

*Коротаева Ольга Анатольевна,
преподаватель, Вятский государственный университет*
*Korotaeva Olga Anatolyevna,
lecturer, Vyatka State University*
Ситникова Анастасия Сергеевна,[©]
Вятский государственный университет
*Sitnikova Anastasiya Sergeevna,
Vyatka State University*
sitnikova_nana@ail.ru

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ ДОГОВОРА О СУБСИДИРОВАНИИ

PROBLEMS OF THE LEGAL NATURE OF THE AGREEMENT ON SUBSIDIES

На законодательном уровне вопрос о правовой природе договоров о субсидировании не решен. Правоведы предлагают отнести договор о субсидировании либо к гражданской правовой природе, либо к финансовой. Субсидирование направлено на целевое финансирование публичных задач на основе взаимодействия финансового агента с получателями субсидий.

At the legislative level, the issue of the legal right to subsidize has not been resolved. Lawyers propose to abandon the contract for subsidizing either financial protection or financial. The subsidy is aimed at the targeted financing of public tasks on the basis of the interaction of the financial agent with the recipients of the subsidies.

Договор, субсидии, правовая природа, публичный правовой характер, гражданский правовой характер.

Contract, subsidies, legal nature, public legal character, civil legal character.

В науке финансового права огромное значение уделяется вопросам эффективности осуществления публичным субъектом расходов. Расходы бюджета должны наивысшим образом обеспечивать решение задач публичного субъекта. Одной из самых противоречивых форм таких расходов выступают субсидии как универсальный механизм финансирования расходов публичного субъекта¹. В финансовой сфере в рамках предоставления субсидий публичный субъект взаимодействует с частным субъектом посредством использования договорной формы, а именно установление отношений путем заключения договора о субсидировании. На законодательном уровне вопрос о правовой природе договоров о субсидировании не решен, поэтому остается дискуссионным в юридической литературе. В частности данный вопрос является предметом и нашего научного исследования.

© Коротаева О. А., Ситникова А. С., 2017

¹ Брагинский М. И. Договорное право. М., 2017. С. 5.

Согласно действующему законодательству субсидии производителям товаров, работ, услуг, некоммерческим организациям, а также бюджетным, автономным учреждениям и государственным унитарным предприятиям на осуществление капитальных вложений предоставляются на основании заключения договора (соглашения) (абзац 4 статьи 69.1, пункт 5 статьи 78, пункт 3 статьи 78.1, пункт 4 статьи 78.2 БК РФ)².

Так как до сих пор существует проблема определения правовой природы данных договоров о субсидировании, то для её решения необходимо обратиться к различным точкам зрения ученых и к судебной практике. Сложность решения данного вопроса состоит в том, что ни в науке, ни в действующем законодательстве не существует ни одной нормы, которая бы позволила оценить в первую очередь договор о предоставлении субсидий как гражданско – правовая категория. Как финансовая категория, положения об этом договоре позволили бы установить конкретные нормы гражданского или финансового права, подлежащие применению при его составлении, разрешении споров, выборе способов защиты прав участников финансовых отношений.

Нельзя не согласиться с точкой зрения С.С. Курбатовой, которая в своей научной работе пишет: «большую сложность при решении данного вопроса представляет то, что субсидии предоставляются разным субъектам и таким образом, усматривается различная правовая природа договоров о субсидировании»³. В подтверждение изложенного выше необходимым будет привести пример, который состоит в следующем, соглашения о предоставлении субсидий автономным и бюджетным учреждениям по своей правовой природе не являются договорами, а представляют собой ненормативный административный акт. С данной точкой зрения соглашается А. В. Ильин, который полагает, что «заключение соглашений происходит при отсутствии волеизъявления его участников»⁴. Противоположной точки зрения придерживается М. И. Брагинский, указывая, что «Договоры о предоставлении субсидий производителям товаров – работ и услуг, а также некоммерческим организациям автор квалифицирует в качестве гражданско-правовых, опираясь на метод правового регулирования, указывая, что в данном случае речь идет о выражении свободной воли получателя субсидии принять ее или отказаться от получения, а между субъектами возникают стоимостные отношения»⁵. Указанные Соглашения исследователь предлагает рассматривать как договоры пожертвования. Наша же точка

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 17.06.1998 (в ред. от 10.10.2017) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2017).

³ Василева А. А. Проблемы договора субсидирования. М., 2015. С. 11.

⁴ Курбатова С. С. Проблемы правовой природы договоров субсидирования. М., 2015. С. 10.

⁵ Ильин А. В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М.: Инфотропик, 2011. С. 89.

зрения заключается в том, что указанные доводы практикующих юристов не являются однозначными, так как трудно согласиться с тем, что договоры о субсидировании, заключаемые с бюджетными и автономными учреждениями это административный акт, по причине его обязательного характера и отсутствия волеизъявления по вступлению в данные правоотношения. Специфика императивности данного договора объясняется наличием большинства императивных норм в финансовом законодательстве и преобладанием метода властных полномочий, а так же особым статусом субъектов финансового права.

Следующая точка зрения правовой природы договоров о субсидировании принадлежит М. В. Кустовой, которая полагает, что «договоры нужно рассматривать как публичные, отношения в рамках которых нуждаются в базовой публично-правовой регламентации при возможном субсидиарном применении норм гражданского законодательства»⁶. Если полагать, что договоры о субсидировании публичные, то действительно они преследуют публичные субъекты, цели предоставления субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг автономным и бюджетным учреждениям. Противоположное мнение имеет М. И. Брагинский, который утверждает, что «в публичном договоре полагается присутствие и частного интереса, иначе сторонам не о чем бы было договариваться»⁷. Мы же считаем, что обе точки зрения верны, потому что в общем виде договор предполагает согласие двух или более сторон на определенные условия, что подтверждает частный характер, а так же предполагает, например, определение публичным субъектом критериев организации, которые имеют право претендовать на субсидии, что подтверждает публичный характер.

Несмотря на такое огромное количество точек зрения по поводу данной проблемы, необходимо достичь определенного результата по вопросу правовой природы договоров о субсидировании. В основном мнения практикующих юристов разделяются в том, что данные договоры – это соглашения гражданско-правового либо публично-правового характера. Наше же мнение состоит в следующем: субъектный состав, наличие публичного интереса и задач, цели и характер субсидий как правового института не могут быть положены в основу единственного отличия публично-правового от частноправового договора, так как публичные цели могут достигаться и заключением частного договора, а публичный субъект может быть и участником гражданско-правового договора. Проанализировав данные исследования, мы выяснили, что определенного мнения достичь на сегодняшний день невозможно, но предлагаем отнести договоры о субсидировании к финансовой сфере, а значит наделить его в большей степени публично-правовым характером. В связи с этим мы предлагаем внести из-

⁶ Брагинский М. И. Указ. соч. С. 1.

⁷ Кустова М. В. Финансовое право. М., 2011. С. 88.

менения в Финансовый кодекс Российской Федерации, выражающиеся в введении в настоящий Кодекс статьи 78 БК РФ, переместив все остальные положения статей:

«Статья 78. Предоставление субсидий государством физическим и юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям по договору субсидирования, некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями.

1. По договору о субсидировании одна сторона (финансовый агент) передает другой стороне (получателю субсидий) денежные средства (субсидии) на безвозмездной и безвозвратной основе из средств бюджетов, а получатель субсидий вправе их принять в соответствии с целевым назначением:

- для возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов, винодельческих продуктов, произведенных из выращенного на территории Российской Федерации винограда), выполнением работ, оказанием услуг,

- на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества

- на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность,

- иные цели.

2. Субсидии предоставляются в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных в сводной бюджетной росписи областного бюджета на соответствующий финансовый год главному распорядителю бюджетных средств, и доведенных лимитов бюджетных обязательств на текущий финансовый год.

3. Права и обязанности сторон, предусмотренные договором субсидирования.

3.1. Финансовый агент вправе: принимать решение об изменении условий настоящего Соглашения; принимать в установленном бюджетным законодательством Российской Федерации порядке решение о наличии или отсутствии потребности в направлении остатка Субсидии, не использованного на цели, указанные в Соглашении; приостанавливать предоставление Субсидии в случае установления или получения от органа государственного финансового контроля информации о факте(ах) нарушенного получателем порядка, целей и условий предоставления Субсидии, предусмотренных Правилами предоставления субсидии и Соглашением и так далее.

Финансовый агент обязан: обеспечить предоставление субсидии; осуществлять проверку представляемых Получателем документов; осуществлять оценку достижения Получателем показателей результативности и (или) иных показателей, установленных Правилами предоставления субсидий и так далее.

3.2. Получатель субсидий вправе: обращаться в целях получения субсидий; направлять предложения о внесении изменений в настоящее Соглашение, изменения размера субсидии с приложением информации, содержащей финансово-экономическое обоснование данного изменения; направлять неиспользованный остаток субсидии на осуществление выплат в соответствии с целями в случае принятия соответствующего решения и так далее.

Получатель субсидий обязан: использовать субсидии в соответствии с целевым назначением; вести обособленный аналитический учет операций, осуществляемых за счет субсидии; возвращать неиспользованный остаток Субсидии в доход бюджета в случае отсутствия решения органов о наличии потребности в направлении остатка Субсидии на цели, указанные в договоре субсидирования и так далее.

4. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязательств по настоящему соглашению несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Споры, возникающие между сторонами в связи с исполнением настоящего Соглашения, решаются ими, по возможности, путем проведения переговоров с оформлением соответствующих протоколов или иных документов.

При недостижении согласия споры между сторонами решаются в судебном порядке.

6. Основаниями для возврата субсидий по договорам о субсидировании в бюджет являются:

- недостижение показателей, характеризующих объем государственных (муниципальных) услуг,
- неизрасходование сумм целевых субсидий,
- выявление в ходе проверки нарушений в части расходования средств целевой субсидии».

Таким образом, для урегулирования их отношений необходимо заключение договоров субсидирования, нарушением которого является их возврат. Субсидирование направлено на целевое финансирование публичных задач на основе взаимодействия финансового агента с получателями субсидий. Учитывая все особенности правовой природы данного договора необходимо его признать публично-правовым с элементами частного правового характера и следует обоснованно способствовать развитию законодательства в достижении правового регулирования финансовых отношений по заключению договора субсидирования.