

Стартап-движение

Государственная поддержка стартапов по созданию и развитию малых форм хозяйствования в агробизнесе: проблемы правового регулирования

***Аннотация.** Проведен анализ нормативного правового регулирования предоставления гранта «Агростартап» на федеральном и региональном уровнях. Выявлена проблема усложнения доступа к государственной поддержке грантополучателей в связи с включением в региональные правила предоставления грантов дополнительных требований, не предусмотренных на федеральном уровне. Определены особенности стартапов в сфере агробизнеса. Рассмотрены основные условия предоставления гранта «Агростартап». Установлен стимулирующий характер грантов в форме субсидий на поддержку стартапов в сфере агробизнеса. Изучена практика российских судов по спорам из соглашений о предоставлении гранта. Сформулирован вывод о гражданско-правовой природе отношений, связанных с предоставлением сельскохозяйственным товаропроизводителям государственной поддержки в форме грантов, а также их комплексном правовом регулировании нормами гражданского и бюджетного законодательства.*

***Ключевые слова:** сельскохозяйственный товаропроизводитель, крестьянское (фермерское) хозяйство, грант «Агростартап», субсидия, договор о предоставлении гранта, государственная финансовая поддержка, стартап.*



Елена Васильевна ЕЛЬНИКОВА,
доцент кафедры
предпринимательского
и корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
evelnikova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.100.12.101-109

Elena V. ELNIKOVA,

Associate Professor of the Department
of Entrepreneurial and Corporate Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Assistant professor
evelnikova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

State support for startups for the creation and development of small businesses in agribusiness: problems of legal regulation

***Abstract.** The analysis of the regulatory legal regulation of the Agrostartap grant at the federal and regional levels is carried out. The problem of complicating access to state support for grantees due to the inclusion of additional*

© Е. В. Ельникова, 2022

requirements not provided for at the federal level in the regional rules for the provision of grants has been identified. The features of startups in the field of agribusiness are determined. The main conditions for granting the Agrostartap grant are considered. The stimulating nature of grants in the form of subsidies to support startups in the field of agribusiness has been established. The practice of Russian courts on disputes from grant agreements has been studied and presented. The conclusion is formulated about the civil nature of relations related to the provision of state support in the form of grants to agricultural producers, as well as their complex legal regulation by the norms of civil and budgetary legislation.

Keywords: *agricultural commodity producer, peasant (farmer) economy, Agrostartap grant, subsidy, grant agreement, state financial support, startup.*

Сельскохозяйственное производство традиционно принято относить к отраслям экономики, важным фактором эффективного функционирования и развития которых является предоставление государственной поддержки, способствующей снижению издержек сельскохозяйственных товаропроизводителей вследствие воздействия объективных факторов риска, связанных прежде всего с природно-климатическими условиями осуществления ими предпринимательской деятельности.

Содействие государства этой важнейшей для обеспечения жизнедеятельности человека сфере экономики можно рассматривать как сложившуюся общемировую практику, при этом объем, направления, виды, формы, круг субъектов — получателей господдержки различаются в зависимости от уровня экономического развития страны, роли и значения аграрного сектора в структуре экономики, направленности и содержания государственной политики в этой сфере, природно-климатических, социальных, мировоззренческих и иных факторов.

В Российской Федерации на федеральном уровне государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей приобрела устойчивый системный характер в связи с принятием в 2012 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее — Государственная программа 2012 г.)¹. В ней были определены основные направления государственной политики в сфере поддержки сельскохозяйственного производства, которые впоследствии неоднократно корректировались в связи с принятием и обновлением документов стратегического развития Российской Федерации, устанавливающих национальные цели развития Российского государства.

Исторически сложилось, что круг российских сельскохозяйственных товаропроизводителей неоднороден и включает в себя как небольшие агрохозяйства, так и крупные агрохолдинги. В связи с сильной потребностью в государственной поддержке именно мелких сельскохозяйственных товаропроизводителей в составе

¹ Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 (ред. от 19.04.2022) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

Государственной программы 2012 г. была отдельно выделена подпрограмма, в которой были объединены специальные меры государственной поддержки, адресованные непосредственно субъектам, относящимся к малым формам хозяйствования, что не исключало для них возможности получить и другие (общие) меры государственной поддержки, предусмотренные иными подпрограммами и федеральными государственными программами.

С 2018 г. проект «Агростартап» реализуется в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», что должно обеспечить к 2024 г. ежегодный прирост выручки от реализации сельскохозяйственной продукции на уровне 7 %².

Перечень субъектов, отнесенных к «малым формам хозяйствования», установлен в приложении № 8 к Государственной программе 2012 г. Примечательно, что к их числу отнесены только крестьянские (фермерские) хозяйства (КФХ) без статуса юридического лица, созданные на основе соглашения, и не упомянуты (по нашему мнению, необоснованно) КФХ, созданные в форме юридического лица — коммерческой корпорации.

В рамках данной статьи будут рассмотрены некоторые возникающие в правоприменении проблемы регулирования государственной поддержки стартапов по созданию КФХ как самой распространенной в агробизнесе малой формы хозяйствования, а также создания ими семейных животноводческих ферм как наиболее востребованного проекта в контексте обозначенных национальных целей развития России, конкретизированных в Государственной программе 2012 г.

Особенности агростартапов связаны, с одной стороны, с повышенными рисками любого стартапа как проекта, который не гарантирует окупаемости вложенных средств и получения прибыли, а с другой стороны — с дополнительными рисками в связи со спецификой осуществления сельскохозяйственной деятельности. Наличие удвоенных рисков предполагает необходимость выстраивания гармоничного правового регулирования отношений между стартаперами и поддерживающими их государственными структурами, что является важным фактором успешной реализации агростартапа.

По словам заместителя Председателя Правительства РФ В. В. Абрамченко, фермерские хозяйства вносят свой вклад в обеспечение продовольственной безопасности страны (на их долю приходится 14 % всего объема производства сельскохозяйственной продукции), одновременно решая экономические и социальные задачи на селе, поэтому малый агробизнес необходимо поддерживать не менее активно, чем отрасль в целом, этот сегмент требует индивидуального подхода и отдельных мер регулирования с учетом тех проблем, с которыми сталкиваются фермеры³.

Правовое регулирование должно быть направлено на содействие эффективной реализации стартапа, а не создавать дополнительные препятствия и

² Паспорт государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (утв. Правительством РФ 15.07.2022 № ВА-П11-11933) // URL: <https://mcx.gov.ru> (дата обращения: 03.11.2022).

³ Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/news/45388/> (дата обращения: 03.11.2022).

проблемы, способные ухудшить положение стартаперов вплоть до полного прекращения деятельности и ликвидации как хозяйствующего субъекта. В этом контексте следует рассматривать как региональное нормативное правовое регулирование, так и индивидуальное правовое регулирование отношений с каждым отдельным стартапером.

В Бюджетном кодексе РФ определен порядок предоставления субсидий юридическим и физическим лицам, а также индивидуальным предпринимателям из бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ (федерального, субъектов РФ, местных) (п. 2 ст. 78).

В целях обеспечения равного доступа к получению финансовой государственной поддержки в форме субсидий, в том числе грантов, на федеральном уровне определены требования, которым должны соответствовать нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий обозначенным выше субъектам. Прежде всего, это требования, изложенные в п. 3 ст. 78 БК РФ. Кроме того, названные акты должны соответствовать общим требованиям, установленным к такого рода актам Правительством РФ⁴. Изучение и анализ региональных нормативных правовых актов, регулирующих предоставление субсидий, позволили выявить проблему усложнения доступа к государственной поддержке грантополучателей в связи с несоответствием этих актов федеральным правилам. В частности, в них включаются дополнительные требования, не предусмотренные на федеральном уровне. В судебной практике имеются примеры оспаривания отдельных положений нормативных правовых актов субъектов РФ, не соответствующих федеральному законодательству, в целях восстановления нарушенных ими прав грантополучателей.

Так, глава КФХ В. Ю. Лошаков обратился в Ростовский областной суд с административным иском о признании недействующей нормы регионального положения о порядке предоставления субсидии в части требования к начинающему фермеру как участнику конкурсного отбора иметь в качестве единственного места трудоустройства возглавляемое им КФХ, полагая, что это противоречит нормам, гарантирующим право на работу по совместительству.

Ростовский областной суд решением от 09.07.2018 № За-370/2018⁵ отказал в удовлетворении административного иска, поскольку суд не усмотрел противоречия акта областного правительства акту, имеющему большую юридическую силу, исходя из права высшего органа исполнительной власти субъекта РФ определять условия конкурсного отбора на получение соответствующей меры государственной поддержки, что не выходит за рамки его дискреционных полномочий.

⁴ Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1492 (ред. от 21.09.2022) «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» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6069.

⁵ Решение Ростовского областного суда от 09.07.2018 № За-370/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

Верховный Суд РФ не согласился с принятым решением. По его мнению, правовой статус начинающего фермера нормативно определен на федеральном уровне, является единым для всей территории России, следовательно, субъект РФ не вправе в качестве условия получения гранта устанавливать дополнительные требования, в том числе в части фермерского хозяйства как единственного места трудоустройства. В итоге решение суда первой инстанции было отменено и вынесено новое решение, которым удовлетворен административный иск главы КФХ, оспариваемое им условие признано недействующим со дня вступления указанного судебного акта в законную силу⁶.

Основные условия предоставления гранта «Агростартап» определены в приложении № 6 Государственной программы 2012 г.⁷ Ключевыми принципами являются однократность, софинансирование, стимулирующий характер, конкурсный отбор, которые должны быть соблюдены наряду с общими принципами, характерными для бюджетных субсидий в целом, такими как безвозмездность, адресность, целевое использование.

Грант «Агростартап» может быть предоставлен лишь при соблюдении принципа однократности предоставления, в отличие, например, от гранта на развитие семейной фермы. Средства гранта не могут быть предоставлены заявителю, который ранее уже пользовался финансовой поддержкой, субсидиями, грантами (в том числе грантом на поддержку начинающего фермера).

В отличие от иных видов субсидий, имеющих компенсационный характер, гранты «Агростартап», «Агропрогресс», а также грант на развитие семейной фермы являются стимулирующими субсидиями. Как отмечено в литературе, «указанная группа субсидий также формально предоставляется в целях “компенсации” затрат (убытков) организации-получателя, однако на практике целью предоставления субсидий является финансовая поддержка ее развития, а субсидируются затраты, имеющие инвестиционный характер»⁸.

Софинансирование выражается в распределении финансовой нагрузки между предоставляющим ее субъектом и получателем. Размер субсидии в рамках гранта «Агростартап» не может превышать 90 % расходов получателя, остальная часть финансируется за счет его средств. В ряде случаев в софинансировании расходов могут принимать участие бюджеты РФ и субъектов РФ в определенной пропорции.

Максимальный размер гранта «Агростартап» на федеральном уровне установлен в целях реализации проектов создания или развития хозяйства по

⁶ Аналогичный подход имеет место в решении Арбитражного суда Ставропольского края от 15.08.2019 по делу № А63-10816/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Правительства РФ от 26.11.2021 № 2063 (ред. от 24.12.2021) «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. IV). Ст. 8533 ; 2022. № 15. Ст. 2492.

⁸ Киреева А. В., Комарницкая А. Н. Субсидии как универсальная форма государственной поддержки компаний реального сектора: основания предоставления // Финансы и управление. 2020. № 1. С. 72—80. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=29600 (дата обращения: 04.11.2022).

разведению крупного рогатого скота в размере, не превышающем 5 млн рублей, по иным направлениям — 3 млн рублей (6 млн и 4 млн рублей, соответственно, если предусмотрено использование части гранта на цели формирования неделимого фонда сельскохозяйственного потребительского кооператива, членом которого является грантополучатель).

Максимальный размер гранта «Агростартап» утверждается уполномоченным органом субъекта РФ. Не софинансируются из федерального бюджета расходные обязательства субъекта РФ по выплате такого гранта в сумме, превышающей указанный размер. Грант «Агростартап» должен быть использован в течение 18 месяцев, грант на развитие семейных ферм — не позднее 24 месяцев после получения.

Субсидии предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных до Министерства сельского хозяйства РФ, или в рамках бюджетных ассигнований, что находит отражение в содержании соглашения о предоставлении субсидии (гранта). В частности, предусмотрена возможность изменения размера денежных средств гранта в случае сокращения лимитов бюджетных обязательств или бюджетных ассигнований.

В отличие от иных форм субсидий, гранты предоставляются на основании решения региональной конкурсной комиссии по результатам конкурсного отбора заявителей. Критерии, по которым определяются победители, устанавливаются региональными нормативными правовыми актами и различаются в субъектах РФ как в количественном, так и в содержательном плане. Как правило, выделяемых субъекту РФ в рамках бюджетных ассигнований бюджетных средств недостаточно, чтобы оказать финансовую поддержку всем допущенным к конкурсу участникам, поэтому конкурс в данном случае является правовым средством, которое позволяет выявить заявителей, обладающих наиболее высоким потенциалом для надлежащего исполнения условий гранта.

Следует различать ответственность грантополучателей при нарушении условий предоставления грантов и при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств из соглашения о предоставлении гранта⁹. Нередко нарушения правил использования грантов выражаются в несоблюдении установленных сроков освоения гранта или в использовании средств гранта не в соответствии с целевым назначением.

Перечень расходов, которые могут быть оплачены за счет средств гранта, устанавливается в нормативных правовых актах федерального уровня (приложение № 8 к Государственной программе 2012 г. в отношении грантов на развитие семейных ферм, приложение № 1 к приказу Минсельхоза России от 12.03.2021 № 128) и конкретизируется в региональных правилах предоставления грантов, а также в бизнес-плане заявителя. Практика показала, что подробная регламентация расходов является излишней, поскольку создает существенные проблемы грантополучателям в случаях, когда полученная ими финансовая поддержка была израсходована на аналогичное или же имеющее улучшенные характеристики имущество.

⁹ Подробнее об ответственности грантополучателя см.: *Ельникова Е. В.* Проблемы ответственности крестьянского (фермерского) хозяйства при нарушении договора о предоставлении гранта в форме субсидии // *Мониторинг правоприменения.* 2022. № 3. С. 67—73.

Так, несмотря на имевшееся разрешение Министерства сельского хозяйства Ставропольского края на приобретение племенных бычков калмыцкой породы, не предусмотренных планом расходов и бизнес-планом предпринимателя, Контрольно-счетная палата Ставропольского края при осуществлении контроля усмотрела факт неправомерности расходования средств гранта и направила представление о возврате израсходованных на приобретение бычков денежных средств в бюджет. Арбитражный суд Ставропольского края удовлетворил требование грантополучателя о признании представления незаконным и его отмене, поскольку, несмотря на то, что бизнес-план предусматривал приобретение племенного и неплеменного поголовья бычков мясных пород для откорма и последующей реализации, заявителем приобретен товар (племенные бычки калмыцкой породы), имеющий большую продуктивность и привес в живом весе, чем неплеменной крупный рогатый скот¹⁰.

В рассмотренном деле интерес грантополучателя получил надлежащую судебную защиту (решение устояло во всех вышестоящих судебных инстанциях, включая Верховный Суд РФ¹¹), поскольку суд неформально подошел к оценке обстоятельств с позиций того, что «нормы, устанавливающие порядок предоставления и правила расходования гранта, подлежат истолкованию с учетом защищаемого этой нормой законного интереса»¹².

Еще одним достаточно распространенным нарушением является несоблюдение установленного срока использования средств гранта. Как правило, уполномоченные органы, осуществляющие контроль законности расходования бюджетных средств, рассматривают совершение сделок с участием средств гранта за пределами определенного в соглашении о его предоставлении срока как неправомерное действие, нарушающее условия использования гранта, и на этом основании требуют от грантополучателя возврата денежных средств. Практика судов показывает, что само по себе использование части денежных средств за пределами установленного срока, при доказанности их целевого использования, не влечет безусловную обязанность главы КФХ по их возврату¹³.

Представляется, что возникновение обозначенных выше проблем, которые далеко не всегда могут быть преодолены в рамках судебной защиты, является следствием отсутствия четкого понимания правовой природы отношений, связанных с предоставлением грантовой поддержки.

В правовой доктрине представители финансово-правовой науки в основном разделяют позицию, согласно которой «особенности бюджетных правоотношений в сфере грантов, охарактеризованные на примере грантовой поддержки АПК,

¹⁰ Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 15.08.2019 по делу № А63-10816/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Определение Верховного Суда РФ от 29.07.2020 № 308-ЭС20-10040 по делу № А63-10816/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.11.2019 № 16АП-3978/2019 по делу № А63-10816/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Обобщение практики применения Арбитражным судом Хабаровского края бюджетного законодательства. Дело № А73-15420/2014 // URL: <https://khabarovsk.arbitr.ru/> (дата обращения: 01.11.2022).

позволяют сделать вывод об их публично-правовой природе и комплексном характере»¹⁴. Однако данный подход не учитывает сложившуюся в последние годы практику судов, применяющих к рассматриваемым отношениям нормы гражданского права о неустойке, плате за пользование денежными средствами, значении вины как основания гражданско-правовой ответственности и др.

В отдельных случаях суды, пытаясь восполнить имеющийся в законодательстве и доктрине пробел, делают попытки определить правовую природу договорного обязательства о гранте как безвозмездную передачу грантодателем денежных средств грантополучателю для направления их на общепользные социально значимые цели с последующим предоставлением грантодателю отчета об их использовании¹⁵.

По нашему мнению, в целом отношения по предоставлению субсидий (грантов) в качестве государственной (финансовой) поддержки не являются однородными по своей правовой природе. В части взаимодействия между участниками бюджетного процесса эти отношения регулируются нормами бюджетного законодательства и являются бюджетными правоотношениями. Отношения, возникающие в связи с исполнением (неисполнением) условий предоставления гранта, определенных в соглашении о его предоставлении, по своей природе являются гражданско-правовыми и регулируются нормами гражданского права, что не исключает возможности применения к ним в определенных случаях положений бюджетного законодательства, устанавливающего «особый режим» предоставляемых по гранту бюджетных средств.

Примечательно, что в рамках финансово-правовой науки отдельные исследователи допускают возможность взаимосвязанного применения норм бюджетного и гражданского права в силу связи имущественных бюджетных и гражданских отношений применительно к спорам гражданско-правового характера, рассматриваемых ими в качестве самостоятельного вида бюджетно-правовых споров¹⁶. Однако споры между грантополучателем и главным распорядителем средств федерального бюджета в связи с нарушением условий предоставления гранта не могут быть отнесены к таковым, поскольку не соответствуют характеризующему их субъектному критерию, по которому «участники спора — субъекты, наделенные государством бюджетными полномочиями»¹⁷.

В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетными полномочиями в виде прав и обязанностей по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса наделены органы государственной власти

¹⁴ Бочкарева Е. А. Индивидуальное судебное регулирование бюджетных правоотношений в сфере грантов (на примере грантовой поддержки агропромышленного комплекса) // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4. № 2. С. 102.

¹⁵ Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.11.2019 № 16АП-3978/2019 по делу № А63-10816/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Пачкун В. В. Применение норм бюджетного права при рассмотрении финансово-правовых споров (на примере арбитражной практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 12.

¹⁷ Пачкун В. В. Указ. соч. С. 11.

(местного самоуправления) и иные участники бюджетного процесса. Получатели гранта «Агростартап» не являются участниками бюджетного процесса.

Представляется, что вывод о гражданско-правовой природе отношений по предоставлению и использованию гранта в большей степени отражает их сущность, поскольку их участники выступают как равные в юридическом смысле субъекты, не находящиеся в отношениях административного или иного подчинения, основанием возникающих между ними отношений является соглашение, в котором отражены права и обязанности сторон, а также положения об ответственности за их нарушение.

Квалификация отношений по предоставлению и использованию гранта как гражданско-правовых отношений открывает возможности для применения при их регулировании норм гражданского законодательства, в том числе определяющих виды и формы гражданско-правовой договорной ответственности, что значительно расширяет арсенал правовых средств, способных обеспечить эффективное правовое регулирование с учетом как публичных интересов, так и интересов грантополучателя.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бочкарева Е. А.* Индивидуальное судебное регулирование бюджетных правоотношений в сфере грантов (на примере грантовой поддержки агропромышленного комплекса) // *Правосудие/Justice*. — 2022. — Т. 4. — № 2. С. 96—112.
2. *Ельникова Е. В.* Проблемы ответственности крестьянского (фермерского) хозяйства при нарушении договора о предоставлении гранта в форме субсидии // *Мониторинг правоприменения*. — 2022. — № 3. — С. 67—73.
3. *Киреева А. В., Комарницкая А. Н.* Субсидии как универсальная форма государственной поддержки компаний реального сектора: основания предоставления // *Финансы и управление*. — 2020. — № 1. — С. 72—80.
4. *Пачкун В. В.* Применение норм бюджетного права при рассмотрении финансово-правовых споров (на примере арбитражной практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. — 28 с.