**Рекомендации по работе с обращениями,**

**связанными с требованием возврата средств субсидии, предоставленной субъекту МСП в рамках реализации региональной (муниципальной) программы поддержки малого и среднего предпринимательства**

*Подготовлено Экспертным центром*

*при Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей*

В ряде регионов в Соглашениях о предоставлении субсидии предпринимателям существует практика использования суммы налоговых отчислений, осуществляемых предпринимателем – получателем субсидии, в качестве параметра, определяющего факт целевого использования субсидии. При этом, в соответствии с указанными Соглашениями, в случае, если сумма таких налоговых отчислений, не будет достигнута к определенному сроку, то у органа исполнительной власти субъекта РФ, выдавшего субсидию, возникает право требования о возврате субсидии. Аналогичный подход используется в отношении целей, заявленных в бизнес-плане, предоставленном предпринимателем при получении субсидии.

Представляется, что установление в Соглашении о предоставлении субсидии в качестве целевого показателя суммы налоговых отчислений, их размеров и сроков уплаты является незаконным по следующим причинам.

**1)** Согласно статье 9 Налогового кодекса Российской Федерации участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, являются, в том числе организации, признаваемые в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации налогоплательщиками или плательщиками сборов и налоговые органы (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы).

В силу части 1 статьи 30 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации иных обязательных платежей. В указанную систему входят федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы.

Вместе с тем, орган исполнительной власти субъекта РФ, выдавший субсидию (Министерство экономического развития субъекта РФ), не относится к налоговым органам, и полномочия по контролю за уплатой налогов субъектами предпринимательской деятельности у него отсутствуют. Следовательно, установление в Соглашении такого показателя как обеспечение налоговых отчислений, с указаний их размеров и сроков уплаты, выходит за пределы компетенции указанного органа исполнительной власти и не может являться основанием для требования возврата субсидии в случае недостижения показателей налоговых отчислений.

**2)** В силу ст.28 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетная система Российской Федерации основана на принципах эффективности и экономности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств. Таким образом, субсидии предоставляются **безвозвратно**, то есть без установления обязательства по возврату. Однако данное требование не действует в случае нарушения условий, установленных при предоставлении субсидий и их использования не по целевому назначению.

В этой связи, при рассмотрении случаев, связанных с требованием о возврате субсидий, необходимо удостовериться, что субсидии были использованы по целевому назначению, и в случае подтверждения, требования об их возврате будут необоснованными. При этом, факт недостижения показателей по размеру налоговых выплат предпринимателем **не может быть квалифицирован в качестве существенного нарушения соглашения**, влекущего право другой стороны по соглашению на односторонний отказ от исполнения договора (см. Решение Арбитражного суда Иркутской области №А19-16625/2014). В отношении последствий недостижения показателей бизнес-планов (в части правомерности требования о возврате субсидий), аналогичные выводы содержатся в Решениях Арбитражного суда Республики Карелия (№№ А26-8625/2014, А26-1599/2015).

**3)**Обращаем также внимание, что при анализе соглашений с предпринимателями о предоставлении субсидий, необходимо обращать внимание на наличие в таких соглашениях условий, обязывающих предпринимателей достигать определенных экономических показателей в своей деятельности, указанных в бизнес-плане и/или заявлении на предоставление субсидии (рост фонда заработной платы, увеличение количества рабочих мест, объем налоговых отчислений и т.д.). При этом, указанные показатели должны соответствовать основным показателям результативности субсидии, включенным в соглашениям о предоставлении субсидии федерального бюджета бюджету субъекта РФ с целью поддержки малого и среднего предпринимательства, заключенные между Минэкономразвития России и соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ, а также между органом исполнительной власти субъекта РФ и муниципальном органом. В случае, если соглашение с предпринимателем содержит показатели эффективности, не предусмотренные межбюджетными соглашениями о субсидировании предпринимательства, то это означает, что такие показатели включены в соглашение с предпринимателем незаконно, и об этом необходимо проинформировать Минэкономразвития России для принятия соответствующих мер.

**Пример**: В соответствии с Соглашением № 147-МБ-13 от 21 октября 2013 года, заключенным между Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством экономического развития Республики Карелия о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету Республики Карелия на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, предусмотрены следующие основные показатели результативности субсидии по мероприятию «субсидирование части затрат субъектов малого и среднего предпринимательства, связанных с приобретением оборудования в целях создания и (или) развития, и (или) модернизации производства товаров»:

а) доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) субъектов малого и среднего предпринимательства в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций;

б) доля продукции, произведенной субъектами малого и среднего предпринимательства, в общем объеме валового регионального продукта;

в) количество вновь зарегистрированных субъектов малого и среднего предпринимательства в субъекте Российской Федерации;

г) количество субъектов малого и среднего предпринимательства, которым оказана поддержка;

д) количество вновь зарегистрированных субъектов малого и среднего предпринимательства на 1 тысячу существующих субъектов малого и среднего предпринимательства.

При этом, в форме Соглашения о софинансировании расходных обязательств и взаимодействии по реализации муниципальной программы развития малого и среднего предпринимательства (утверждено приказом Минэкономразвития Республики Карелия от 31.05.2011 №68-А), в качестве целевых показателей эффективности указано:

- гранты начинающим субъектам малого предпринимательства на создание собственного дела: количество созданных рабочих мест, ед. - \_\_\_\_;

- реализация массовых программ обучения и повышения квалификации в сферах деятельности, связанных с использованием современных инновационных и информационных технологий управления, развития производства и услуг: количество прошедших обучение, ед. - \_\_\_\_;

- количество субъектов малого и среднего предпринимательства, получивших поддержку \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (единиц);

- рост количества субъектов малого и среднего предпринимательства в общем количестве хозяйствующих субъектов за отчетный финансовый год к уровню года, предшествующего отчетному \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (процентов).

**Исходя из изложенного следует, что в соглашение с предпринимателем включены показатели «сумма налоговых отчислений» и «размер фонда оплаты труда», которые отсутствуют в «цепочке» межбюджетных соглашений между РФ, субъектом РФ и муниципальным органом**.

Для учета в работе также сообщаем, что при рассмотрении споров, связанных с предоставлением государственных субсидий предпринимателям, в судебной практике отсутствует единообразный подход к законодательной базе, регулирующей договоры о предоставлении субсидий: одни суды полагают, что к этим правоотношениям применимы нормы гражданского законодательства (помимо бюджетного законодательства), а другие – не допускают применения норм Гражданского кодекса РФ.

Так, в Постановлении Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа по иску департамента к обществу о взыскании субсидии суд кассационной инстанции согласился с выводом подателя жалобы о том, что отношения, сложившиеся в рамках заключенного договора о предоставлении бюджетных субсидий, регулируются нормами бюджетного, а не гражданского законодательства. При этом суд исходил из того, что согласно пункту 3 статьи 2 ГК РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством (см. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28.05.2013 по делу № А28-8034/2012). Аналогичная позиция высказана в Постановлениях ФАС Восточно-Сибирского округа от 11.06.2010 по делу № А33-10575/2009, Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.04.2013 по делу N А56-48345/2012).

Однако встречается и другая точка зрения, когда арбитражные суды делают вывод о том, что предоставление субсидий оформляется договором, заключенным в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных БК РФ и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации. К таким правоотношениям применяется гражданское законодательство Российской Федерации, если иное не предусмотрено БК РФ. Каких-либо изъятий в отношении требований, вытекающих из договоров, предметом которых являются бюджетные средства, ГК РФ непосредственно не предусматривает. Правоотношения по поводу бюджетных денежных средств являются гражданско-правовыми (см. Постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 21.05.2012 по делу N А67-4873/2011, ФАС Северо-Западного округа от 01.04.2013 по делу N А56-44361/2012)[[1]](#footnote-1).

1. Более подробно с темой применимости ГК РФ можно ознакомиться здесь: http://ppt.ru/news/133506 [↑](#footnote-ref-1)