоры заключаются в рамках публичных отношений.

Так, например, в Постановлении ФАС Волго-Вятского округа по иску департамента к обществу о взыскании субсидии суд кассационной инстанции согласился с выводом подателя жалобы в том, что отношения, сложившиеся в рамках заключенного договора о предоставлении бюджетных субсидий, регулируются нормами бюджетного, а не гражданского законодательства. При этом суд округа исходил из того, что, согласно п. 3 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Вместе с тем, поскольку ошибочная ссылка суда к ст. 309 и 310 ГК РФ не привела к принятию неправильных судебных актов, суд кассационной инстанции оставил решение суда первой и постановление апелляционной инстанций без изменения (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28.05.2013 по делу № А28-8034/2012).

Аналогичная позиция высказана в Постановлениях ФАС Восточно-Сибирского

округа от 11.06.2010 по делу № А33-10575/2009, Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.04.2013 по делу № А56-48345/2012.

Однако встречается и другая точка зрения: когда арбитражные суды делают вывод о том, что предоставление субсидий оформляется договором, заключенным в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных БК РФ и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, к правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении субсидии, применяется гражданское законодательство Российской Федерации, если иное не предусмотрено БК РФ. Каких-либо изъятий в отношении требований, вытекающих из договоров, предметом которых являются бюджетные средства, ГК РФ непосредственно не предусматривает. Правоотношения по поводу бюджетных денежных средств являются гражданско-правовыми (см. Постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 21.05.2012 по делу № А67-4873/2011, ФАС Северо-Западного округа от 01.04.2013 по делу № А56-44361/2012).

Представляется, что решение данного вопроса не столь очевидно, однако имеет большое значение, поскольку от этого будет зависеть определение правовой основы разрешения споров, затрагивающих имущественные интересы публичного и частного субъектов, и выбор сторонами отношений наиболее адекватного способа защиты своих имущественных прав.

Позиция в том, что субсидии юридическим и физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, предоставляются на основании гражданско-правовых договоров и, следовательно, отношения, возникающие между публичным субъектом и юридическими и физическими лицами – производителями товаров, работ, услуг, квалифицируются как гражданско-правовые, встречается в юридической литературе [3, с. 16]. Так, А.В. Ильин при определении правовой природы подобных правоотношений как гражданско-правовых опирается на метод правового регулирования,

указывая, что в данном случае речь идет о выражении свободной воли получателя субсидии принять или отказаться от ее получения, а между субъектами возникают стоимостные отношения. Договоры о субсидировании исследователь предлагает рассматривать как договоры пожертвования [4, с. 86] (ст. 582 ГК РФ).

В российской юридической литературе встречается и другая точка зрения. Так, М.В. Кустова предлагает рассматривать договоры о предоставлении субсидий как особые публично-правовые договоры [6, с. 246], отношения в рамках которых нуждаются в базовой публично-правовой регламентации при субсидиарном применении норм гражданского законодательства [7].

Следует отметить, что в действующем законодательстве нет ни одной нормы, позволяющей оценить договор о предоставлении субсидий как гражданско-правовой, а отношения – как гражданско-правовые. В то же время в БК РФ отсутствуют правовые нормы, регламентирующие использование публичным субъектом публичной договорной формы при предоставлении бюджетных средств на безвозвратной основе.

При этом отнесение данного договора к публично-правовым может привести к сложностям при защите организацией своих прав, вызванных, например, недофинансированием (непредоставлением бюджетных средств), приостановлением финансирования в форме субсидирования, поскольку в БК РФ отсутствуют проработанные механизмы, направленные на защиту частного интереса в рамках складывающихся отношений.

Все это осложняется и определением статуса субсидируемых организаций, которых законодатель не относит к участникам бюджетных правоотношений и не наделяет их статусом получателей бюджетных средств.

Таким образом, еще одной проблемой, связанной с регулированием вопросов бюджетного субсидирования, следует назвать отсутствие в БК РФ правовых основ статуса получателей субсидий [8].

De lege lata

Предоставление субсидий юридическим лицам частного сектора регулируется ст. 78 БК РФ. Из реального толкования данной нормы следует, что статья ведет свое начало с момента утверждения БК РФ и имеет пять редакций.

Первая редакция статьи получила название «Субсидии и субвенции юридическим лицам, которые не являются государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями, а также гражданам – предпринимателям» и состояла из двух пунктов, регулирующих предоставление субсидий и субвенций частным предпринимателям, за исключением индивидуальных предпринимателей, а также возврат полученных денег в случае их нецелевого использования и неиспользования в срок.

В 2000 г. было решено сократить название статьи («Субсидии и субвенции») и заменить в первом пункте положение о субъектном составе («...юридическим лицам, которые не являются государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями, а также гражданам – предпринимателям...») положением об объектном составе («...в том числе на выделение грантов и оказание материальной поддержки...»).

Спустя семь лет рассматриваемая статья, как и весь БК РФ, подверглась существенным изменениям. Помимо изменения названия («Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг»), концептуальные изменения заключались в том, что возврат субсидий стал возможен только в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении. Из статьи было исключено условие о возврате субсидии в случаях нецелевого использования и неиспользования в срок. Право на субсидии получили индивидуальные предприниматели. В первый пункт было включено условие о целях предоставления субсидии («возмещение затрат или недополученных

доходов»), а также предусмотрено положение о безвозмездности и безвозвратности субсидий. Статья была дополнена новым пунктом, содержащим обязательные требования к законодательным актам, регулирующим предоставление субсидий (п. 3 ст. 78 БК РФ).

При этом следует отметить, что определения понятий «субсидия», «субвенция» и «дотация» были исключены из списка понятий и терминов, применяемых в БК РФ.

В 2010 г. в связи с созданием инновационного центра «Сколково» статья пополнилась новым пунктом, предусматривающим особенности предоставления субсидий инновационному центру «Сколково» (п. 4 ст. 78 БК РФ).

В мае 2013 г. было решено вернуть возможность возврата субсидий, не использованных в срок. Помимо возврата субсидий, полученных с нарушением условий, установленных при их предоставлении, в соглашениях (договорах) о предоставлении субсидий стало возможно возлагать на получателя субсидий обязанность по возврату неиспользованных субсидий (подп. 4 п. 3 ст. 78 БК РФ). Было детализировано положение о возврате субсидий при нарушении условий при их предоставлении (подп. 5 п. 3 ст. 78 БК РФ). Помимо этого, появилась новелла об обязательном включении в соглашение (договор) о предоставлении субсидий условия о согласии получателей, не связанных с публичными субъектами, на государственный финансовый контроль (п. 5 ст. 78 БК РФ).

В июле 2013 г. в связи со вступлением в силу Федерального закона № 181-ФЗ «О внесении изменений в статьи 78 и 78.1 БК РФ в части предоставления грантов» цели предоставления субсидий, указанные в п. 1 ст. 78 БК РФ, были скорректированы, и вместо «возмещения затрат или недополученных доходов», целью субсидии стало «возмещение недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат».

В связи с этим многие коллеги сделали вывод о том, что с введением в статью формулировки «возмещение недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат» стало возможно

предоставлять субсидии на возмещение еще не понесенных расходов. Однако, на мой взгляд, данный вывод недопустим.

De lege ferenda

Слово «субсидия» имеет латинские корни: *subsidium* (от лат. помощь, поддержка) и *subsidio* (от лат. укрываться, задерживаться, находиться в засаде), оно пришло к нам из Германии в эпоху правления Петра I.

В общем виде субсидия означает денежное или натуральное пособие со стороны государства, учреждения [9].

В Европейском союзе под субсидией понимают прямое или косвенное государственное финансирование производства, экспорта или транспортировки товаров, в результате чего экономике Европейского союза наносится ущерб [26, с. 90–101].

Действующее законодательство, к сожалению, не содержит определения понятия субсидии. Как отмечалось выше, оно было исключено из БК РФ. До 2007 г. в БК РФ под субсидией понимались бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Подзаконные нормативные акты также содержали определение понятия субсидии. Например, в Методических рекомендациях по бухгалтерскому учету государственных субсидий и других видов государственной помощи в сельскохозяйственных организациях, утвержденных приказом Минсельхоза России от 02.02.2004 № 75, под субсидией понимаются бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов (компенсация части затрат на приобретение минеральных удобрений, средств химической защиты растений, дотации на производство продукции растениеводства и животноводства, страхование сельскохозяйственных культур и т.п.).

Действующее законодательство содержит определение понятия субсидии толь-

ко в контексте межбюджетных трансфертов и субсидий, предоставляемых юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам.

Согласно ч. 1 ст. 132 БК РФ, под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

В силу положений ч. 1 ст. 78 БК РФ, субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров), выполнением работ, оказанием услуг.

В то же время остаются формально не определенными понятия «субсидия на выполнение государственного задания» и «субсидия на иные цели, предоставляемая автономным и бюджетным учреждениям».

Таким образом, в БК РФ можно выделить несколько самостоятельных видов субсидий, но при этом вполне очевидно отсутствие их должной систематизации [5, с. 775–780].

Важно отметить, что профессор С.И. Ожегов, отождествляя субсидию с пособием, которое обычно назначается в случае заболевания, травмы или при потере работы, презюмировал необходимость документального подтверждения фактичес-

ки полученного ущерба, который в случае с пособием мог быть выражен в виде больничного, заключения врача, трудовой книжкой с отметкой об увольнении. Тем самым профессор С.И. Ожегов дал понять, что субсидия не может предоставляться авансом.

Однако везде бывают исключения из правил. Когда речь идет о грантах в форме субсидий на поддержку научных исследований, образовательных и просветительских проектов, финансирование возможно авансом, что небесспорно, однако многочисленная практика подтверждает правомерность заключения договоров о предоставлении гранта для авансирования расходов [15], а также допускает грантовое финансирование на основании расчета прогнозируемых расходов [21].

Как отмечает А.А. Филимонова, аванс в российской экономической практике – явление довольно распространенное. Однако его определения в действующем законодательстве не содержится. Принято считать, что аванс – это денежная сумма, выдаваемая вперед в счет предстоящих платежей за материальные ценности, выполнение работ, оказание услуг. Из этого следует, что, во-первых, вещи передаются, услуги оказываются, работы выполняются и сдаются в будущем; во-вторых, платежи за товары, работы, услуги производятся по истечении некоторого срока после выдачи аванса; в-третьих, при осуществлении платежей сумма аванса учитывается в общем объеме средств, направляемых на погашение денежных обязательств. Таким образом, аванс в момент его выдачи не выступает непосредственно инструментом платежа за товары, работы, услуги [25].

Расширительно толковать изменения, вносимые Федеральным законом № 181-ФЗ «О внесении изменений в статьи 78 и 78.1 БК РФ в части предоставления грантов», и применение положений об авансировании не только к грантам недопустимо.

Субсидия – это бюджетные средства, предоставляемые для компенсации фактически понесенных затрат, имеющих документальное подтверждение.

Однако, обратившись к правоприменительной практике, выясняем, что Минфин

России и Минэкономразвития России, толкуя п. 1 ст. 78 БК РФ, допускают предоставление юридическим лицам субсидий на возмещение затрат до их возникновения.

В 2008 г. вышеуказанные органы совместно выработали позицию [23], из которой следует, что предоставление субсидий коммерческим и некоммерческим организациям (кроме государственных (муниципальных) учреждений) на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения указанных затрат может осуществляться как до их возникновения, так и по факту возникновения.

Cui bono? Данная позиция получила широкое распространение и стала использоваться налоговыми органами [12] и структурными подразделениями Минфина России. Зачем вносить изменения в профильное законодательство и признавать факт существенного упущения, если можно просто расширительно толковать действующее законодательство используя метод *a fortiori* (если есть право на большее, то на меньшее право тем более есть).

Расширительное толкование порой бывает очень эффективным, но в рассматриваемой ситуации органы власти, используя юридическую эквилибристику, применили отменяющее толкование *interpretatio abrogans* (толкование какого-либо закона, лишаящее его реального значения) и тем самым намеренно допустили aberrацию.

М.М. Винокуров, оценивая эффект от последствий разъяснений для субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП), отмечает, что для субъектов МСП возможность получить субсидии, например, на реализацию бизнес-планов до того, как будут истрачены деньги на эти цели из других источников, очень важна, так как у них зачастую нет возможности изыскать средства самостоятельно, а лишь только потом ждать компенсации из бюджета. Таким образом, компенсация, предполагающая авансовые выплаты, – это уже не в чистом виде компенсация. Финансовая поддержка субъектов МСП в такой форме наиболее востребована среди субъектов МСП, так как доступ к кредитным ресурсам для них нередко ограничен, а собствен-

ных средств на старт нового бизнеса им бывает недостаточно.

С другой стороны, возможность получения субсидий до того, как были предприняты какие-либо действия, в связи с которыми такие субсидии предоставляются, может привести к злоупотреблениям со стороны получателей субсидий. В данном случае средства, выделенные государством на развитие МСП, будут потрачены зря, и ни одна из целей, которые ставятся при поддержке МСП, не будет достигнута.

В связи с этим немаловажно то, что получатель субсидии, предоставляемой юридическому или физическому лицу – производителю товаров, работ или услуг, фактически получая средства из бюджета, не является получателем бюджетных средств в том смысле, который вкладывается в этот термин в ст. 6 БК РФ [1, с. 2–4].

Минфин и Минэкономики стали применять результаты своей деятельности на практике, их разъяснениями руководствуются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при подготовке нормативно-правовых актов, регулирующих предоставление субсидий, а также судебные органы в случаях обжалования данных актов.

Так, например, согласно п. 3.1.4 Порядка предоставления субсидий на реализацию республиканских целевых программ в агропромышленном комплексе, утвержденного постановлением Правительства Республики Бурятия от 16.11.2009 № 426, предоставление субсидий возможно авансом на основании соглашения об оказании государственной поддержки, заключенного между Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Бурятия и получателем.

Это лишь один из многочисленных примеров, подтверждающих урожай от семян, посеянных авторами письма.

Однако Верховный Суд Российской Федерации (далее – ВС РФ) через два года предпринял попытку изменить сложившуюся практику, взвешенно и всесторонне исследовав вопрос о моменте предоставления субсидий. Причиной этому послужил спор в Республике Саха (Якутия) (далее – РС (Я)).

В 2010 г. Верховным судом РС (Я) (далее – ВС РС (Я)) было возбуждено дело по заявлению местной прокуратуры. Надзорный орган требовал, помимо прочего, признать недействующими положения региональных нормативно-правовых актов, допускающих предоставление сельскохозяйственных субсидий авансом.

По мнению прокуратуры, нормы, предусматривающие порядок предоставления субсидий, противоречат федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу, в частности ст. 78 БК РФ, так как предусматривают предоставление субсидий в размере 50% от суммы соглашения с Минсельхозом на основании расчета на предварительную оплату.

Проанализировав аргументы заявителя, ВС РС (Я) вынес решение об отказе в удовлетворении исковых требований, положив в основу отказа разъяснение Минфина и Минэкономразвития России [22].

Не согласившись с вынесенным решением, прокуратура обратилась в ВС РФ с кассационным представлением на решение ВС РС (Я).

Судебная коллегия по гражданским делам ВС РФ (далее – Ск ВС РФ), исследовав материалы дела, не согласилась с решением ВС РС (Я) и отменила его, так как коллеги из ВС РС (Я) неправильно определили обстоятельства, имеющие значение для дела, и не применили закон, подлежащий применению [10].

Ск ВС РФ, будучи не связанной с основаниями и доводами заявленных требований, в силу ч. 3 ст. 246 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, сделала ключевой вывод о том, что в публичном праве принцип «разрешено все, что не запрещено», не применяется. В публичном праве разрешено только то, на что содержится указание в законе. Поэтому, несмотря на то, что ст. 78 БК РФ не устанавливает запрет на предоставление субсидий в виде авансирования, авансирование запрещено.

Суд верно оценил вышеуказанное письмо Минфина и Минэкономразвития, указав, что оно не обязательно для исполнения, так как имеет информационно-разъяснительный характер.

Элиминировав сложившуюся практику применения п. 1 ст. 78 БК РФ, допускающую предоставление субсидий авансом, ВС РФ исходил из буквального метода толкования, применив метод от обратного *a contrario* (только то, что упомянуто, не более того) и общеисключающий принцип «разрешено только то, что разрешено законом», сформированный из постулатов древнеримских преторов *ubi jus incertum, ibi nullum*.

Этот важный принцип является антиподом принципа «разрешено все, что не запрещено», который используется в диспозитивном праве, где участники отношений юридически равны, и, как точно отметил профессор Н.И. Матузов, предполагает высокий уровень политической и правовой культуры, правосознания, юридической информированности, грамотности, развитую правовую систему, умение относить свой личный интерес с общественным, соблюдать общепринятые социальные нормы поведения и т.д.

Отмечают также, что правовое регулирование деятельности государственных органов и должностных лиц осуществляется по принципу «дозволено только то, что прямо разрешено». К сфере публичного права традиционно относят конституционное, уголовное, административное, финансовое, международное публичное право, процессуальную отрасль, основные институты трудового права и т.д.

Частное право опосредует отношения «горизонтального» типа, отношения между равноправными независимыми субъектами [24].

С позицией ВС РФ о невозможности предоставления субсидий до возникновения затрат солидарны суды арбитражной системы и антимонопольная служба. Так, например, Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд вынес постановление, в котором указал, что диспозиция ст. 78 БК РФ запрещает предоставление субсидий на возмещение затрат до возникновения последних [16].

В публично-правовой сфере государственные органы, оставаясь юридическими лицами, т.е. полноправными субъектами гражданских правоотношений, в отли-

чие от других субъектов гражданского права, не только не вправе, но обязаны совершать определенные действия, направленные на воплощение тех функций и той компетенции, которые им присущи в соответствии с предоставленными полномочиями. Именно поэтому все совершаемые в процессе осуществления государственной власти и государственного управления действия должны быть урегулированы правовыми нормами, устанавливающими четкие юридические пределы должного и возможного, поощряемого и запрещенного для соответствующих субъектов. Здесь действует не принцип «разрешено все, что не запрещено законом», а, напротив, «разрешено только то, что разрешено законом, и запрещено все, что им не разрешено». Это обусловлено тем, что правовые пробелы в регулировании государственно-управленческой деятельности снижают ее уровень, дают почву для негативных проявлений в работе госаппарата, открывают дорогу злоупотреблениям и произволу со стороны госслужащих [2, с. 65].

Несмотря на объективную позицию ВС РФ, логичность доктринального толкования, говорить об определенности в этом вопросе не приходится. Дело Минфина и Минэкономразвития все еще живет и хотя не преобладает на практике, но продолжает использоваться как прямо [11], так и косвенно [20].

Mutatis mutandis

Исследование затронутого в статье вопроса будет неполным без рассмотрения позиции законодателя.

В 2011 г. Заксобрание Волгоградской области подготовило поправки, направленные на устранение неопределенности при применении п. 1 ст. 78 БК РФ. В результате этого в 2012 г. в ГД РФ был внесен законопроект № 643885-5 «О внесении изменения в статью 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (далее – законопроект), определяющий момент предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением государственных/муниципальных учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг на

безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Данным законопроектом предлагалось дополнить п. 1 ст. 78 БК РФ положением о возможности предоставления субсидий юридическим лицам (кроме государственных (муниципальных) учреждений) до их возникновения.

В пояснительной записке к законопроекту со ссылкой на вышеизложенную позицию Минфина России и Минэкономразвития России было указано:

«...статья 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации не содержит специальных норм, определяющих особые условия в отношении момента предоставления субсидий юридическим лицам на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения указанных затрат может осуществляться как до их возникновения, так и по факту возникновения».

Цель настоящего законопроекта – закрепление на федеральном уровне нормы о возможности авансового предоставления субсидий юридическим лицам (кроме государственных (муниципальных) учреждений) на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат до факта их возникновения».

ГД РФ ожидаемо отклонила законопроект в первом чтении. И сначала думалось, что это обусловлено схожей с ВС РФ позицией. Однако, изучая мотивы отклонения, выясняем обратное.

Правительство Российской Федерации, не поддержав законопроект, в официальном отзыве от 12.03.2012 № 1059п-П13 указало:

«Поскольку нормативным (муниципальным) правовым актом, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам, может быть предусмотрено условие, что указанные субсидии могут предоставляться в целях финансового обеспечения расходов юридических лиц, то есть до возникновения затрат, связанных с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, внесение

предлагаемых изменений в статью 78 БК является излишним».

По мнению Комитета Госдумы по бюджету и налогам, ст. 78 БК РФ не препятствует возможности предоставления юридическим лицам частного права субсидий авансом, поскольку:

«Исходя из указанных норм БК РФ, круг нормативных правовых актов, регулирующих предоставление субсидий, не ограничивается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В этой связи подобное ограничение, предлагаемое в законопроекте в отношении момента предоставления средств, которое в полной мере можно отнести к порядку предоставления субсидий, не представляется обоснованным.

Кроме того, данное ограничение исключает возможность предоставления указанных субсидий на возмещение затрат до их возникновения из местных бюджетов, что вступает в противоречие со статьей 31 БК РФ, устанавливающей принцип единства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Также полагаем, что, по нашему мнению, действующая редакция статьи 78 БК РФ не препятствует возможности предоставления в нормативных правовых актах, муниципальных правовых актах, регулирующих предоставление субсидий, субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат до их возникновения».

Складывается парадоксальная ситуация: законодатель, считая, что ст. 78 БК РФ не препятствует предоставлению субсидий до возникновения затрат, применяет принцип «разрешено все, что не запрещено», и, следовательно, относит данные правоотношения к частноправовым.

Итак, может показаться, что в историческом противостоянии частного и публичного права счет, как ни удивительно, 2:1 в пользу частного права, победу которому приносит «роскошный» удар законодателя, что обусловлено противоречием положений ст. 2 ГК РФ, предусматривающей применение гражданского законодатель-

ства к финансовым отношениям, основанным на властном подчинении одной стороны другой, и ст. 2 БК РФ, закрепляющей соответствие бюджетного законодательства всех уровней власти БК РФ. Таким образом, «победитель» в момент результативных ударов находился вне игры (офсайде), и, следовательно, результаты подлежат отмене.

Справиться с рассматриваемой проблемой можно только путем внесения изменений в законодательство, где четко и недвусмысленно прописать момент предоставления субсидий. Поскольку благая попытка волгоградских парламентариев не возымела успеха, следует предпринимать попытки реализации в судебном порядке с целью обращения в Конституционный Суд (далее – КС РФ) с жалобой на проверку конституционности положений п. 1 ст. 78 БК РФ, нарушающего конституционные принципы равенства и справедливости. При этом необходимо руководствоваться постановлениями КС РФ от 25.04.1995 № 3-П, 13.12.2001 № 16-П, 17.06.2004 № 12-П, 07.11.2012 № 24-П. До наступления этого момента следует исходить из принципов, доктрины и правоприменительной практики.

В свое время профессор С.Н. Братусь сказал: «Не все то, что не запрещено, дозволено, но и дозволено не только то, что прямо разрешено законом». На этом позволю себе закончить.

Sapienti sat.

Список литературы:

- [1] Винокурова М.М. Ответственность за нецелевое использование субъектами малого и среднего предпринимательства субсидий на их развитие // Безопасность бизнеса. 2011. № 1.
- [2] Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. Т. 2 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М.: Статут, 2002. – 592 с.
- [3] Ильин А.В. Предмет судебной деятельности и защита прав участников бюджетных правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010.
- [4] Ильин А.В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М.: Инфотропик Медиа, 2011.

[5] *Карандаев И.Ю.* Понятие «бюджетные средства» в контексте финансирования деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5.

[6] *Кустова М.В.* Договоры о предоставлении средств бюджета: проблемы природы и правового регулирования // Договор в публичном праве: Сб. науч. ст. / Под ред. Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. М.: Волтерс Клувер, 2009.

[7] *Кустова М.В.* Проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения публично-частного партнерства // Закон. 2013. № 3.

[8] *Кустова С.С.* К вопросу о бюджетном субсидировании производителей товаров (работ, услуг) // Арбитражные споры. 2013. № 4.

[9] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: 70 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М.: Рус. яз. 1991. – 917 с. ISBN 5-200-01088-8.

[10] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10.11.2010 № 74-Г10-16.

[11] Письмо Минфина России от 10.12.2013 № 02-04-010/54193.

[12] Письмо ФНС России от 10.09.2009 № ШС-17-3/165@ «О налогообложении субсидий, предоставляемых из бюджета в целях возмещения затрат».

[13] Порядок предоставления в 2011 году субсидий на осуществление просветительской деятельности в сфере культуры, утвержденный Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2011 № 796, п. 8.

[14] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.10.2014 по делу № А70-1300/2014.

[15] Постановление ФАС Поволжского округа от 02.03.2011 по делу № А55-5688/2010.

[16] Постановление 14 Арбитражного апелляционного суда от 09.04.2014 по делу № А66-9585/2013.

[17] Правила предоставления из федерального бюджета субсидий на издание социально значимой литературы, утвержденные Приказом Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям от 23.07.2012 № 232, п. 9.

[18] Правила предоставления из федерального бюджета субсидий организации, осуществляющей выполнение работ и оказание услуг для содержания специального объекта Федеральной службы по труду и занятости, утвержденные Приказом Федеральной служ-

бы по труду и занятости от 07.02.2013 № 27, п. 4.

[19] Правила предоставления в 2010 году из федерального бюджета субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям на содержание запасного пункта управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденные Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 04.12.2010 № 611, п. 4.

[20] Приказ Минэнерго России от 30.12.2011 № 651 «Об организации работы в Минэнерго России по формированию государственных заданий федеральным государственным бюджетным учреждениям, подведомственным Минэнерго России, и финансовому обеспечению выполнения государственных заданий».

[21] Распоряжение префектуры ЮВАО г. Москвы от 16.12.2011 № 1180.

[22] Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 07.09.2010 по делу № 3-23/10.

[23] Совместное письмо Минфина России и Минэкономразвития России от 29.08.2008 № 02-01-04/2523/№12064-АП/Д05 «О применении статей 78 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

[24] Теория государства и права: Учебник для вузов. / Под ред. С.С. Алексеева. Изд. 3-е, с изм. и доп. М.: Норма, 2005. – 496 с.

[25] *Филлимонов А.А.* Авансирование расходов в механизме федерального бюджета // Финансы. 2002. № 8.

[26] *Юмашев Ю.М.* Автономные меры Европейского союза по регулированию внешнеэкономических связей // Закон. 2014. № 2.

Spisok literatury:

[1] *Vinokurova M.M.* Otvetstvennost' za necelevoe ispol'zovanie sub»ektami malogo i srednego predprinimatel'stva subsidij na ix razvitie // Bezopasnost' biznesa. 2011. № 1.

[2] Gosudarstvennoe upravlenie: osnovy' teorii i organizacii: Uchebnik. T. 2 / Pod red. V.A. Kozbanenko. Izd. 2-e, s izm. i dop. M.: Statut, 2002. – 592 s.

[3] *Il'in A.V.* Predmet sudebnoj deyatel'nosti i zashhita prav uchastnikov byudzhethny'x pravootnoshenij: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 2010.

[4] *Il'in A.V.* Razreshenie sudami sporov, vznikayushhix po povodu raspredeleniya byudzhethny'x sredstv. M.: Infotropik Media, 2011.

- [5] *Karandaev I.Yu.* Ponyatie «byudzhetny'e sredstva» v kontekste finansirovaniya deyatel'nosti byudzhetny'x uchrezhdenij v Rossijskoj Federacii // Aktual'ny'e problemy' rossijskogo prava. 2014. № 5.
- [6] *Kustova M.V.* Dogovory' o predostavlenii sredstv byudzheta: problemy' prirody' i pravovogo regulirovaniya // Dogovor v publicnom prave: Sb. nauch. st. / Pod red. E.V. Gricenko, E.G. Babelyuk. M.: Volters Kluver, 2009.
- [7] *Kustova M.V.* Problemy' pravovogo regulirovaniya subsidij kak instrumenta finansovogo obespecheniya publicno-chastnogo partnerstva // Zakon. 2013. № 3.
- [8] *Kustova S.S.* K voprosu o byudzhetnom subsidirovanii proizvoditelej tovarov (rabot, uslug) // Arbitrazhny'e spory'. 2013. № 4.
- [9] *Ozhegov S.I.* Slovar' russkogo yazy'ka: 70 000 slov / Pod red. N.Yu. Shvedovoj. 23-e izd., ispr. M.: Rus. yaz. 1991. – 917 s. ISBN 5-200-01088-8.
- [10] Opređenje Verxovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 10.11.2010 № 74-G10-16.
- [11] Pis'mo Minfina Rossii ot 10.12.2013 № 02-04-010/54193.
- [12] Pis'mo FNS Rossii ot 10.09.2009 № ShS-17-3/165@ «O nalogooblozhenii subsidij, predostavlyaemy'x iz byudzheta v celyax vozmeshheniya zatrat».
- [13] Poryadok predostavleniya v 2011 godu subsidij na osushhestvlenie prosvetitel'skoj deyatel'nosti v sfere kul'tury', utverzhdenyj Postanovleniem Pravitel'stva Sankt-Peterburga ot 23.06.2011 № 796, p. 8.
- [14] Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Zapadno-Sibirskogo okruga ot 13.10.2014 po delu № A70-1300/2014.
- [15] Postanovlenie FAS Povolzhskogo okruga ot 02.03.2011 po delu № A55-5688/2010.
- [16] Postanovlenie 14 Arbitrazhnogo apellyacionnogo suda ot 09.04.2014 po delu № A66-9585/2013.
- [17] Pravila predostavleniya iz federal'nogo byudzheta subsidij na izdanie social'no znachimoj literatury', utverzhdennye Prikazom Federal'nogo agentstva po pečati i massovy'm kommunikacijam ot 23.07.2012 № 232, p. 9.
- [18] Pravila predostavleniya iz federal'nogo byudzheta subsidij organizacii, osushhestvlyayushhej vy'polnenie rabot i okazanie uslug dlya soderzhaniya special'nogo ob'ekta Federal'noj sluzhby' po trudu i zanyatosti, utverzhdennye Prikazom Federal'noj sluzhby' po trudu i zanyatosti ot 07.02.2013 № 27, p. 4.
- [19] Pravila predostavleniya v 2010 godu iz federal'nogo byudzheta subsidij juridicheskim licam, individual'ny'm predprinimateljam na soderzhanie zapasnogo punkta upravleniya Federal'noj sluzhby' gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii, utverzhdennye Prikazom Ministerstva e'konomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii ot 04.12.2010 № 611, p. 4.
- [20] Prikaz Mine'nergo Rossii ot 30.12.2011 № 651 «Ob organizacii raboty' v Mine'nergo Rossii po formirovaniyu gosudarstvenny'x zadanij federal'ny'm gosudarstvenny'm byudzhetny'm uchrezhdenijam, podvedomstvenny'm Mine'nergo Rossii, i finansovomu obespecheniyu vy'polneniya gosudarstvenny'x zadanij».
- [21] Rasporyazhenie prefektury' YuVAO g. Moskvy' ot 16.12.2011 № 1180.
- [22] Reshenie Verxovnogo suda Respubliki Saxa (Yakutiya) ot 07.09.2010 po delu № 3-23/10.
- [23] Sovmestnoe pis'mo Minfina Rossii i Mine'konomrazvitiya Rossii ot 29.08.2008 № 02-01-04/2523/№12064-AP/D05 «O primenenii statej 78 i 78.1 Byudzhetnogo kodeksa Rossijskoj Federacii».
- [24] Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik dlya vuzov. / Pod red. S.S. Alekseeva. Izd. 3-e, s izm. i dop. M.: Norma, 2005. – 496 s.
- [25] *Filimonov A.A.* Avansirovanie raschodov v mexanizme federal'nogo byudzheta // Finansy'. 2002. № 8.
- [26] *Yumashev Yu.M.* Avtonomny'e mery' Evropejskogo soyuza po regulirovaniyu vneshnee'konomicheskix svyazej // Zakon. 2014. № 2.

