

ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КРЕСТЬЯНСКОГО (ФЕРМЕРСКОГО) ХОЗЯЙСТВА ПРИ НАРУШЕНИИ ДОГОВОРА О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГРАНТА В ФОРМЕ СУБСИДИИ

Ельникова Е.В.¹

Ключевые слова: судебная практика, бюджетное финансирование, нецелевое использование, субсидия, нарушение договора, ответственность.

Аннотация.

Целью работы является оценка состояния действующего законодательства в сфере регулирования ответственности крестьянского (фермерского) хозяйства (КФХ) в случае нарушения условий договора о предоставлении гранта и выявление правовых проблем при применении норм об ответственности.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы исследования (анализ, синтез, описание, сравнение) и общий диалектический метод познания.

Результаты исследования позволили сделать вывод о том, что отношения в сфере предоставления бюджетных грантов регулируются общими положениями бюджетного законодательства, устанавливающими правила предоставления субсидий, которые не учитывают специфический характер отрасли сельского хозяйства, в том числе наличие повышенного уровня риска в процессе осуществления предпринимательской деятельности сельскохозяйственными товаропроизводителями, в частности, КФХ, вследствие воздействия природно-климатических, экологических и иных факторов. Установлено, что действующие нормы бюджетного законодательства не содержат дифференцированного регулирования, которое бы учитывало наличие либо отсутствие вины грантополучателя, выявлены пробелы в части правового регулирования нарушения условий использования гранта.

Научная новизна состоит в уточнении круга лиц, имеющих право на получение гранта «Агростартап» за счет исключения из него граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями. Автор предлагает внести изменения в Бюджетный кодекс (БК) РФ, которые бы допускали возможность субсидиарного применения норм гражданского законодательства к регулированию отношений, связанных с неисполнением договора о предоставлении гранта.

DOI:10.21681/2226-0692-2022-67-73

Введение и постановка задачи

Государственная поддержка крестьянских (фермерских) хозяйств (далее – КФХ) стала одним из приоритетных направлений содействия государства развитию сельскохозяйственного производства, которое получило закрепление в федеральных и региональных документах стратегического развития России. Как уже ранее было отмечено исследователями, «вопросы развития малых форм хозяйствования, их финансовая и имущественная поддержка является одним из приоритетов деятельности как на федеральном, так и на региональном уровне» [6, с. 75]. Вместе с тем А.М. Борисова обращает внимание и на негативные факторы бюджетного финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства, такие как «нестабильность законодательства, отсутствие последовательности в бюджетном финансировании, отсутствие на законодательном и доктринальном уровнях единого подхода к регулированию бюджетного финансирования субъектов МСП» [1, с. 420].

Разделяя важность и значение разработанных и принятых в указанном направлении нормативных правовых актов, приходится констатировать, что в про-

цессе освоения крестьянскими (фермерскими) хозяйствами бюджетных средств возникает так много проблем, в том числе и правового характера, что нередко предоставленная государством помощь не только не способствует эффективному развитию КФХ, но и ускоряет прекращение их деятельности в результате несостоятельности (банкротства). В особо тяжелых случаях члены КФХ подвергаются уголовному преследованию по статье о мошенничестве. Из-за опасения привлечения к уголовной ответственности многие фермеры отказываются участвовать в процедурах, связанных с получением бюджетных средств. В итоге выделяемые в рамках государственных программ бюджетные средства в полном объеме не доходят до непосредственных их получателей, что снижает их значение как одного из наиболее востребованных видов государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Разумеется, в судебной практике часть судебных решений о совершении мошеннических действий членами КФХ вынесена на основе достаточных доказательств наличия умысла на хищение бюджетных средств. Од-

¹ Ельникова Елена Васильевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация. E-mail: femida-67@yandex.ru.

нако предметом исследования в рамках данной статьи станут не эти вполне очевидные решения суда, а иные ситуации, когда констатируется факт нецелевого использования КФХ бюджетных средств, при этом устанавливается, что они были израсходованы на нужды и развитие самого хозяйства, а не присвоены участниками в корыстных целях.

Изучение и анализ проблем, возникающих у КФХ в связи с получением средств из бюджета, позволит выявить те из них, преодоление которых станет возможным в результате коррекции нормативно-правового регулирования, и предложить её варианты. Другая часть проблем может быть разрешена на основе выработки рекомендаций для КФХ в отношении осуществления ими собственных действий в рамках процедуры получения средств из бюджета, что не требует изменения законодательства.

Решение поставленной задачи

Сформированная в России система государственной финансовой поддержки КФХ предполагает распределение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ для последующего их доведения непосредственно до КФХ, при этом часть субсидии предоставляется им за счет средств регионального бюджета. В настоящее время действуют Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации², утверждённые в качестве приложения № 6 к Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

В статье 78 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), содержащей правила предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям (далее – ИП), физическим лицам, содержание понятия «грант» не раскрывается, однако само это понятие используется в пункте 7 указанной статьи. Несмотря на то, «что с точки зрения формирования расхода публичным субъектом грант не имеет принципиальных особенностей, позволяющих сделать вывод, что это не субсидия, а иная форма расходов», С.С. Курбатова полагает, что можно говорить о «некоторых особенностях в регулировании бюджетных грантов, что позволяет ему претендовать на самостоятельное место в системе видов бюджетного субсидирования» [4], выступить в качестве «особой формы бюджетной субсидии» [9, с. 73–81], однако не все исследователи выделяют гранты в качестве самостоятельного инструмента финансовой поддержки [9, с. 73–81].

Вместе с тем известны и иные подходы, исходящие из гражданско-правовой природы гранта как договора пожертвования вне зависимости от источника предоставления финансирования [10, с. 241–254]. Л.В. Спе-

ранская отмечает, «что гражданским законодательством прямо не предусмотрена рассматриваемая форма договора. При этом принцип свободы договора позволяет заключать договор целевого финансирования» [8]. Как отмечает А.А. Лысых, «гранты представляют собой безвозмездную помощь молодым предпринимателям, но эта мера поддержки может стать возвратной формой помощи» [7].

Порядок предоставления грантов в форме субсидий определяется нормативными правовыми актами субъектов РФ, принимаемыми, как правило, в рамках деятельности по реализации региональных государственных программ по развитию сельского хозяйства, если он непосредственно не определён в решениях об их предоставлении, принятых указанными в п. 7 ст. 78 БК РФ субъектами. Так, в целях реализации государственной программы Белгородской области «Развитие сельского хозяйства и рыбоводства в Белгородской области» утверждён Порядок предоставления крестьянским (фермерским) хозяйствам грантов на развитие семейных ферм Белгородской области³. В Ростовской области предоставление грантов «Агростартап» на реализацию проектов создания и (или) развития крестьянских (фермерских) хозяйств регламентируется Постановлением Правительства Ростовской области от 28 мая 2019 № 369 «О порядке предоставления субсидии на создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации»⁴. В Курской области в текущем году действует Постановление Администрации Курской области от 25.05.2021 № 535-па «Об утверждении Правил предоставления из областного бюджета грантов в форме субсидий (грант «Агростартап») на финансовое обеспечение затрат на реализацию проекта создания и (или) развития хозяйства»⁵.

В нормативных правовых актах, регламентирующих процедуру получения грантов крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, в соответствии с п. 3 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ⁶ должны быть определены: категории и критерии отбора претендентов на получение гранта, цели, условия, порядок и результаты предоставления гранта, порядок возврата гранта в соответствующий бюджет в случае нарушения условий его предоставления, положения об осуществлении в отношении грантополучателей и лиц, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по договорам (соглашениям), заключенным в целях исполнения обязательств по договорам (соглашениям) о предоставлении грантов, проверок соблюдения ими порядка и условий

² Постановление Правительства РФ от 18.12.2019 № 1706 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2019 г. № 476» // Собрание законодательства РФ. 30.12.2019. № 52 (часть I). Ст. 7949.

³ Постановление Правительства Белгородской области от 24 марта 2014 года № 114-пп «О реализации мероприятий по развитию семейных ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств Белгородской области» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. № 45 (том II). 07.04.2014.

⁴ Официальный портал правовой информации Ростовской области. URL: <http://pravo.donland.ru> (29.05.2019).

⁵ Постановление Администрации Курской области от 25.05.2021 № 535-па «Об утверждении Правил предоставления из областного бюджета грантов в форме субсидий (грант «Агростартап») на финансовое обеспечение затрат на реализацию проекта создания и (или) развития хозяйства». URL: <http://ck-kursk.ru/upload/iblock/779/7799d3c053788fea3a98778c44591cb9.pdf>

⁶ Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

предоставления гранта, в том числе достижению результатов его предоставления, а также проверок органами государственного финансового контроля. Кроме того, необходимо соблюдать общие требования 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, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 № 1492⁷.

При заключении договора о предоставлении гранта в форме субсидии используется типовая форма, утвержденная Приказом Минфина России от 25 декабря 2019 г. № 248н⁸, с 1 января 2023 года согласно Приказу Минфина России от 30.11.2021 № 199н⁹ вводится новая типовая форма соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам, которая не предусматривает для грантов отличия от субсидий правила регулирования.

В правоприменительной практике региональных органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере сельского хозяйства, а также в судебной практике важное значение имеет установление как самого факта нецелевого расходования бюджетного гранта, так и соответствующих мер ответственности. Одной из проблем, наиболее актуальных для грантополучателей, является привлечение их к уголовной ответственности в случаях нарушения правил использования гранта не вследствие умысла, а в результате возникновения различного рода сложных обстоятельств, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. К сожалению, во многих случаях судьями принимается во внимание только сам факт нецелевого использования субсидии и не устанавливаются обстоятельства (не только в полном объеме, но иногда даже и частично), вследствие которых произошло указанное правонарушение. В результате имеет место ошибочная квалификация действий грантополучателя как мошенничество и применение к нему мер уголовной ответственности в виде лишения свободы. Наличие данной проблемы было отмечено уполномоченным по защите прав предпринимателей Саратовской области Михаилом Петриченко, который обратил внимание на «многочисленные уголовные дела против фермеров в разных районах области, которые использовали полученные субсидии на

развитие своего хозяйства, но с нарушением цели, на которую она была выдана»¹⁰, однако вместо применения к ним ответственности в соответствии с п. 3.1 ст. 78 БК РФ в виде возврата полученных субсидий в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ необоснованно подвергались уголовному наказанию за мошенничество. При таких обстоятельствах фермеры опасались брать субсидии, что не способствовало развитию экономики региона.

Определенную роль в установлении признаков состава мошенничества сыграло Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 48 от 30 ноября 2017 года¹¹, в п. 4 которого дано разъяснение, что «содеянное следует квалифицировать как мошенничество, если умысел, направленный на хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество, возник у лица до получения чужого имущества или права на него». В указанном судебном акте в перечне обстоятельств, которые могут свидетельствовать о наличии умысла на хищение чужого имущества, в числе других названо «распоряжение полученным имуществом в личных целях вопреки условиям договора». Однако при рассмотрении дел, связанных с нарушением условий предоставления грантов, было бы неверным квалифицировать действия грантополучателя как мошенничество только на основе доказанности факта использования бюджетных средств в личных целях, поскольку «указанные обстоятельства сами по себе не могут предрешать выводы суда о виновности лица в совершении мошенничества. В каждом конкретном случае необходимо с учетом всех обстоятельств дела установить, что лицо заведомо не намеревалось исполнять свои обязательства».

Рассмотрим более детально наиболее характерные условия предоставления грантов фермерам на основе изучения и анализа нескольких десятков региональных правил, которые, закрепляя некоторые общие условия, тем не менее содержат в большем или меньшем объеме также и специальные требования, обусловленные социально-экономическими, природно-климатическими и иными условиями конкретного региона.

Прежде всего обратим внимание на требования непосредственно к самому заявителю, подающему документы. Нормативные правовые акты должны четко устанавливать, какие категории хозяйствующих субъектов могут быть претендентами на получение целевого гранта. К примеру, заявку на получение гранта «Агро-стартап» могут подавать три категории субъектов: КФХ, ИП и граждане, которые в случае победы в конкурсе должны в течение 30 дней осуществить государственную регистрацию КФХ или зарегистрироваться в качестве ИП.

Общим требованием является наличие российского гражданства для главы КФХ, ИП, гражданина. Кроме того, основным видом деятельности для КФХ и ИП должны быть производство и (или) переработка

⁷ Собрание законодательства РФ. 28.09.2020. № 39. Ст. 6069.

⁸ Приказ Минфина России от 25 декабря 2019 г. № 248н «Об утверждении Типовой формы договора о предоставлении средств юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю на безвозмездной и безвозвратной основе в форме гранта, источником финансового обеспечения которых полностью или частично является субсидия, предоставленная из федерального бюджета» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (01.04.2020).

⁹ Приказ 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» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (05.03.2022).

¹⁰ URL: <https://www.vzsar.ru/news/2019/12/20/saratovskie-fermery-perestali-brat-subsidii-iz-straha-ygolovnogo-presledovaniya.html>

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48 (ред. от 29.06.2021) «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 2.

сельскохозяйственной продукции, а гражданин РФ, подавший заявку на получение гранта «Агростартап», в случае объявления его победителем конкурса должен в течение 30 дней осуществить государственную регистрацию КФХ или зарегистрироваться как ИП с указанным основным видом деятельности. Представляется, что включение в число заявителей граждан, которые на момент подачи заявки не входят в КФХ и не являются ИП, является излишним и не имеет убедительного обоснования. Напротив, в отношении таких граждан потенциально возникают риски, связанные с отказом им в государственной регистрации или её приостановлении, что может повлиять на соблюдение установленного 30-дневного срока и в дальнейшем быть квалифицировано как несоблюдение условий предоставления субсидии, что влечёт обязанность её возврата в полном объёме. Кроме того, участие таких претендентов может лишить возможности получения гранта иных заявителей, уже имеющих статус КФХ или ИП.

При наличии заинтересованности в получении гранта «Агростартап» гражданин РФ может заранее зарегистрироваться в качестве ИП или осуществить регистрацию КФХ и участвовать в конкурсе в каком-либо из этих статусов, вследствие чего в целях обеспечения наиболее эффективного распределения бюджетных средств и предотвращения рисков нарушения условий их предоставления считаем целесообразным исключение из нормативных правовых актов такой категории заявителей гранта «Агростартап», как граждане РФ, не являющиеся главой КФХ или ИП.

В большинстве нормативных правовых актов в качестве требования к заявителю – КФХ или ИП – указывается наличие государственной регистрации на сельской территории (или территории сельской агломерации) субъекта РФ в текущем финансовом году. Представляется, что формулировка этого критерия не является удачной, поскольку вызывает различное толкование в процессе правоприменения: в одних случаях понимается как отнесение даты государственной регистрации к текущему финансовому году, в других – как создание КФХ или ИП к началу финансового года. Вместе с тем имеются случаи отказа (на наш взгляд, необоснованного) в предоставлении гранта, когда заявителем был гражданин РФ, ранее являвшийся членом КФХ, прекращённого к моменту подачи заявки. В качестве обоснования отказа было указано, что заявитель уже был зарегистрирован в текущем финансовом году в качестве главы КФХ¹².

В случае, если предоставление гранта основано на принципе однократности, в конкурсе могут участвовать только заявители, которым ранее не предоставлялись средства государственной финансовой поддержки. Например, грант «Агростартап» не может быть предоставлен, если ранее заявитель являлся получателем субсидии (гранта) на создание КФХ. Напротив, грант на развитие семейной животноводческой фермы может быть предоставлен многократно при соответствии заявителя установленным региональными нормативными актами условиям его получения.

¹² URL: <http://apk.rkursk.ru/images/komapk/Dokument/2022/Protokol%20N2%20ot%2005.05.2022.pdf>

Предоставление гранта на создание (развитие) КФХ, семейной фермы осуществляется на условиях софинансирования расходов грантополучателем. Правила предоставления гранта должны содержать минимальный размер денежных средств грантополучателя, которые должны быть направлены на достижение цели предоставления гранта (например, для гранта «Агростартап» – не менее 10% от общей суммы предоставляемых в качестве гранта денежных средств). Отсутствие у заявителя подтверждения наличия необходимых денежных средств является основанием для отказа в предоставлении гранта по причине несоответствия установленным требованиям. Кроме того, как предусмотрено п. 6.1 ст. 132 Бюджетного кодекса РФ, Правительством РФ утверждается предельный уровень софинансирования финансовых обязательств субъекта РФ для субсидий из федерального бюджета по субъектам РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Ещё одним общим условием, которому должен соответствовать заявитель, является отсутствие неисполненных обязанностей по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов и процентов, подлежащих уплате в соответствии с налоговым законодательством РФ, в сумме, превышающей десять тысяч рублей, а также просроченных задолженностей по возврату в бюджет субъекта РФ субсидий, бюджетных инвестиций и иной задолженности. С учётом изменений, внесённых Правительством РФ в связи с введением недружественными государствами в 2022 году политических и экономических санкций в отношении российских граждан и юридических лиц, до конца текущего года у участника отбора может быть неисполненная задолженность перед бюджетом, не превышающая 300 тыс. руб.¹³ Указанную и иные особенности предоставления субсидий в 2022 году не требуется отражать в принятых ранее нормативных правовых актах субъектов РФ, однако учитывать их при проверке требований к заявителю необходимо.

В качестве дополнительных условий нормативными правовыми актами отдельных субъектов РФ могут быть предусмотрены такие условия, как наличие специального образования в области сельского хозяйства (среднего специального или высшего, основного или дополнительного), трудового стажа в сфере сельского хозяйства или опыта работы в личном подсобном хозяйстве в течение установленного срока (например, трех лет), отнесение КФХ или ИП к категории микропредприятий, подтверждение наличия собственных денежных средств в размере не менее 10% от суммы гранта.

Нередко юридическая техника построения правовых норм в региональных нормативных правовых актах не отвечает необходимому уровню, способному обеспечить их непротиворечивость, лаконичность, правовую

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.04.2022 № 590 «О внесении изменений в общие требования 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 Российской Федерации в 2022 году» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2022. № 15. Ст. 2508.

определённость. К примеру, в числе требований, которым должен соответствовать заявитель на момент подачи заявки на получение гранта в форме субсидии, указывается его обязанность сохранять деятельность КФХ или статус ИП в течение определённого срока после получения гранта (чаще всего – 5 лет). Другим требованием к заявителю, которое также почти всегда включается в нормативные правовые акты, является достижение плановых показателей деятельности, установленных бизнес-планом. Названные требования относятся к условиям предоставления гранта, их исполнение контролируется в период реализации проекта создания (развития) КФХ (семейной фермы), а не на стадии подачи заявки и её оценки, поэтому и в нормативных правовых актах, устанавливающих порядок предоставления гранта, такие требования должны быть отнесены к условиям реализации гранта, а не к характеристикам заявителя, как и наоборот, требования, предъявляемые к заявителю, должны быть сформулированы отдельно от условий реализации гранта.

Расположение правовой нормы в тексте правового акта в соответствии с её смысловой нагрузкой имеет важное значение как для самих участников получения гранта, поскольку позволяет им точнее уяснить в совокупности все установленные при подаче заявки и сборе необходимых документов требования и оценить их наличие, так и для судов при рассмотрении ими дел по искам к грантополучателям о возврате полученной суммы гранта либо об оспаривании требований о возврате денежных средств, полученных в качестве гранта в форме субсидии. В этом смысле имеет значение, какого рода правонарушение было допущено грантополучателем: связанное с нарушением условий предоставления гранта или порядка его использования.

Изучение судебной практики показывает, что суды разграничивают эти группы условий и различают правовые последствия, наступающие при их нарушении.

Нельзя не отметить, что и в некоторых нормативных правовых актах, устанавливающих правила предоставления грантов, возможные нарушения со стороны грантополучателя дифференцируются в целях определения различных правовых последствий того или иного нарушения. Например, в случае нарушения условий, целей, критериев и порядка, установленных при предоставлении гранта, предоставления недостоверных сведений для получения гранта, неисполнения условий соглашения о предоставлении гранта средства гранта возвращаются в полном объёме. При установлении факта расходования средств гранта или их части не по целевому назначению – в размере суммы, израсходованной не по целевому назначению.

В практике судов нередко рассматриваются дела, когда по итогам проверки контролирующие органы устанавливают факт недостижения установленных целевых показателей результативности использования субсидии и на этом основании предъявляют требование о возврате гранта, исходя из наличия нарушений условий договора о предоставлении гранта. Вместе с тем в п. 3.1 ст. 78 БК РФ указано, что соответствующие средства подлежат возврату в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ в случае нарушения получателем

предусмотренных настоящей статьей субсидий условий, установленных при их предоставлении.

Выше нами не случайно были достаточно подробно рассмотрены условия предоставления гранта, поскольку несоблюдение именно этих условий влечёт обязанность возврата субсидии. Что же касается других условий договора о предоставлении гранта, относящихся к условиям его использования, в том числе и установленных целевых показателей результативности его использования, то их нарушение не должно иметь аналогичные правовые последствия, однако отсутствие в законодательстве иных норм приводит к тому, что правоприменители чаще всего не считают необходимым анализировать причины несоблюдения условий использования гранта, ограничиваясь лишь установлением самого факта такого несоблюдения.

Как уже было отмечено, договор о предоставлении гранта содержит в качестве обязательного условия частичное расходование собственных средств грантополучателя на достижение цели предоставленного гранта. Как правило, в договоре обозначается минимальный уровень расходов грантополучателя в процентах, но более детально это условие не раскрывается, что создаёт неопределённость в случае рассмотрения спора в судебном порядке. Нередко контролирующие органы исходят из того, что из собственных средств должна быть оплачена каждая покупка грантополучателя в размере не ниже установленного минимального предела, и признают нарушением условий договора с требованием возврата гранта ситуацию, когда в целом запланированные расходы были произведены грантополучателем даже в объёме более того, что установлено соглашением, но они не были пропорционально распределены по каждому из заключённых им договоров. Например, фермер при покупке посадочного материала оплатил его на 100% за счет средств гранта, а другие позиции оплачивал из собственных средств.

Вполне очевидно, что представлениям общества о справедливости в большей степени отвечают те судебные решения, в которых судьи подходят к выяснению обстоятельств дела неформально и отказывают в удовлетворении требования о возврате субсидии (гранта), считая, что в действиях грантополучателя отсутствует вина, и применение к нему мер ответственности в виде возврата полученных из бюджета средств допустимо лишь в результате совершения умышленных недобросовестных действий (бездействия), противоречащих смыслу и направленности такого соглашения¹⁴.

Можно привести немало и других примеров невозможности соблюдения иных условий договора о предоставлении гранта, не обусловленной виновными действиями грантополучателя, например, в отношении обеспечения деятельности КФХ в течение пяти лет, создания и сохранения рабочих мест и пр. Однако на данный момент состояние правового регулирования ответственности получивших гранты КФХ, предусматривающее использование арсенала исключительно бюджетно-правовых средств, не отвечает интересам развития этой

¹⁴ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.02.2019 № 13АП-214/2019 по делу № А26-8539/2018 // СПС «Консультант Плюс».

важной для всего общества в целом сферы экономики. Неспособность обеспечить действующими положениями бюджетного законодательства эффективную правовую защиту прав и интересов грантополучателей в сфере агробизнеса является очевидной ещё и вследствие того, что, как отмечают исследователи, «ответственность публично-правовых образований за нарушения условий субсидирования (нарушение сроков предоставления субсидии, недофинансирование и проч.) бюджетным законодательством Российской Федерации не предусмотрена» [2], в связи с чем высказываются предложения о расширении норм законодательства об ответственности. Как считает Н.В. Васильева, «с учетом публично-правовой природы отношений субсидирования именно бюджетное законодательство Российской Федерации должно содержать нормы, предусматривающие ответственность как получателей субсидий, так и публично-правовых образований» [2].

Результаты и выводы

Изучение комплекса правовых норм федерального и регионального уровня в сфере предоставления КФХ грантов в форме субсидий, а также практики их применения, в том числе судебной, позволило сделать общий вывод о том, что обозначенные отношения регулируются в значительной степени положениями бюджетного законодательства, устанавливающими правила предоставления субсидий, которые имеют общий характер и не учитывают в необходимой степени специфический характер отрасли сельского хозяйства, в том числе наличие повышенного уровня риска в процессе осуществления предпринимательской деятельности сельскохозяйственными товаропроизводителями, в частности, КФХ, вследствие воздействия природно-климатических, экологических и иных факторов. Это в полной мере относится и к правовому регулированию применения норм об ответственности КФХ за нарушение условий договора о предоставлении гранта, в том числе вследствие объективных обстоятельств.

Отсутствие дифференцированного правового регулирования создает существенные проблемы и на ста-

дии принятия судебных решений, которые в отдельных случаях разрешаются посредством применения судами принципа добросовестности, однако в целом можно констатировать, что нормы бюджетного законодательства об ответственности получателей субсидий (грантов) не позволяют эффективно регулировать отношения в случае нарушения условий договора о предоставлении гранта, поскольку при буквальном толковании содержат значительные пробелы, оставляя за пределами своего регулирования условия использования гранта, и, кроме того, не учитывают наличие или отсутствие вины грантополучателя. Ситуация осложняется и вследствие того, что БК РФ не предусматривает возможности применения гражданского законодательства к регулированию рассматриваемых в рамках данной статьи отношений, поэтому его использование в некоторых судебных решениях не соответствует закону.

Развитие законодательства об ответственности за нарушение условий договора о предоставлении гранта КФХ должно идти в направлении дополнения норм бюджетного законодательства о нецелевом использовании бюджетных средств гражданско-правовыми средствами, в частности, о возмещении причинённого вреда, неустойке, поручительстве. В качестве первого шага необходимо внести изменения в БК РФ, которые бы допускали возможность субсидиарного применения норм гражданского законодательства к регулированию отношений, связанных с неисполнением договора о предоставлении гранта. В качестве меры более общего характера можно обозначить осуществление мониторинга правоприменения, осуществление которого «в основном должно быть сосредоточено на уровне самих федеральных органов исполнительной власти» [8, с. 37].

Сочетание норм бюджетного и гражданского законодательства в регулировании последствий неисполнения условий предоставления гранта КФХ позволит снизить имеющиеся в настоящий момент правовые риски, что будет способствовать более эффективному использованию грантов как одного из видов государственной финансовой поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Литература

1. Борисова А.М. Проблемы бюджетного финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях цифровизации экономики // Евразийский юридический журнал. 2020. № 5 (144). С. 420—422.
2. Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с.
3. Горбачев С.А., Зудов Ю.В. Совершенствование системы оценки нормативных правовых актов Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2019. № 1 (30). С. 30—38.
4. Курбатова С.С. Правовое регулирование грантов в системе расходов бюджета // Закон. 2015. № 3. С. 141—149.
5. Запольский С.В., Андреева Е.М. Грант как особая форма бюджетной субсидии // Финансы: теория и практика. 2020. № 2. С. 73—81.
6. Латыпов Р.Т., Малейкина Г.П., Ручкин А.В. Грантовая поддержка реализации государственных программ и проектов по развитию крестьянских (фермерских) хозяйств: опыт региона и ключевые проблемы // Аграрный вестник Урала. 2019. № 8 (187). С. 75—90.
7. Лысых А.А. Правовые аспекты возврата мер финансовой поддержки субъектами малого и среднего предпринимательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 38—41.
8. Сперанская Л.В. Договор целевого финансирования (подготовлен для системы КонсультантПлюс) // СПС «КонсультантПлюс». 2022.
9. Тугушев Р.И. Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 73—81.
10. Петрулёв Д.С., Гусарова М.С. Государственное регулирование и проблемы грантовой политики в Российской Федерации // Московский экономический журнал. 2019. № 6. С. 241—254.

PROBLEMS OF LIABILITY OF THE PEASANT (FARM) HOUSEHOLD IN CASE OF A VIOLATION OF THE SUBSIDY GRANT CONTRACT

Elnikova E.V.¹⁵

Keywords: court practice, budget financing, misuse, subsidy, violation of contract, liability.

Abstract.

The purpose of the work is assessing the state of the current legislation in the field of regulating the liability of the peasant (farm) household (PFH) in case of a violation of the terms of the grant contract and identifying legal problems in applying the regulations on the liability.

The methodological base for the study consists of general scientific research methods (analysis, synthesis, description, comparison) and the general dialectical method of cognition.

The findings of the study made it possible to come to the conclusion that relations in the field of budget grants are regulated by the general provisions of budget laws that establishing rules for providing subsidies which do not take into consideration the specific nature of the agricultural sector including an increased level of risk in the business activities of agricultural producers, PFHs in particular, due to the impact of natural, climatic, environmental and other factors. It is found that the current provisions of budget legislation contain no differentiated regulation taking into consideration the presence or absence of the grantee's guilt, and gaps in the legal regulation of violations of the grant use terms were identified.

The research novelty consists in clarifying the scope of persons entitled to receive the Agrostartap grant, excluding from it persons not being individual entrepreneurs. The author proposes to introduce modifications to the Budget Code of the Russian Federation which shall make possible the subsidiary application of the provisions of civil laws to regulating relations related to failure to execute the grant contract.

References

11. Borisova A.M. Problemy biudzhethnogo finansirovaniia sub'ektov malogo i srednego predprinimatel'stva v usloviakh tsifrovizatsii ekonomiki. Evraziiskii iuridicheskii zhurnal, 2020, No. 5 (144), pp. 420–422.
12. Vasil'eva N.V. Publichnye dokhody v Rossiiskoi Federatsii: finansovo-pravovoi aspekt : monografiia. Pod red. E.Iu. Grachevoi. M. : NORMA, 2017. 304 pp.
13. Gorbachev S.A., Zudov Iu.V. Sovershenstvovanie sistemy otsenki normativnykh pravovykh aktov Rossiiskoi Federatsii. Monitoring pravoprimeneniia, 2019, No. 1 (30), pp. 30–38.
14. Kurbatova S.S. Pravovoe regulirovanie grantov v sisteme raskhodov biudzheta. Zakon, 2015, No. 3, pp. 141–149.
15. Zapol'skii S.V., Andreeva E.M. Grant kak osobaia forma biudzhethnoi subsidei. Finansy: teoriia i praktika, 2020, No. 2, pp. 73–81.
16. Latypov R.T., Maleikina G.P., Ruchkin A.V. Grantovaia podderzhka realizatsii gosudarstvennykh programm i proektov po razvitiu krest'ianskikh (fermerskikh) khoziaistv: opyt regiona i kliuchevye problemy. Agrarnyi vestnik Urala, 2019, No. 8 (187), pp. 75–90.
17. Lysykh A.A. Pravovye aspekty vozvrata mer finansovoi podderzhki sub'ektami malogo i srednego predprinimatel'stva. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2022, No. 5, pp. 38–41.
18. Speranskaia L.V. Dogovor tselevogo finansirovaniia (podgotovlen dlia sistemy Konsul'tantPlius). SPS "Konsul'tantPlius", 2022.
19. Tugushev R.I. Finansirovanie natsional'nykh proektov v Rossiiskoi Federatsii. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2020, No. 12, pp. 73–81.
20. Petrulev D.S., Gusarova M.S. Gosudarstvennoe regulirovanie i problemy grantovoi politiki v Rossiiskoi Federatsii. Moskovskii ekonomicheskii zhurnal, 2019, No. 6, pp. 241–254.



¹⁵ Elena Elnikova, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Business and Corporate Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation. E-mail: femida-67@yandex.ru