

## **ДОЛЖЕНКО Егор Андреевич**

студент 4-го курса Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

## **ТРОФИМОВ Альберт Алексеевич**

кандидат юридических наук, ассистент кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета

### **ВОЗВРАТ СУБСИДИИ, ПРЕДОСТАВЛЕННОЙ ЧАСТНЫМ СУБЪЕКТАМ, КАК САНКЦИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ УСЛОВИЙ ЕЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ**

Настоящая статья посвящена анализу действующего законодательства России и существующей судебной практики по вопросу анализа применения санкции в виде возврата субсидии, предоставленной частным субъектам. Сделан вывод о нахождении судебной практикой оптимального подхода к использованию названной санкции и необходимости внедрения иных видов наказаний за нарушение частными субъектами соглашений о предоставлении субсидии.

*Ключевые слова:* субсидии, бюджетное законодательство, возврат субсидии, санкция.

## **DOLZHENKO Egor Andreevich**

student of the 4th course of the Faculty of Law of the Saint-Petersburg State University

## **TROFIMOV Albert Alexeevich**

Ph.D. in Law, assistant of Administrative and financial law sub-faculty of the Saint-Petersburg State University

### **SUBSIDY REFUND PROVIDED TO PRIVATE ENTITIES AS A SANCTION FOR VIOLATING THE TERMS OF ITS PROVISION**

This article is devoted to the analysis of the current legislation of Russia and the existing judicial practice in terms of the application of sanctions in the form of the return of subsidies provided to private entities. It is concluded that judicial practice has found an optimal approach to the use of this sanction and the need to introduce other types of penalties for private entities in case of their violation of the subsidy agreement.

*Keywords:* subsidies, budget legislation, subsidy refund, sanction.

Российская Федерация является современным государством с развитой экономической системой и большим участием государственного сектора в экономике. Важной задачей государства является развитие частного сектора экономики<sup>1</sup>, поддержание развития отдельных сфер экономики, развитие малого и среднего предпринимательства<sup>2</sup>. Поддержание и стимулирование такого развития со стороны государства может производиться разными способами, одним из которых является предоставление субсидий на безвозмездной и безвозвратной основе юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям (далее также – ИП) и физическим лицам.

В то же время бюджетные денежные средства должны расходоваться эффективно: денежная помощь со стороны государства должна носить адресный характер, предоставляться на заявленные цели<sup>3</sup>. Из этого положения вытекает необ-

ходимость государственных органов контролировать процесс предоставления и расходования субсидий. В связи с этим возникает необходимость установления санкций за нарушение частными лицами правил предоставления и расходования субсидируемых денежных средств, одной из которых в российском бюджетном праве является возврат субсидии за нарушение условий, установленных при ее предоставлении (подпункт 3 пункта 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>4</sup>, далее – Бюджетный кодекс РФ, БК РФ).

#### **Санкции за нарушение условий предоставления субсидии**

В соответствии с подпунктом «б» пункта 7 общих требований к нормативным актам, регулирующим предоставление субсидий, утвержденных постановлением Правитель-

1 Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года (утв. Правительством РФ от 29.09.2018 № 8028п-П13). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_307872/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872/) (дата обращения: 25.03.2022).

2 Там же.

3 Определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чигаева Руслана Сулумбековича на нарушение его конституционных прав подпунктом 3

пункта 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 26.01.2017 № 134-О // Официальный сайт Конституционного суда РФ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision261172.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).

4 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823. (ред. от 29.11.2021). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

ства РФ от 18.09.2020 № 1492 (далее – Общие требования)<sup>5</sup> в правовом акте, регламентирующем порядок предоставления субсидии, существуют следующие виды ответственности за нарушение условий, целей и порядка предоставления субсидии для получателей средств из бюджета:

1) возврат средств субсидий в бюджет бюджетной системы Российской Федерации, из которого предоставлены субсидии;

2) штрафные санкции, установленные правовым актом;

3) иные санкции, установленные правовым актом.

Как следует из Общих требований, последние два вида санкций не обязательны для установления в правовом акте. Иными словами, уполномоченный орган при принятии акта о субсидии может установить лишь одну меру ответственности – возврат субсидии.

Из положения выше и анализа уже изданных нормативных актов вытекает то, что нормативные правовые акты, регламентирующие порядок предоставления субсидий, в редких случаях будут содержать иной вид санкции, кроме как возврат средств субсидии в бюджет.

Подобное нормативное установление санкций может вести за собой несоразмерность санкции совершенному нарушению. Например, получатель субсидии может направить незначительную часть предоставленной ему субсидии на цели, которые не описаны в соглашении и нормативном акте, в связи с чем в отношении него будет применена санкция о возврате всего размера субсидии в бюджет соответствующего уровня.

### Применение судами возврата субсидии за нарушение условий ее предоставления

В рамках данной работы были проанализированы акты арбитражных судов и судов общей юрисдикции, где ставился вопрос о применении или неприменении санкции в виде возврата средств субсидии в бюджет. Исходя из анализа, можно сказать о том, что названная санкция используется в российском бюджетном праве не редко. Однако, при ее перед судами встают следующие проблемы:

1) проблема определения размера суммы денежных средств субсидии, подлежащей возврату;

2) проблема значительности (существенности) нарушения для возврата субсидии.

### Проблема определения размера суммы денежных средств субсидии, подлежащей возврату

Зачастую, как уже было указано выше, единственной санкцией в соглашении о предоставлении субсидии является возврат средств субсидии в бюджет соответствующего уровня. Однако получатель субсидии может лишь частично нарушить положения соглашения, в связи чем встает вопрос о том, в каком размере взыскивать субсидию: взыскивать субсидию в полном объеме или же взыскивать лишь ту часть

средств, которая, например, была израсходована на несоответствующие цели.

Из буквального толкования подпункта 3 пункта 3 и пункта 3.1 статьи 78 БК РФ и вытекающего из них подпункта «б» пункта 7 Общих требований следует, что возвращать необходимо размер субсидии в полном объеме, независимо от того, в каком размере субсидия была израсходована на нецелевые параметры.

Подобное толкование указанных норм можно встретить в апелляционном определении суда Ненецкого автономного округа<sup>6</sup>, который оставил без изменения решение суда первой инстанции о взыскании с бывшего индивидуального предпринимателя субсидии в полном объеме за нецелевое использование средств субсидии, несмотря на то что небольшая часть этой субсидии все же была израсходована на цели, указанные в соглашении.

Однако следует отметить, что, исходя из проведенного анализа, чаще суды в таких случаях удовлетворяют заявленные требования частично, взыскивая с получателя субсидии лишь ту ее часть, которая была израсходована нецелевым образом<sup>7</sup>. Кроме того, в большей части случаев государственные (муниципальные) органы, предъявляющие иск о возврате субсидии, требуют взыскать лишь часть субсидии, которая была израсходована получателем на цели, не обозначенные в соглашении, или неправомерно сохранена последним<sup>8</sup>.

5 Постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1492 (ред. 30.09.2021). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_363080/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_363080/) (дата обращения: 22.02.2022).

6 Апелляционное определение суда Ненецкого автономного округа от 23.09.2020 по делу № 33-127/2020. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://sud-nao.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=73097&dolo\\_id=5&new=5&text\\_number=1](https://sud-nao.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=73097&dolo_id=5&new=5&text_number=1) (дата обращения: 19.09.2022).

7 См. например, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 18.03.2022 по делу № А62-4478/2021. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/dc3975d4-481a-463a-9909-7abe264aa15a> (дата обращения: 17.09.2022); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.08.2020 по делу № А24-4153/2019. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/785a41b8-3c95-4674-860a-987b41156884> (дата обращения: 19.09.2022); Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03.07.2020 по делу № А45-29095/2019. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/68039e8c-4f5d-4b77-aae5-27e8f29cfc35> (дата обращения: 19.09.2022); Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03.07.2020 по делу № А03-1557/2019. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/dc44fc8f-a034-4ffb-b693-6d359bd8f97a> (дата обращения: 19.09.2022); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.04.2022 по делу № А05-7818/2021. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/e28a2013-d79b-40ef-968b-fa70b5adc62b> (дата обращения: 19.09.2022); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13.06.2020 по делу № А53-28056/2019. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/8498af66-47cc-4d74-baee-48306261fd10> (дата обращения: 19.09.2022).

8 См. например, решение Арбитражного суда Амурской области от 29.09.2021 по делу № А04-2678/2021. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/7ad93939-3d2f-43e2-afd2-60f3ab6f5055> (дата обращения: 20.03.2022); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.08.2020 по делу № А24-4153/2019. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/785a41b8-3c95-4674-860a-987b41156884> (дата обращения: 19.09.2022); Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16.02.2021 по делу № А40-29446/2020. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/52844c17-8bea-4454-9369-6c5f54937e9f> (дата обращения: 19.09.2022); Постановление Арбитражного суда Московского окру-

По нашему мнению, такое решение проблемы является верным. Если исходить из применимых к любому виду ответственности принципов справедливости и соразмерности санкции<sup>9</sup>, то не представляется справедливым и соразмерным взыскивать денежные средства, которые были потрачены целевым образом. Иное толкование положений бюджетного законодательства, в частности, делало бы непривлекательным для частных лиц получение субсидии в крупном размере, поскольку в случае выявления нецелевого использования даже небольшой части такой субсидии следовало бы возвращать субсидию целиком, что бы могло влиять на финансовое положение получателя субсидии.

### Проблема существенности нарушения для возврата субсидии

Следующий вопрос, решаемый судебной практикой, можно сформулировать так: надлежит удовлетворять требований органа о возврате субсидий при нарушении условий ее предоставления в любом случае или лишь тогда, когда такое нарушение суд сочтет существенным. Следует отметить, что в данном случае речь ведется про нарушение условий предоставления субсидии, не связанные с ее нецелевым использованием, поскольку использовании субсидии на цели, не связанные с целями предоставления субсидии, в любом случае считается существенным нарушением.

Исходя из буквального толкования подпункта 3 пункта 3 и пункта 3.1. статьи 78 Бюджетного кодекса РФ, можно сделать вывод о том, что возврат субсидии осуществляется при всяком нарушении условий, установленных при ее предоставлении. Однако возможны ситуации, при которых нарушение получателем субсидии условий является незначительным, никак не влияет на результат его деятельности, на достижение целей, для реализации которых и была предоставлена субсидия. В связи с этим суды стараются выработать критерий существенности нарушения, который вовсе не вытекает из положений БК РФ, правовых актов, соглашений, на основании которых выдается субсидия. Благодаря наличию такого критерия суды считают возможным использовать санкцию в виде возврата средств субсидии в бюджет при значительности нарушения, дабы санкция не являлась несоизмеренной совершенному правонарушению. Но поскольку критерий существенности не закреплен нормативно, а выработывается судами, имеют место расхождения: некоторые суды не пользуются критерием существенности и требуют вернуть субсидию при всяком нарушении условия ее предоставления, когда другие суды используют такой критерий и

не требуют возврата субсидии при всяком нарушении условий.

Так, например, в апелляционном определении Верховного Суда Республики Саха (Якутия)<sup>10</sup> отмечается, что нарушение положения соглашения о том, что получатель субсидии будет сохранять статус индивидуального предпринимателя в течение трех лет, является основанием для возврата субсидии, поскольку имело место нарушение условий, установленных при ее предоставлении. В схожем деле Армизонский районный суд Тюменской области в своем решении<sup>11</sup> приходит к выводу о том, что снятие лица с регистрации в качестве индивидуального предпринимателя является безусловным основанием для взыскания суммы субсидии с получателя в полном объеме вне зависимости от того, были израсходованы средства субсидии на указанные в соглашении цели или нет. При этом суды не оценивают такие нарушения на предмет существенности; таким образом, они буквально толкуют тексты нормативных актов, на основании которых были выделены субсидии, и тексты соглашений.

В то же время в Девятого кассационного суда общей юрисдикции<sup>12</sup> отмечается, что само по себе несоблюдение получателем субсидии условий о ведении крестьянского (фермерского) хозяйства не менее пяти лет с момента получения субсидии не может служить достаточным основанием для возвращения выделенных денежных средств, поскольку меры по истребованию субсидии в данном случае являются чрезмерной ответственностью за выявленное нарушение, и не будут отвечать целям его предоставления, а также требованиям соразмерности, справедливости ответственности за нарушение обязательства.

В постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа<sup>13</sup> отмечается, что само по себе нарушение условия соглашения о предоставлении субсидии о необходимости указания в платежных документах идентификатора соглашения не может служить основанием для возврата субсидии в полном объеме.

В другом постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа<sup>14</sup> при повторном рассмотрении дела указывается, что использование средств субсидии целевым

га от 25.01.2021 по делу № А40-31101/2019. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/59146e94-3905-48d1-a880-72feedae980c> (дата обращения: 19.09.2022).

9 Определение Конституционного Суда Российской Федерации «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «РусТендеры» на нарушение конституционных прав и свобод частью 3 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 27 февраля 2018 года № 525-О // Официальный сайт Конституционного суда РФ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision324453.pdf> (дата обращения: 18.09.2022).

10 Апелляционное определение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 02.07.2020 по делу № 33-1572/2020. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://vs-jak.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=21774848&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1](https://vs-jak.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=21774848&delo_id=5&new=5&text_number=1) (дата обращения: 19.09.2022).

11 Решение Армизонского районного суда Тюменской области от 06.07.2020 по делу № 2-78/2020. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://clck.ru/e8x3R> (дата обращения: 20.03.2022).

12 Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 02.03.2021 по делу № 88-1694/2021. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=3790828&delo\\_id=2800001&new=2800001&text\\_number=1](https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=3790828&delo_id=2800001&new=2800001&text_number=1) (дата обращения: 19.09.2022).

13 Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.10.2021 по делу № А59-2408/2020. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/97d2cb67-739f-409a-b1fe-d74048d28405> (дата обращения: 19.09.2022).

14 Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 02.02.2021 по делу № А59-272/2019. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/849f8457-1520-4b15-a176-1bo0ee7fc1f> (дата обращения: 19.09.2022).

образом за пределами установленного соглашением срока использования субсидии в силу несущественности нарушения не является основанием для возврата средств субсидии в полном объеме.

Исходя из приведенных текстов, можно сделать вывод о том, что суды пытаются выработать критерий существенности или значительности нарушений получателя субсидии и находит формальное несоответствие статуса получателя условиям предоставления субсидии несущественным нарушением, сохраняя размер субсидии в полном объеме в руках ее получателя.

Позиция судов, которые пытаются признать то или иное нарушение несущественным или незначительным для неприменения санкции в виде возврата субсидии, понятна: такая санкция является слишком суровой для того, чтобы ее применять повсеместно. Проблема осложняется и тем, что зачастую этот вид санкции единственный в соглашении. Вместе с тем, попытка выработать критерий существенности может обернуться успехом для практики, поскольку, во-первых, судам будет сложно в каждом случае определять существенность нарушения, во-вторых, такой критерий не установлен в нормах бюджетного законодательства, что может привести к отсутствию единообразия судебной практики.

Выходом из данной ситуации могло являться более дифференцированное установление санкций в соглашениях, нормативных актах о предоставлении субсидии и требованиях к таким актам: во избежание применения несоразмерной санкции государственным органам надлежит определить, какая санкция (возврат субсидии в полном объеме, штраф, предупреждение и прочее), в каком размере и за нарушение каких условий подлежит применению в том или ином случае.

### Выводы

Развитие экономики требует, в частности, поддержки частных лиц со стороны, которая в том числе выражается в выдаче субсидий, что в свою очередь требует развитие института субсидирования как с экономической, так и с юридической точки зрения.

Исходя из анализа положений бюджетного законодательства и судебной практики, можно прийти к выводу о том, что установление в нормативных правовых актах, регламентирующих порядок предоставления субсидии, соглашениях о предоставлении субсидии в обязательном порядке лишь одной меры ответственности – возврат средств субсидии в бюджет соответствующего уровня – не является достаточным, а сама такая мера ответственности в значительном числе случаев является избыточной. В частности, об этом свидетельствует проанализированная судебная практика: попытка смягчения применения или отказа от применения санкции в виде возврата средств субсидии в бюджет свидетельствует о чрезмерной строгости этой меры ответственности в некоторых случаях (например, в ситуациях частичного нецелевого использования средств субсидии, малозначительности нарушения).

Движение судебной практики в сторону смягчения ответственности за нарушение условий предоставления суб-

сидии свидетельствует о необходимости более тщательного подхода к установлению того или иного вида ответственности за отдельное нарушение, расширение перечня санкций в нормативных актах, регламентирующих порядок предоставления субсидии, и соглашениях о предоставлении субсидии.

Так, при нормативной регламентации различных мер ответственности возможно использовать опыт судов, например, при нецелевом использовании субсидии установить ответственность в виде возврата лишь той ее части, что была использована нецелевым образом; установить категорию незначительности нарушения, которая могла применяться контролирующим органом власти или судом к тому или иному случаю, и (или) меру ответственности в виде предупреждения как превенция применения иных, более строгих видов наказания. Кроме того, возможно установление законодателем и иных видов наказания.

Более дифференцированный подход к различным видам и размерам санкций за нарушение условий, установленных при предоставлении субсидии, дают возможность более гибко привлекать к ответственности получателей субсидии с использованием принципов соразмерности и справедливости<sup>15</sup> в отношении размера ответственности получателей субсидии. Это способствует привлечению частных лиц к сотрудничеству с государством в области субсидирования, что может позволить более активному развитию экономики в России.

15 Определение Конституционного Суда Российской Федерации «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «РусТендеры» на нарушение конституционных прав и свобод частью 3 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 27 февраля 2018 года № 525-О // Официальный сайт Конституционного суда РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc.ksrif.ru/decision/KSRFDecision324453.pdf> (дата обращения: 18.09.2022).