

О ПРИРОДЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ
(На примере сельскохозяйственного законодательства)© 2008 г. В.С. Елисеев¹

В действующем законодательстве среди экономических методов, посредством которых государство воздействует на имущественный интерес хозяйствующих субъектов, прежде всего субъектов сельского хозяйства, за бортом правовой регламентации оказались обязательства государственной поддержки, в отношении природы которых в науке до сих пор нет однозначного мнения.

В научной литературе отмечается, что меры государственной поддержки представляют собой сложный экономико-правовой механизм регулирования общественных отношений, посредством которого товаропроизводителям оказывается необходимая для ведения предпринимательской деятельности различная материальная, финансовая и консультативная помощь и поддержка со стороны государства, на что, в частности, обращает внимание М.И. Козырь². При этом он отмечает, что “в литературе под государственной поддержкой сельскохозяйственных товаропроизводителей нередко понимаются лишь бюджетные дотации и компенсации”, что сужает проблему, поскольку “формы государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей могут и должны наполняться различным содержанием в зависимости от потребностей в том или ином виде этой поддержки”³.

На законодательном уровне подтверждением представленной позиции выступает, в частности, ст. 7 Федерального закона “О развитии сельского хозяйства”⁴, в которой закреплено 11 основных направлений государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства. Не меньше позиций представлено и в Указе Президента Республики Беларусь от 30 января 2007 г. “Об использовании в 2007 году средств республиканского фонда поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки”⁵.

Указанное позволяет сделать вывод о том, что государственная поддержка понимается как достаточно широкое явление, включающее в себя совершенно различные по отраслевой природе экономические методы, которые при таком подходе не позволяют внести определенность в проблему их правовой регламентации на уровне соответствующих институтов экономических обязательств в силу того, что в государственной поддержке находят применение институты обязательств, предполагающие нахождение в различных отраслях права.

В настоящей статье мы не останавливаемся на формальной дискуссии о возможности именовать обязательствами все основанные на имущественном интересе экономические методы государственного воздействия на экономику (чему, в частности, препятствует российская цивилистическая доктрина обязательственного права, рассматривающая в качестве обязательств только гражданско-правовые модели экономических отношений⁶). Чтобы не изобретать новую терминологию, сообразуясь с официально закрепленным в законодательстве Республики Беларусь подходом⁷, в настоящей статье термин “обязательство” используется в качестве межотраслевого обобщающего термина, обозначающего модели экономических отношений различных отраслей права (договорное обязательство, налоговое обязательство и т.д.). С этой позиции под обязательством понимается экономический метод регулирования (самоуправления) экономических отношений между хозяйствующими субъектами, а также между хозяйствующими субъектами и государством, а полная правовая регламентация экономического метода предполагается соответствующим институтом экономических обязательств.

⁶ См.: Гражданское право. Учебник. В 2-х т. Т. II. П/т. 1. Изд. 2-е, перераб. и доп. / В.С. Ем, И.А. Зенин, Н.И. Коваленко и др.; отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2000. С. 8–9.

⁷ См., например: гл. 4 НК Республики Беларусь “Налоговое обязательство и его исполнение” (Общая часть // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 4. Рег. 2/920; № 85. 2/977; 2004. № 4. 1/1009; № 123. 2/1058; № 174. 2/1068; № 189. 2/1087; 2006. № 6. 2/1177; № 78. 2/1207; 107. 2/1235) или ст. 2 Проекта Бюджетного кодекса Республики Беларусь (Проекты законов и постановлений для рассмотрения на третьей сессии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь третьего созыва. Минск, 2006).

¹ Заместитель декана по науке гуманитарного факультета Гродненского государственного университета им. Я. Купалы, кандидат юридических наук, доцент.

² См.: Козырь М.И. Государственное регулирование сельского хозяйства // Аграрная реформа в Российской Федерации: правовые проблемы и решения. М., 1998. С. 91–119.

³ Там же. С. 101–102.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 27.

⁵ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 32. Рег. 1/8327.

Ответы на проблемы, возникающие в процессе правовой регламентации методов государственной поддержки хозяйствующих субъектов необходимо искать на уровне механизмов экономического и правового воздействия на отношения государственной поддержки, поскольку, как справедливо замечает Д.С. Львов, “воздействуют не сами правовые нормы, а механизм той или иной природы, использующий эти нормы”⁸.

Прежде всего необходимо обратить внимание на экономическую сторону отношений государственной поддержки, каковой выступает “имущественный интерес”, поскольку с него начинается формирование соответствующий обязательственный институт, принимая во внимание, что одной из сторон в данных отношениях всегда выступает государство либо уполномоченная государством организация.

Важно отметить, что при всем многообразии экономических методов, образующих институты обязательств, по признаку имущественного интереса в отношениях хозяйствующих субъектов с государством обнаруживается всего четыре группы отношений: во-первых, основанные на одностороннем изъятии имущества хозяйствующих субъектов государством – налоговые и приравненные к ним обязательства, регламентированные, прежде всего НК Республики Беларусь⁹ (НК Российской Федерации¹⁰); во-вторых, в противоположность первым, основанные на одностороннем безвозмездном предоставлении имущества государством хозяйствующему субъекту – обязательства государственной поддержки (в узком смысле данного термина), к сожалению, не имеющие необходимой правовой регламентации на уровне законодательства ни в Беларуси, ни в России; в-третьих, основанные на взаимном имущественном интересе, в котором обе стороны имеют выгоду – регламентированные в ГК Республики Беларусь¹¹ (ГК Российской Федерации¹²); в-четвертых, непра-

вильно было бы не отметить сложные экономические методы, предполагающие сочетание институтов обязательств различных отраслей права в рамках единого имущественного интереса¹³.

Для отношений, связанных с “обязательствами государственной поддержки” указанная выше классификация позволяет выделить следующие отношения: (1) обязательства, которые предполагают экономическое вмешательство государства в качестве самостоятельного хозяйствующего субъекта в гражданско-правовые обязательства, предлагая для аграрного бизнеса более выгодные договорные условия, чем окружающая рыночная действительность. В узком смысле указанные отношения не относятся к обязательствам государственной поддержки и образуют договорные обязательства и являются предметом гражданского права (не рассматриваемые в настоящей статье); (2) обязательства государственной поддержки в узком смысле, предполагающие предоставление государственной помощи субъектам сельского хозяйства “в чистом виде”; (3) наконец, сложные обязательства, когда методы государственной поддержки являются дополнительными к основным экономическим методам (договорным или налоговым обязательствам) в форме, например, таможенных и налоговых льгот, скидок в льготных кредитах и т.п. Такое обязательство всегда можно разложить на два самостоятельных – основное экономическое обязательство (договор, налог) и дополнительное (льгота, скидка и т.п.).

Из предложенной классификации обязательства государственной поддержки, как самостоятельное экономико-правовое явление, рассматриваются в двух смыслах: во-первых, в узком смысле, имея в виду экономический способ, основанный только на безвозмездной передаче государственных средств хозяйствующему субъекту, во-вторых, в широком смысле, как “сложный экономико-правовой механизм регулирования” хозяйственных отношений с использованием среди прочих обязательств государственной поддержки, предлагая для хозяйствующих субъектов условия более выгодные, чем предлагаемые рынком¹⁴.

Для того чтобы была определенность с обязательствами государственной поддержки в широком смысле, необходима определенность с обязательствами государственной поддержки в узком понимании (подобно институтам договорных и налоговых обязательств), поскольку налицо оче-

⁸ Львов Д.С. Предисловие // *Круглова Н.Ю.* Хозяйственное право. М., 1998. С. 10.

⁹ В настоящее время принята только Общая часть НК Республики Беларусь. До принятия Особенной части НК Республики Беларусь действуют законы об отдельных видах налоговых обязательств.

¹⁰ См.: *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 31. Ст. 3824; 2000. № 32. Ст. 3340.

¹¹ Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 7–9. Ст. 101; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 69. 2/190; 2001. № 46. 2/750; 2002. № 7. 2/828; № 62. 2/853; № 75. 2/862; № 84. 2/877; № 128. 2/897; 2003. № 1. 2/908; № 8. 2/932; № 74. 2/960; 2004. № 4. 2/1016; № 137. 2/1065; 2005. № 73. 2/1106; № 122. 2/1141; 2006. № 6. 2/1173; № 18. 2/1196; № 78. 2/1212; № 106. 2/1234; № 107. 2/1235; № 114. 2/1247; № 122. 2/1257; № 122. 2/1259; 2007. № 4. 2/1290.

¹² См.: *Собрание законодательства РФ*. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 5. Ст. 410; № 9. Ст. 773; № 34. Ст. 4025; Ст. 4026; 1997. № 43. Ст. 4903; 1999. № 28. Ст. 3471; № 51. Ст. 6288; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063; 2002. № 12. Ст. 1093; № 48. Ст. 4746, 4737; 2003. № 2. Ст. 160, 167; № 13. Ст. 1179.

¹³ См.: *Веленто И.И., Елисеев В.С.* Теория экономического права. Курс лекций. Гродно, 2004. С. 65–69.

¹⁴ См.: *Кульнев В.Н.* Правовое обеспечение государственной поддержки сельского хозяйства на уровне субъектов Российской Федерации // *Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика. Сборник научных статей.* М., 2004. С. 131–141.

видный пробел законодательства, который не могут закрыть отдельные “фрагменты” правовой регламентации соответствующих обязательств, например, на уровне Проекта Бюджетного кодекса Республики Беларусь¹⁵ (Бюджетного кодекса Российской Федерации¹⁶) или представленного выше Указа Президента Республики Беларусь от 30 января 2007 г. (Федерального закона “О развитии сельского хозяйства”).

Например, Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства” из 18 статей государственной поддержке посвящает всего 5 (7, 11, 12, 13 и 14), из содержания которых усматриваются только названия соответствующих экономических методов, а правовой регламентации не посвящена ни одна норма (для сравнения, в ГК РФ договорным обязательствам отводится 748 статей). При этом в ст. 6 документа перечислены методы государственной поддержки (в широком смысле), из которых к институтам экономических обязательств относятся: предоставление бюджетных средств сельскохозйственным товаропроизводителям (п. 1); особые налоговые режимы (в части налоговых льгот) в отношении сельскохозйственных товаропроизводителей (п. 2); осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд (п. 3); проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозйственной продукции, сырья и продовольствия, а также залоговых операций (п. 8). Из ст. 7 также усматриваются государственные кредиты и помощь государства в страховании сельскохозйственной продукции (п/п. 1 и 2 п. 1).

Из перечисленных видов экономических обязательств только “предоставление бюджетных средств” принадлежит к обязательствам государственной поддержки в узком смысле. Остальные модели образуют сложные обязательства, которые предполагают совокупность основного и дополнительного обязательства (“договор плюс налоговая льгота” либо “договор плюс субсидия”). При этом отсутствие законодательного закрепления институтов государственной поддержки в узком смысле усугубляется отсутствием законода-

тельного закрепления межотраслевого института согласования экономических обязательств, что неизбежно влечет нарушение сочетания императивных и диспозитивных экономических отношений, так называемых правил корректного построения правовых режимов, смысл которых сводится к недопустимости применения элементов рыночных правовых конструкций для административного (в теории права: дозволительного¹⁷) правового режима (это влечет разрушение административного правового режима), а элементов административных правовых конструкций – для рыночного (общедозволительного) правового режима (в данном случае подавляется рыночный правовой режим)¹⁸. Соответственно, результатом некорректного рыночного вмешательства в административные по природе отношения, предполагающие выделение государственных средств на поддержку хозяйствующих субъектов, влечет рост возможностей негативного усмотрения участников соответствующих отношений (что, в частности, порождает коррупцию) и позволяет им “на законных основаниях” получать необоснованную прибыль в ущерб государству. Иными словами, в самой модели сложного обязательства уже заложен конфликт экономических обязательств, предполагающих функционирование в условиях различных правовых режимов, что предполагает законодательное разрешение проблемы.

Например, предоставление государством субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитным договорам (данная модель обязательств государственной поддержки предусмотрена ст. 11 названного Федерального закона) представляет собой сложное обязательство (кредит плюс субсидия). Некорректное сочетание императивного (субсидия) и диспозитивного (договор) методов приводит к потере контроля над негативным усмотрением участников данных отношений: в случае сговора кредитора (банка) и получателя кредита (в частности, сельскохозйственной организации) имеется возможность необоснованно получать дополнительные государственные средства за счет, например, сознательного увеличения процента кредита, что находится в пределах правового поля рыночной экономики. Теоретически подобные нарушения также заложены в сложной модели государственной поддержки сельскохозйственного страхования (ст. 12 Федерального закона), в товарных и закупочных интервенциях (ст. 14).

В этом смысле наиболее показательным является недавний пример с Федеральной продовольственной корпорацией, которой в соответствии с

¹⁵ См.: Проекты законов и постановлений для рассмотрения на седьмой сессии третьего созыва Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь третьего созыва. Минск, 2007.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2000. № 1. Ст. 10; № 32. Ст. 3339; 2001. № 1 (Ч. I). Ст. 2; № 33 (Ч. I). Ст. 3429; № 53 (Ч. I). Ст. 5030; 2002. № 22. Ст. 2026; № 28. Ст. 2790; № 30. Ст. 3021, 3027; № 52 (Ч. I). Ст. 5132; 2003. № 28. Ст. 2886, 2892; № 46 (Ч. I). Ст. 4443, 4444; № 50. Ст. 4844; № 52 (Ч. I). Ст. 5038; 2004. № 34. Ст. 3535, 3526; № 52 (Ч. I). Ст. 5277; № 52 (Ч. II). Ст. 5278; 2005. № 1 (Ч. I). Ст. 8, 21; № 19. Ст. 1756; № 27. Ст. 2717; № 42. Ст. 4214.

¹⁷ См.: Алексеев С.С. Теория права. Харьков, 1994. С. 164.

¹⁸ См.: Веленто И.И., Елисеев В.С. Указ. соч. С. 116–118.

Постановлением Правительства РФ от 3 октября 1994 г.¹⁹ были даны исключительные права на закупку товаров для государственных нужд, а также полномочия по оказанию государственной поддержки сельскохозяйственным производителям, включая товарные интервенции для стабилизации рынка, содействие экспортно-импортным операциям на продовольственном рынке и т.п. В результате смещения административного и рыночного правовых режимов (использования государственных средств на принципах свободного рынка) было утрачено и использовано не по назначению около 3 трлн. руб., из которых до сих пор не найдено 1.2 трлн. руб.²⁰ И они не будут найдены, потому что законодательство “легализовало” соответствующие экономические схемы.

С указанных позиций предложение М.И. Козыря о целесообразности включения в ГК самостоятельной статьи о договорах в сфере государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и, в частности, по частичному государственному субсидированию поставок селу средств химизации²¹ не может быть реализовано, поскольку в данном случае имеет место **сложное обязательство**, сочетающее рыночные (договорные) и административные (государственной поддержки) институты экономических обязательств, что предполагает, как минимум, разработку соответствующего межотраслевого института общих закономерностей сочетания обязательств различных отраслей права, а тот, в свою очередь, нуждается в правовой регламентации входящих в него институтов обязательств государственной поддержки в узком смысле.

Соответственно, если конфликт правовых режимов разрешить в пользу классического рынка, то автоматически, как неизбежное явление плодятся указанные аналоги “федеральных промышленных корпораций”, а значит выход только один — **общий административный правовой режим**. В противном случае, разрушив систему сдерживания негативного поведения, мы вынуждены ее восстанавливать, т.е. вводить элементы огосударствления, что значительно сложнее с позиции механизма построения соответствующих институтов.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. Ст. 2643.

²⁰ См.: Быстров Г.Е. Вопросы теории аграрного права и методики ее преподавания в юридических вузах России // Гос. и право. 1998. № 3. С. 58–71; Андреева Л. Правовое регулирование производства и сбыта сельскохозяйственной продукции // Росс. юстиция. 1998. № 9. С. 7–9.

²¹ См.: Козырь М.И. Договоры в сфере обеспечения минеральными удобрениями и химическими средствами защиты растений // Договорные отношения сельскохозяйственных товаропроизводителей / И.А. Иконичкая, З.С. Беляева, Н.И. Краснов и др.; под ред. И.А. Иконичкой и З.С. Беляевой. М., 2003. С. 49.

Не менее важным является вопрос: все ли стороны обязательства государственной поддержки должны подпадать под административный правовой режим?

Поскольку одной из сторон в данных отношениях выступает государство либо организация, наделенная компетенцией по предоставлению государственных средств, ее режим — административный, так как трудно себе представить “торг” по поводу того, больше или меньше средств выделить хозяйствующему субъекту, — государственные средства просчитываются на основе экономических расчетов, соответственно, о свободе оферты с указанной стороны речи быть не может.

Но как быть, например, с сельскохозяйственной организацией, которой представляется субсидия, поскольку формально, она вправе от субсидии отказаться, а это, казалось бы, признаки гражданско-правовых отношений.

При предоставлении государственной поддержки (в узком смысле), а равно для сложных обязательств, связанных с передачей имущества в собственность на безвозвратной основе, “возможностью отказаться от помощи” признаки гражданско-правовых отношений заканчиваются, поскольку: во-первых, экономические условия обязательства (предмет и цена, например, договора о предоставлении субсидии) устанавливаются императивно; во-вторых, государственная помощь предоставляется либо под определенные обстоятельства, подтвердить которые обязан хозяйствующий субъект, либо на определенные цели, которые требуют соответствующей отчетности; в-третьих, несмотря на видимость “возможного отказа” хозяйствующего субъекта от получения субсидии, данные отношения с имущественной стороны для него односторонне выгодны (т.е. рыночный закон спроса и предложения не действует), соответственно, “разумный хозяйственник” даже при достаточности собственных средств от подобного предложения не откажется, — эти отношения предполагают императивный характер.

Другое дело, если речь идет о сложных экономических обязательствах, в которых основное обязательство построено на условиях возвратности (кредит, лизинг), где субъект сельского хозяйства оценивает не только размер компенсации, предоставляемой государством, но и собственную способность расплатиться по кредиту. Сходная мотивация касается и экономических обязательств страхования, поскольку затраты на страхование непосредственно отражаются на себестоимости продукции. В указанных случаях отношения государственной поддержки могут быть выгоднее предлагаемых рынком, но не выгодны для конкретного хозяйствующего субъекта в целом по финансовой причине. Подобные отноше-

ния образуют одностороннюю императивность (со стороны органа, предоставляющего государственную помощь) и “относительно свободное волеизъявление” со стороны хозяйствующего субъекта, поскольку “торг” о размере предоставляемой государственной помощи в отношении части процентов за кредит либо части страхового взноса, погашаемого государством невозможен.

Более того, если указанную долю государственной помощи по выплате процентов или при уплате страхового взноса “жестко” не привязать к основному проценту или страховому взносу, то рынок на повышение платежеспособности субъекта сельского хозяйства (за счет государства) ответит повышением процентов или ставки страховых взносов, сведя к минимуму все преимущества государственной помощи.

Другой пример, товарные интервенции со стороны государства, которые в количественном плане всегда имеют ограниченный характер. Если государство не возьмет под контроль их непосредственное доведение до конечного субъекта сельского хозяйства, то интервенции пойдут через посредников, а тогда весь экономический смысл от них будет равен нулю.

Как видно, отношения, связанные с обязательствами государственной поддержки, в своей основе императивны. Если же и взять за основу диспозитивность, то с поправкой на то, что экономические условия соответствующего обязательства государством должны быть императивно закреплены, – это не предмет гражданско-правовой науки, это предмет смешанных отношений, т.е. предмет хозяйственного или аграрного права.

Остановимся на отдельных аспектах проблемы формирования общего института государственной поддержки “в узком смысле” (подобно тому, как в договорном праве существует общий институт договорных обязательств, а в налоговом праве общий институт налоговых обязательств), с целью наиболее общей правовой регламентации экономического способа, в основе которого безвозмездная передача государственных средств хозяйствующему субъекту.

Начинать решение проблемы необходимо с подбора единого обобщающего термина для обязательств государственной поддержки (в узком смысле), подобно договору или налогу для соответствующих обязательств, поскольку закреплять в законодательстве термины “обязательства государственной поддержки в узком смысле” или “обязательства государственной поддержки в широком смысле”, по-видимому, не совсем верно.

В научной литературе отмечается об использовании в белорусском и российском законодательстве самых различных обозначений для фактически сходных моделей обязательств государственной поддержки сельского хозяйства

(“бюджетное финансирование, субсидия, субвенция, социальная поддержка, финансовая поддержка, выплата надбавок, единовременное денежное пособие, финансирование государственных мероприятий, оказание стартовой помощи, поддержка формирования производственной инфраструктуры; выплата пособий, переселившимся в сельскую местность для создания крестьянских хозяйств; оказание финансовой помощи на безвозвратной основе, прямое бюджетное финансирование”²²), что нельзя считать нормальным явлением.

С целью исключения “разноголосицы” предлагается использовать в качестве обобщающего для моделей обязательств государственной поддержки термин “субсидия”, поскольку он получил международное признание (закрепление), прежде всего в Соглашении стран (участников ВТО) по субсидиям и компенсационным мерам от 15 апреля 1994 г. (Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров), которое является неотъемлемой частью Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (ГАТТ-1994)²³, и имеет обязательную силу для всех членов ВТО, поскольку присоединение к ВТО для России планируется в ближайшем, а для Беларуси – в обозримом будущем.

Так, согласно п. 1.1. ст. 1 указанного Соглашения под “субсидией” понимается: содействие, оказываемое правительством или любым государственным органом в виде прямого перевода денежных средств (например, в виде дотаций, займов или покупки акций); принятие им на себя обязательства по переводу таких средств (например, гарантии по займам); отказ правительства от взимания причитающихся ему доходов (например, налоговые льготы, такие как налоговые кредиты); предоставление правительством товаров или услуг, любая форма поддержки доходов и цен и т.д., – как видно термин “субсидия” применяется предельно широко, что позволяет его использовать в качестве общего обозначения обязательств государственной поддержки (в узком смысле).

При этом под субсидией предлагается понимать только экономические отношения между государством и хозяйствующими субъектами, в основе которых безвозмездная передача государственных средств хозяйствующему субъекту, а

²² Быхов В.А. Особенности правового регулирования государственной поддержки сельского хозяйства // Организационно-правовые аспекты реформирования АПК. Материалы 2-й Международной научно-практической конференции. Горки, 11–12 ноября 2004 г.; Ч. 2. Горки, 2005. С. 131–134.

²³ См.: Всемирная торговая организация: документы и комментарии (Многосторонние торговые соглашения). Сборник / Под ред. С.А. Смирнова. М., 2001.

такие отношения не могут быть построены, в частности, на основе гражданско-правовой модели “дарения”, поскольку речь все-таки идет о выделении государственных (бюджетных и внебюджетных) средств.

Любой институт обязательств предполагает начало с закрепления в нем того экономического явления, которое данный институт создает, каким выступает “имущественное определение обязательства”²⁴, которое применительно к обязательствам государственной поддержки, не получило должного закрепления ни в белорусском, ни в российском законодательстве. Например, в Законе Республики Беларусь “О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах”²⁵ (аналогичное определение дает Проект Бюджетного кодекса Республики Беларусь, равно как и Бюджетный кодекс Российской Федерации) под субсидией (применительно к хозяйствующим субъектам) понимаются денежные средства, предоставляемые бюджетом юридическим и физическим лицам в виде помощи или пособия. В.Н. Кульнев под “государственной поддержкой сельскохозяйственных товаропроизводителей” понимает “систему мер, направленную на выплату за счёт государственного бюджета денежных средств непосредственно сельскохозяйственным товаропроизводителям в целях прямого повышения их доходов”²⁶. Указанные определения также не могут использоваться в виду отсутствия закрепления в них имущественного содержания, равно как и модель “дарения”, имеющая существенные отличия от государственной поддержки (по основаниям возникновения обязательств, целевому характеру предоставляемых государством средств и т.п.).

В теории экономического права нашло обоснование положение, согласно которому для закрепления имущественного интереса обязательства достаточно указания, во-первых, на стороны (субъекты) обязательств, во-вторых, на предмет обязательств, в-третьих, отражение основных прав и обязанностей, отражающих существо модели экономического поведения, наконец, закрепление правового режима предмета – указанная совокупность в общем случае достаточна для закрепления “имущественного интереса” соответствующего института. Если определение модели обязательств соответствует предложенной

структуре, то из определения становится ясно, с какой моделью экономических отношений мы имеем дело.

Взяв за основу имущественное содержание обязательства дарения (ст. 567 ГК РФ; ст. 543 ГК Республики Беларусь), а также определение субсидии, как “финансового содействия, оказываемого правительством или любым государственным органом или органом исполнительной власти в виде: прямого перевода денежных средств, обязательств по переводу таких средств, отказа от получения причитающихся доходов, льготного или безвозмездного предоставления товаров или услуг, льготного приобретения товаров”²⁷, учитывая основное назначение государственной поддержки²⁸ предлагается следующее общее определение обязательства государственной поддержки:

“В силу **обязательства государственной поддержки (субсидии)** государство в лице уполномоченного органа (**распорядителя субсидии**) в случаях, установленных законодательством, распоряжением уполномоченного должностного лица либо на основании договора, за счет бюджетных или внебюджетных средств, специально предусмотренных на данные цели, а также за счет средств организаций, уставной целью которых является оказание государственной поддержки, обязуется предоставить хозяйствующему субъекту (**получателю субсидии**) на безвозмездной безвозвратной или возвратной основе денежные средства или иное имущество (имущественные права) в собственность (иное вещное право) или в пользование, безвозмездно выполнить работу или оказать услугу, предоставить имущественную льготу, рассрочить или отсрочить исполнение обязательств либо освободить от имущественной обязанности перед государством, а получатель обязуется использовать указанное имущество (имущественные права) по целевому назначению и предоставить соответствующий отчет, если иное не вытекает из существа отношений”.

Имущественное определение обязательства государственной поддержки (субсидии) приближает соответствующие отношения к бюджетным, для которых порядок выделения государственных средств определяется Законом Республики Беларусь “О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах” (до принятия Бюджетного кодекса Республики Беларусь; Бюджетным кодексом РФ), а в количественном плане – Законом о бюджете на соответствующий год.

²⁴ Веленто И.И., Елисеев В.С. Указ. соч. С. 258–262.

²⁵ См.: Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 34. Ст. 476; № 34. Ст. 476; 1999. № 1. Ст. 1; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 95. 2/106; 2002. № 80. 2/868; № 87. 2/883.

²⁶ Кульнев В.Н. Правовое регулирование государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 13.

²⁷ Порядок проведения расследования, предшествующего введению защитных мер, утв. МВЭС РФ 21 декабря 1995 г. // Экономика и жизнь. 1996. № 4.

²⁸ См.: Козырь М.И. Государственное регулирование сельского хозяйства. С. 91–119.

Указанная особенность, предполагает, по нашему мнению, объективные ограничения объема государственной поддержки: 1) ограничением объема государственной поддержки общим объемом выделенных средств на данные цели; 2) правом распорядителя произвести экспертную оценку документов, представленных получателем в обоснование государственной помощи; 3) объемом государственной поддержки для компенсационных выплат (которая не может превышать прямых убытков получателя); 4) в случаях предоставления государственной поддержки на выполнение государственных задач, размером государственной помощи, которая должна определяться сметой, составленной получателем и утвержденной распорядителем на основе экспертного заключения. Указанные критерии, не претендуя на завершенность, нуждаются в нормативном закреплении на уровне общего института обязательств субсидии.

Общий институт субсидии, также как соответствующие общие институты гражданско-правовых и налоговых обязательств, кроме закрепления имущественного интереса предполагает наличие общих элементов правовой регламентации соответствующих экономических отношений (место, срок, период исполнения обязательств, момент перехода права собственности и риска случайной гибели, регламентация последствий, связанных с форс-мажорными обстоятельствами, предпринимательским риском, риском неблагоприятных погодных условий, свойственных для сельскохозяйственного товаропроизводителя, поскольку аграрная экономика имеет большую зависимость от природно-климатических условий²⁹, положения об ответственности сторон за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств, в том числе связанных с нецелевым использованием государственных средств, и т.п.), – указанные проблемы нуждаются в обосновании и законодательном закреплении.

Приведенный институт применительно к сельскому хозяйству, может быть помещен, например, путем принятия самостоятельного Закона об основах правового регулирования обязательств государственной поддержки сельского хозяйства или раздела “Обязательства государственной поддержки” Аграрного кодекса, на принятии которого настаивают многие ученые-аграрники³⁰,

²⁹ См.: там же. С. 102–113.

³⁰ См.: Быстров Г.Е. О публично-правовых началах в российском аграрном праве и совершенствовании аграрного законодательства России / Г.Е. Быстров // Проблемы правового регулирования аграрных отношений и развития аграрно-продовольственных рынков в Российской Федерации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 30 сентября – 1 октября 2005 г. / Под ред. Г.Е. Быстрова, М.И. Палладиной. Казань, 2006. С. 16–42; Ермоленко В.М. Теоретичні проблеми аграрних майнових правовідносин: монографія. Київ, 2008. С. 131–140.

либо в нормативных документах более общего (хозяйственного) характера (важна в данном случае не форма, а содержание). Упомянутый Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства” указанные проблемы не решает даже в первом приближении.

Наконец последняя проблема, которую следует затронуть в настоящей статье – проблема классификации первичных институтов обязательств государственной поддержки (субсидии), поскольку в настоящее время наиболее распространенными являются дотации и компенсации, более того, в экономической литературе нередко под государственной поддержкой понимаются только они³¹, чего, очевидно, недостаточно.

По нашему мнению, в качестве основы классификации обязательств государственной поддержки (субсидии) следует воспользоваться аналогией гражданско-правовой классификации безвозмездных обязательств: во-первых, аналогия дарения, для которой следует согласиться с позицией, об использовании термина “**прямая субсидия**”³². В свою очередь она может быть представлена: (1) **субвенцией**, т.е. прямой субсидией в денежной форме (включающей, в свою очередь: прямое финансирование (государство полностью финансирует определенные проекты), дотации (дополнение государством финансовых проектов субъекта сельского хозяйства), компенсации (восполнение государством затрат или имущественных потерь субъекта сельского хозяйства), полное или частичное погашение (списание) задолженностей перед государством), (2) а также **прямой субсидией** в товарно-имущественной форме (**товарно-имущественной субсидией**); во-вторых, аналогия ссуды, которую, по нашему мнению, следует именовать “**возвратной субсидией-ссудой**”; в-третьих, аналогия беспроцентного займа – сходное обязательство государственной поддержки следует именовать “**займовая субсидия**”; в-четвертых, прямая субсидия в форме передачи имущественных прав – “субсидия имущественных прав”; наконец, в-пятых, указанный перечень следовало бы дополнить “**субсидией работ и услуг**”.

Каждая из указанных моделей обязательств государственной поддержки, подобно договорным и налоговым институтам обязательств, закрепленным в особенной части гражданского и налогового кодексов, нуждается в самостоятельной правовой регламентации на уровне первичных институтов в предлагаемых выше нормативных актах.

³¹ См.: Холод Л.И. Возможные пути реформирования финансово-кредитного механизма в АПК // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 1996. № 10. С. 8–10.

³² Быхов В.А. Указ. соч. С. 131–134.

Как видно, при всей многогранности обязательств государственной поддержки, перед хозяйственной и аграрной правовой наукой поставлены вполне конкретные задачи закрепления и правовой регламентации экономических отношений, связанных с государственной под-

держкой хозяйствующих субъектов, в институтах обязательств, без чего все рассуждения о государственной поддержке так и останутся на уровне дискуссий о “сложном экономико-правовом механизме регулирования общественных отношений”.