

Научная статья

УДК 336.14

DOI: 10.35854/2219-6242-2022-3-332-338

Предоставление субсидии из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации — государственная услуга?

Антон Олегович Зернов¹, Елена Владимировна Воскресенская²✉

¹ Санкт-Петербургский центр правового обеспечения, Санкт-Петербург, Россия, anton.zernov@bk.ru

² Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, Санкт-Петербург, Россия, elenvoskr@mail.ru✉, <https://orcid.org/0000-0003-2995-7001>

Аннотация. В настоящее время в отечественной правоприменительной практике сложился двойственный подход относительно возможности отнесения такой государственной функции, как предоставление субсидии из федерального или регионального бюджета бюджетной системы, к государственным услугам. В статье с точки зрения теории права данная коллизия, связанная с проблемой адекватного определения критерия классификации юридических норм — предмета правового регулирования, подвергается критическому анализу.

Ключевые слова: бюджетная система, государственная служба, государственная услуга, субсидия, цифровизация

Для цитирования: Зернов А. О., Воскресенская Е. В. Предоставление субсидии из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации — государственная услуга? // Социология и право. 2022. Т. 14. № 3. С. 332–338. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-3-332-338>

Original article

Provision of subsidies from the budgets of the budgetary system of the Russian Federation — a public service?

Anton O. Zernov¹, Elena V. Voskresenskaya²✉

¹ St. Petersburg Center for Legal Support, St. Petersburg, Russia, anton.zernov@bk.ru

² St. Petersburg University of Management Technologies and Economics, St. Petersburg, Russia, elenvoskr@mail.ru✉, <https://orcid.org/0000-0003-2995-7001>

Abstract. Currently, there is a dual approach in domestic law enforcement practice regarding the possibility of attributing such a state function as the provision of subsidies from the relevant budget of the budgetary system to public services. In the article, from the point of view of the theory of law, this conflict, directly related to the problem of adequate definition of the criterion of classification of legal norms — the subject of legal regulation, is subjected to critical analysis.

Keywords: budget system, public service, public service, subsidy, digitalization

For citation: Zernov A. O., Voskresenskaya E. V. Provision of subsidies from the budgets of the budgetary system of the Russian Federation — a public service? *Sociology and Law*. 2022;14(3):332-338. (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-3-332-338>

© Зернов А. О., Воскресенская Е. В., 2022

Введение

Порывисто-прорывная прогрессивная динамика разнообразных информационных технологий, пестрота и волнообразность интеграционно-глобализационных процессов, обусловленные, в частности, пандемией новой коронавирусной инфекции COVID-19, региональными и глобальными политико-экономическими и политико-религиозными конфликтами, и, как следствие, качественно-конкретные изменения мирового полотна, а также актуализация глобальных проблем человечества во втором и третьем десятилетиях XXI в. обусловили пассионарное стремление по-новому проанализировать динамику государственно-правовых явлений. Тем более что для объективно-стремительного адекватно-направленного прогрессивного развития государства, общества и человека необходимо качественное, передовое (в широком смысле этого слова) изменение механизма правового регулирования.

В условиях беспрецедентного давления на Российскую Федерацию (РФ), в первую очередь в экономической сфере общественной жизни, пассионарно актуализируется вопрос активно-динамичного участия государства в социально-экономической жизни граждан и организаций, то есть вопрос об оказании необходимых мер поддержки, которые должны иметь адресный характер, а также предоставляться в наиболее приемлемом формате. Особенно очевидной мерой поддержки, естественно, является субсидия, а форматом — государственная услуга.

Вместе с тем возникает вопрос о том, с точки зрения бюджетного законодательства РФ следует ли субсидию как правовую категорию считать государственной услугой? Если да (нет), то почему такой относительно универсальный механизм, как государственная услуга, применим (не применим)?

Итак, цель исследования — определить, является ли предоставление субсидий государственной услугой или нет. К задачам исследования относятся определение теоретико-правовых основ предоставления субсидий и государственных услуг, анализ этих основ через призму конкретной меры поддержки.

Материалы и методы

В контексте исследования целесообразно воспользоваться полифонией методов научного познания, то есть всеобщим диалектическим методом, общенаучными методами, частнонаучными и специальными методами научного познания. Основные нормативные правовые акты, регулирующие отношения по предоставлению государственных услуг и субсидий, послужили эмпирическим материалом проведенного исследования.

Результаты

Авторы обосновали в соответствии с положениями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ) и бюджетного законодательства России положение о том, что предоставление субсидий в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее — БК РФ) не является государственной услугой.

Обсуждение

Согласно письму Министерства финансов РФ от 22 апреля 2016 г. № 02-01-06/25051 субсидирование из бюджета субъекта РФ заемщикам не является государственной (муниципальной) услугой в соответствии с правовой дефиницией государственной (муниципальной) услуги [1]. Вместе с тем в соответствии с письмом Министерства экономического развития РФ от 19 сентября 2019 г. № Д09и-32217 с учетом нормативных правовых актов субъектов РФ, закрепляющих механизм предоставления субсидий и грантов, деятельность, осуществляемая органами власти по их предоставлению на основании запросов физических и (или) юридических лиц, может быть квалифицирована в качестве государственной услуги [2].

Следовательно, на федеральном уровне, между позициями федеральных органов исполнительной власти, существует противоречие в понимании механизма предоставления субсидий посредством государственных услуг. Представляется целесообразным рассмотреть данную коллизию в связи с тем, что противоречивость позиций федеральных органов государственной власти порождает трудности в правоприменительной практике, в том числе на региональном уровне [3, с. 488]. В целях определения допустимости отнесения процедуры предоставления субсидий к государственным услугам рассмотрим соответствующий механизм на примере Санкт-Петербурга.

Итак, постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2014 г. № 497 (далее — Постановление № 497) утверждена подпрограмма «Поддержка ведения жителями Санкт-Петербурга садоводства и огородничества для собственных нужд государственной программы Санкт-Петербурга «Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге» (далее — Подпрограмма).

Механизмом реализации процессной части Подпрограммы предусмотрено, что:

- субсидии, указанные в пунктах 2.1, 3.1 и 4.1 перечня мероприятий, могут предоставляться на основе отбора в форме запроса предложений садоводческих некоммерческих товариществ в целях возмещения не более 50 процентов общей суммы сметных затрат на реализацию соответствующих проектов на основании утверждаемого Правительством Санкт-Петербурга порядка предоставления субсидий;

- субсидии, указанные в п. 7.1 перечня мероприятий, предоставляются на основе отбора в форме запроса предложений садоводческим некоммерческим товариществам в целях возмещения 100 процентов общей суммы сметных затрат на реализацию соответствующих проектов в соответствии с порядком, ежегодно утверждаемым Правительством Санкт-Петербурга;

- субсидии, указанные в п. 8.1 перечня мероприятий, предоставляются на основании отбора в форме запроса предложений садоводческим некоммерческим товариществам в целях возмещения 100 процентов общей суммы сметных затрат на реализацию соответствующих проектов в соответствии с порядком предоставления субсидий, утверждаемым постановлением Правительства Санкт-Петербурга [4].

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ — деятельность по реализации

функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги [5]. Абзацем вторым п. 2 ст. 78.1 БК РФ установлено, что в законе субъекта РФ о бюджете субъекта РФ могут быть предусмотрены субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями [6].

Согласно абзацу третьему п. 2 ст. 78.1 БК РФ порядок определения объема и предоставления соответствующих субсидий из бюджета субъекта РФ, в том числе результаты предоставления, устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ или уполномоченных органов государственной власти субъекта РФ. Нормативный акт субъекта РФ по предоставлению субсидий должен соответствовать требованиям, установленным Правительством РФ, и включать в себя порядок осуществления в отношении получателей субсидий и лиц, указанных в п. 3 ст. 78.1 БК РФ, проверочных мероприятий со стороны главного распорядителя бюджетных средств и органов государственного финансового контроля с особым вниманием к достижению результатов их предоставления в соответствии со ст. 268.1 и 269.2 БК РФ [6].

В развитие положений абзаца третьего п. 2 ст. 78.1 БК РФ постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1492 приняты 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 (далее — Общие требования). В п. 1 Общих требований определены требования к нормативным правовым актам, связанным с предоставлением субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, в том числе в соответствии с п. 2 и 4 ст. 78.1 БК РФ [7].

Итак, нормативные правовые акты, на основании которых предоставляют субсидии, должны отвечать конкретным требованиям, в том числе таким требованиям, как целевой характер, предусматривать механизм контроля в отношении порядка и условий предоставления субсидий в соответствии с положениями БК РФ и Общих требований. В то же время ст. 12 и 14 Федерального закона № 210-ФЗ, а также принятый в развитие соответствующих положений Порядок разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга административных регламентов предоставления государственных услуг и административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), утвержденный постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25 июля 2011 г. № 1037 (далее — Порядок) определяют исчерпывающие требования, предъявляемые к административному регламенту предоставления государственной услуги [5; 8]. Анализ приведенных норм федерального и регионального законодательства в системном единстве позволяют констатировать, что требования, предъявляемые к нормативным правовым актам, определяющим порядок предоставления субсидий, и требования, предъявляемые к административным регламентам, не могут быть выполнены в одном нормативном правовом акте, поскольку являются взаимоисключающими по порядку действия и содержанию в соответствующей части.

Кроме того, ст. 69 БК РФ предусмотрено, что представление государственных услуг и предоставление субсидий выступают разновидностями бюджетных ассигнований, то есть различными видами расходов соответствующего бюджета [6]. Согласно ст. 69.1 БК РФ бюджетные ассигнования на предоставление государственных услуг включают в себя, в том числе:

- предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания;

- предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам;

- предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг в целях финансового обеспечения исполнения государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере [6]. Следовательно, бюджетные ассигнования в форме субсидий могут быть направлены только на организацию механизма предоставления государственных услуг уполномоченными субъектами.

Кроме того, Подпрограммой предусмотрено, что субсидии, указанные в п. 7.1 перечня мероприятий, предоставляются на основе отбора в форме запроса предложений садоводческим некоммерческим товариществам в целях возмещения 100 процентов общей суммы сметных затрат на реализацию соответствующих проектов в соответствии с порядком, ежегодно утверждаемым Правительством Санкт-Петербурга [4]. Нельзя не обратить внимание на то, что в соответствии с п. 3.3 Постановления № 497 исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга, являющимся исполнителями мероприятий, в том числе Подпрограммы, необходимо в порядке и в сроки составления проекта бюджета Санкт-Петербурга представлять в Комитет финансов Санкт-Петербурга предложения по выделению из бюджета Санкт-Петербурга бюджетных ассигнований, необходимых для реализации мероприятий государственной программы [4; 9, с. 99]. Таким образом, Постановлением № 497 в целом и Подпрограммой в частности установлено фактическое принятие нормативных правовых актов, определяющих порядки предоставления соответствующих субсидий, ежегодно. Следовательно, сфера действия соответствующих правовых актов ограничена во времени.

Вместе с тем процедура принятия и структура административного регламента, установленные Федеральным законом № 210-ФЗ и Порядком, определяют его неограниченную во времени сферу действия. Соответственно, предоставление субсидии в значении, предусмотренном БК РФ, не является государственной услугой, поскольку:

- согласно п. 1 ст. 12 Федерального закона № 210-ФЗ предоставление государственных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами, к которым, в свою очередь, предъявляются требования, установленные Федеральным законом № 210-ФЗ и Порядком, не предусматривающие включение положений, обязательных для нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления субсидий в соответствии со ст. 78.1 БК РФ;

- предоставление государственных услуг и предоставление субсидий являются самостоятельными видами расходных обязательств соответствующего бюджета.

Выводы

Предоставление субсидий в соответствии с бюджетным законодательством РФ не является государственной услугой, а относится к самостоятельным видам расходных обязательств соответствующего бюджета. Механизм принятия решения о предоставлении субсидий предусматривает такой элемент, как осуществление контрольно-надзорных мероприятий со стороны органа, предоставляющего субсидию. В то же время орган, предоставляющий государственную услугу, в том числе о предоставлении денежных средств, в рамках механизма оказания государственной услуги не осуществляет контроль за использованием получателем государственной услуги ее результата. Становится очевидным, что сущностная природа названных правовых институтов различна, поскольку предоставление субсидии в соответствии с бюджетным законодательством имеет более императивно-регулятивный характер правового регулирования.

Список источников

1. Об особенностях предоставления субсидий из бюджета субъекта РФ: письмо Минфина России от 22 апреля 2016 г. № 02-01-06/25051 // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71315650/> (дата обращения: 20.08.2022).
2. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 19 сентября 2019 г. № Д09и-32217 // Минэкономразвития России. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/> (дата обращения: 20.08.2022).
3. *Зернов А. О., Снетков В. Н.* Право и основные критерии классификации юридических норм // Неделя науки СПбПУ: материалы науч. конф. с междунар. участием, лучшие доклады, Санкт-Петербург, 18–23 ноября 2019 г. СПб.: Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, 2019. С. 485–489.
4. О государственной программе Санкт-Петербурга «Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге»: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2014 г. № 497 // Администрация Санкт-Петербурга: офиц. сайт. URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения: 20.08.2022).
5. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
7. Об общих требованиях 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 о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1492 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 39. Ст. 6069.
8. О Порядке разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга административных регламентов предоставления государственных услуг и административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора): постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25 июля 2011 г. № 1037 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2011. 15 августа.
9. *Воскресенская Е. В., Рукавицын С. А.* Осуществление Конституционным Судом Российской Федерации защиты прав и свобод человека // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник науч. трудов III Междунар. науч.-практ. конф., Санкт-Петербург, 31 марта 2017 г. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, 2017. С. 98–102.

Информация об авторах

А. О. Зернов — юрисконсульт Отдела ведения реестра НПА; 191025, Санкт-Петербург, Владимирский пр., д. 10Н;

Е. В. Воскресенская — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и международного права; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а.

Information about the authors

A. O. Zernov — legal adviser; 10N Vladimirskiy Ave., St. Petersburg 191025, Russia

E. V. Voskresenskaya — Doctor of Law, Associate Professor, Professor at Department of Constitutional and International Law; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia.

Конфликт интересов: авторы декларируют отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the authors declare no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 22.08.2022; одобрена после рецензирования 16.09.2022; принята к публикации 22.09.2022.

The article was submitted 22.08.2022; approved after reviewing 16.09.2022; accepted for publication 22.09.2022.