

УДК 347.73

СУБСИДИЯ КАК ФОРМА ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ В АСПЕКТЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© **А.В. Савина**

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
E-mail: anna.savina56@mail.ru

Аннотация. Актуальность выбранной темы обусловлена возрастающими в современных условиях требованиями государства к повышению инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В этой связи большой теоретический и практический интерес представляют рассмотрение и анализ финансового законодательства, в нормах которого усматривается позиция государства относительно инвестиционной привлекательности регионов. Данная проблема приобретает особое значение в аспекте бюджетно-правового регулирования отношений, возникающих между публично-правовыми образованиями и субъектами малого и среднего предпринимательства. Особое значение финансово-правового регулирования в целом и бюджетно-правового регулирования в частности заключается в том, что именно в области финансового права и, как правило, его подотрасли бюджетного права решается большинство задач, которые ставит для себя государство. Выявлены коллизии применения бюджетно-правовых норм в сфере субсидирования субъектов предпринимательства и бюджетных учреждений и норм антимонопольного законодательства в сфере защиты конкуренции. Проанализированы как нормативно-правовые и судебные акты, так и научные воззрения о факторах инвестиционной привлекательности в регионах и муниципальных образованиях, а также вопросах финансовой поддержки в них. Сделаны выводы о необходимости совершенствования федерального законодательства в сфере предоставления средств из бюджетов государства и муниципальных образований субъектам предпринимательства.

Ключевые слова: бюджетно-правовые отношения; инвестиционная привлекательность регионов; финансовая деятельность государства; финансовая помощь; субсидии; дотации

Повышение инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также формирование благоприятной предпринимательской среды выделяется Министерством финансов РФ в качестве одной из важнейших задач органов

государственной власти, направленной на обеспечение устойчивого развития экономики и социальной стабильности в стране. Как подчеркивается в Письме Министерства финансов РФ от 15 февраля 2017 г. № 06-04-11/8667: «Реализация данной задачи осуществляется на всех уровнях публично-правовой власти, в том числе, с использованием средств федеральных, региональных и местных бюджетов»¹.

Национальным рейтинговым агентством отмечается, что инвестиционная привлекательность региона складывается из нескольких факторов. Так, в одном из рейтингов названной организации выделяются семь факторов региональной инвестиционной привлекательности, одним из которых является *финансовая устойчивость регионального бюджета и предприятий региона*: состояние государственных финансов в регионе (сумма налоговых поступлений, сбалансированность бюджета, региональный государственный долг), а также оценка финансового положения предприятий региона (прибыльность (убыточность) фирм, кредиторская и дебиторская задолженность организаций, наличие инвестиционных ресурсов)².

Следует отметить, что в финансовой деятельности по улучшению инвестиционного климата в субъектах РФ и муниципальных образованиях особое место занимает Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов (далее – Агентство), учрежденное Правительством РФ³.

Обращает на себя внимание статья 7 Распоряжения Правительства РФ от 11 августа 2011 г. № 1393-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», в которой закрепляется: Минэкономразвития России и Минфину России при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период предусматривать Агентству субсидии на аренду помещений и оплату услуг по содержанию имущества, в том числе расходов на коммунальные услуги ежегодно.

¹ Письмо Министерства финансов РФ от 15.02.2017 г. № 06-04-11/8667 // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/methodology> (дата обращения: 15.04.2017).

² Национальное рейтинговое агентство. URL: <http://www.ra-national.ru/> (дата обращения: 16.04.2017).

³ Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»: распоряжение Правительства РФ от 11.08.2011 г. № 1393-р // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4946.

Примечательно, как государство устанавливает возможность предоставления прямой финансовой помощи автономной некоммерческой организации на неопределенный срок [1]. Думается, предоставление субсидий из федерального бюджета Агентству стратегических инициатив представляет собой особые публичные отношения имущественного характера.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества⁴. Статьей 78 БК РФ регулируется общий порядок предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам.

Однако на практике подобные отношения нередко являются объектом судебных разбирательств. Так, например, в Определении Верховного суда РФ от 1 ноября 2017 г. № 307-КГ17-11823 по делу № А66-9891/2015 установлены следующие обстоятельства применения статьи 78 БК РФ⁵.

ООО «Шелл Нефть» (далее – общество) обратилось с иском в Минэкономразвития Тверской области с заявлением о предоставлении субсидии по налогу на имущество за 2014 г. в соответствии с пунктом 6.1 Порядка предоставления юридическим лицам субсидий из областного бюджета Тверской области в целях поддержки вновь созданных производств, обеспечивающих создание дополнительных рабочих мест на территории Тверской области.

Минэкономразвития области на основании заявления общества подготовило проект распоряжения Правительства Тверской области о предоставлении субсидии из бюджета области и направило его на согласование в Министерство финансов Тверской области. Министерство финансов Тверской области в своем заключении отметило факт не-

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. 12 августа.

⁵ Определение Верховного суда РФ от 01.11.2017 г. по делу № А66-9891/2015. URL: <http://sudact.ru/vsrfd/doc/64sp94R4wQxa> (дата обращения: 15.11.2017 г.).

целесообразности принятия проекта ввиду того, что при формировании параметров бюджета Тверской области на 2015–2017 гг. на заседании бюджетной комиссии Тверской области было принято решение о сокращении расходов на предоставление юридическим лицам субсидий из областного бюджета в целях поддержки вновь созданных производств, обеспечивающих создание дополнительных рабочих мест на территории Тверской области.

Верховный суд РФ отметил, что требования общества не затрагивают вопроса о фактической выплате субсидии, а также сами по себе не нарушают положения статьи 78 БК РФ. По мнению суда, в случае недостаточности денежных средств в областном бюджете действия уполномоченного органа регламентированы пунктами 5.22–5.24 Порядка № 259-па, которыми установлен механизм, позволяющий сбалансировать бюджет как в текущем году, так и в последующие годы. Принятие распоряжения о предоставлении субсидии не зависит от достаточности денежных средств в областном бюджете.

Как резюмируется Верховным судом РФ: «В законе (решении) о бюджете могут устанавливаться условия предоставления средств из бюджета, в соответствии с которыми предоставление таких средств осуществляется в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования (пункт 1 статьи 74 БК РФ)». Отсюда следует, что субъекты РФ и муниципальные образования сами вправе выбирать как размер предоставляемых субсидий, так и субъектов, кому они предоставляются.

Однако, как показывает анализ исследования правоприменительной практики в сфере предоставления субсидий субъектами РФ отдельным некоммерческим организациям и бюджетным учреждениям, согласно статье 78.1 БК РФ, действия органов власти субъектов РФ и муниципальных образований могут повлечь за собой нарушение антимонопольного законодательства.

Так, например, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области было принято решение от 24 июля 2014 г. о признании администрации Калтанского городского округа нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁶, что выразилось в предоставлении

⁶ О защите конкуренции: федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ // Парламентская газета. 2006. 3 августа.

хозяйствующему субъекту – муниципальному бюджетному учреждению «Управление жилищно-коммунального и дорожного комплекса Калтанского городского округа» преимуществ по отношению к другим хозяйствующим субъектам путем принятия постановления от 14 августа 2012 г. № 193-П «Об утверждении порядка предоставления и использования субсидий из бюджета городского округа муниципальному бюджетному учреждению «Управление жилищно-коммунального и дорожного комплекса Калтанского городского округа» на иные цели». Верховный суд РФ определил, что действия администрации названного городского округа, выразившиеся в принятии постановления, уполномочивающего учреждение выполнять работы и оказывать услуги, относящиеся к потребностям этого округа, без соблюдения процедур, предусмотренных Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, приводят (могли привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции в сферах деятельности, указанных в данном постановлении, что вступает в противоречие с требованиями части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»⁷.

Вместе со сказанным важно заметить, Верховным судом РФ подчеркивается, что в законе субъекта РФ о бюджете субъекта РФ могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, то есть органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут оказывать поддержку, например, спортивным клубам за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации только в виде субсидий, что подразумевает оказание дополнительной помощи⁸.

Таким образом, возникает сложный вопрос относительно механизма правового регулирования предоставления финансовой помощи субъектами РФ и муниципальными образованиями физическим и юридическим лицам.

Как отмечается Министерством финансов РФ, основным механизмом предоставления финансовой помощи является реализация муниципальных программ по поддержке малого и среднего предпринимательства. К основным инструментам Министерство финансов РФ от-

⁷ Определение Верховного суда РФ от 02.12.2015 г. по делу № 304-КГ15-15190. URL: <https://dogovor-urist.ru> (дата обращения: 12.04.2017).

⁸ Определение Верховного суда РФ от 30.09.2009 г. по делу № 56-Г0929. URL: <https://dogovor-urist.ru> (дата обращения: 15.04.2017).

носит: субсидии на возмещение операционных затрат, затрат на модернизацию, проведение образовательных мероприятий, процентов по аренде, платежей по лизингу, гранты начинающим предпринимателям, налоговые льготы, имущественную помощь в виде снижения ставок арендной платы, предоставление оборудованных офисных помещений, поручительство⁹.

Изложенное позволяет увидеть тенденцию по расширению полномочий субъектов РФ и муниципальных образований в функционировании бюджетной системы РФ, однако, неопределенной остается доля ответственности за инвестиционную привлекательность субъектов РФ и муниципальных образований, развитие в них малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, обращение к вопросам бюджетно-правового регулирования предоставления субсидий участникам бюджетных отношений для повышения инвестиционной привлекательности субъектов РФ и муниципальных образований, как представляется, заслуживает большего внимания со стороны федерального законодателя. Думается, одним из приоритетных направлений совершенствования нормативно-правовых актов является разрешение коллизий института предоставления субсидий из государственных и муниципальных бюджетов физическим и юридическим лицам и института защиты конкуренции.

Список литературы

1. *Морозова О.С.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ. М.: Проспект, 2015. 136 с.

Поступила в редакцию 22.11.2017 г.

Отрецензирована 01.12.2017 г.

Принята в печать 06.12.2017 г.

Информация об авторе

Савина Анна Владимировна – старший преподаватель кафедры гражданского права. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: anna.savina56@mail.ru

⁹ Письмо Министерства финансов РФ от 15.02.2017 г. № 06-04-11/8667 // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/methodology> (дата обращения: 15.04.2017).

Для цитирования

Савина А.В. Субсидия как форма финансовой помощи в аспекте инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Актуальные проблемы государства и права. 2017. Т. 1. № 3/4. С. 58-65.

**SUBSIDY AS A FORM OF FINANCIAL ASSISTANCE
IN THE ASPECT OF INVESTMENT ATTRACTIVENESS
OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION
AND MUNICIPAL CORPORATIONS**

A.V. Savina

Tambov State University named after G.R. Derzhavin
33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation
E-mail: anna.savina56@mail.ru

Abstract. The relevance of the chosen topic is determined by the growing demands of the state in modern conditions for increasing the investment attractiveness of the subjects of the Russian Federation and municipal corporations. In this regard, a greater theoretical and practical interest is the consideration and analysis of financial legislation, in the norms of which the position of the state regarding the investment attractiveness of the regions is perceived. This problem acquires special importance in the aspect of budget and legal regulation of relations arising between public entities and small and medium-sized businesses. The special importance of financial and legal regulation in general and of budget and legal regulation in particular lies in the fact that it is in the field of financial law and, as a rule, its sub-sector of budget law, that most of the tasks that the state sets itself are solved. Conflicts of application of budget-legal norms in the sphere of subsidizing business entities and budgetary institutions and norms of antimonopoly legislation in the field of competition protection are revealed. Both normative-legal and judicial acts, as well as scientific views on the factors of investment attractiveness in regions and municipal corporations, as well as issues of financial support in them, are analyzed. Conclusions are made on the need to improve federal legislation in the sphere of providing funds from the budgets of the state and municipal entities to business entities.

Keywords: budgetary legal relations; investment attractiveness of regions; financial activity of the state; financial help; subsidies; grants

References

1. Morozova O.S. *Pravovoe regulirovanie mezhyudzhetykh otnosheniy v FRG* [Legal Regulation of Interbudgetary Relations in Federal Republic of Germany]. Moscow, Prospekt Publ., 2015, 136 p. (In Russian).

Received 22 November 2017

Reviewed 1 December 2017

Accepted for press 6 December 2017

Information about the author

Savina Anna Vladimirovna – Senior Lecturer of Civil Law Department. Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation. E-mail: anna.savina56@mail.ru

For citation

Savina A.V. Subsidyia kak forma finansovoy pomoshchi v aspekte investitsionnoy privilekatel'nosti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy [Subsidy as a form of financial assistance in the aspect of investment attractiveness of the subjects of the Russian Federation and municipal corporations]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2017, vol. 1, no. 3/4, pp. 58-65. (In Russian, Abstr. in Engl.).