

Административное и муниципальное право

*Правильная ссылка на статью:*

Федулкин Д.П., Романова Е.П., Тезин И.В. — «Казнить нельзя помиловать» или изменение правоотношений с публичным или муниципальным элементом, регулируемых бюджетным законодательством и выраженных в соглашениях о предоставлении субсидии или гранта // Административное и муниципальное право. – 2024. – № 1. DOI: 10.7256/2454-0595.2024.1.43463 EDN: NGGSZZ URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=43463](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43463)

## **«Казнить нельзя помиловать» или изменение правоотношений с публичным или муниципальным элементом, регулируемых бюджетным законодательством и выраженных в соглашениях о предоставлении субсидии или гранта**

**Федулкин Денис Павлович**

аспирант, кафедра муниципального права, Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы

117198, Россия, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

□ 1142220431@pfur.ru



**Романова Екатерина Петровна**

заместитель начальника отдела, Дирекция научно-технических программ

125009, Россия, г. Москва, ул. Тверская, 11

□ offline.tersest0u@icloud.com



**Тезин Илья Владимирович**

заместитель генерального директора, акционерное общество «Научно-консалтинговая корпорация концептуальных исследований и развития социально-экономических и информационных систем Метасинтез»

107076, Россия, г. Москва, ул. Матросская Тишина, 23/7с1

□ tezin@msynt.ru



[Статья из рубрики "Проблемы административных и муниципальных правоотношений"](#)

**DOI:**

10.7256/2454-0595.2024.1.43463

**EDN:**

NGGSZZ

**Дата направления статьи в редакцию:**

29-06-2023

**Дата публикации:**

24-01-2024

**Аннотация:** Объектом исследования являются правоотношения, возникающие между органами публичной и муниципальной власти, юридическими и физическими лицами, обусловленные заключением соглашений о предоставлении субсидии и грантов в форме субсидии. Предметом исследования является определение общих границ допустимости и обоснованности изменения правоотношений, возникающих между органами публичной (в том числе муниципальной) власти, и третьими лицами, обусловленные заключением соглашений о предоставлении субсидии и грантов в форме субсидии, на основании условий, закрепленных в законодательстве Российской Федерации, а также на основании решений (позиций) Верховного суда и арбитражных судов, выраженных в их постановлениях и определениях, и предписаний руководящих и проверяющих органов. Научная новизна исследования характеризуется комплексным подходом, реализованным авторами: наряду с исследованием релевантного законодательства Российской Федерации, авторами представлены ёмкое описание регулирования в короткой ретроспективе, а также системная характеристика правоприменения в разрезе различных аспектов изменения правоотношений, основанная на анализе актов судов, предписаний Минфина России и Федерального казначейства. В основу практики изменения правоотношений положен обширный опыт авторов по сопровождению реализации федеральных проектов. Научная новизна исследования подтверждается неполнотой регулирования рассматриваемого вопроса в законодательстве и фрагментарностью его рассмотрения в доктрине. Авторами установлено, что правомочие на внесение изменений в заключенные соглашения о предоставлении субсидии или грантов в форме субсидии, является условием, необходимым для отражения в соглашении, но само по себе не являющимся достаточным для имплементации таких изменений в правоотношениях. Обоснованность таких изменений зависит от комплекса обстоятельств, при которых они происходят, в том числе об условиях отбора проектов, содержания предложений инициаторов проектов, сохранения конкурентных условий и иных обстоятельств. Авторами рассмотрены и описаны две группы обстоятельств, при наличии которых внесение изменений допустимо и недопустимо.

**Ключевые слова:**

бюджетные расходы, бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств, расходы на НИОКР, соглашение о субсидии, соглашение о гранте, бюджетный кодекс, судебная практика, изменение соглашений, реализация научно-технических проектов

**Введение**

Данные сводной бюджетной росписи (далее – СБР) середины 2022 года показывают, что значительные объемы бюджетных расходов приходятся не только на государственные закупки, но и на финансирование правоотношений, основанных на бюджетном законодательстве. Так, например, в 2022 году только по 400-му коду вида расходов (укрупненно, госзакупки) по предварительной оценке приходится 1,925 трлн руб., а по 600-му коду (субсидии бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим

организациям) – 1,986 трлн руб. Одновременно с этим на рубеже 2022-2024 гг. рассматриваемые показатели имеют встречную динамику: расходы на госзакупки снижаются, а объемы предоставления указанных субсидий – незначительно, но увеличиваются. Следует также отметить, что общий объем субсидий, предусмотренных в бюджете, 600 кодом не исчерпывается, но выделить иные субсидии (например, по коду 460 - на осуществление капвложений и пр.) в денежной массе СБР не представляется возможным. Таким образом, приведенные оценки бюджетных расходов, обуславливающих возникновение правоотношений, основанных на бюджетном законодательстве, являются минимальными.

Значительный объем бюджетного финансирования посредством заключения соглашений о предоставлении субсидий (грантов) свидетельствует о высокой значимости регулирования указанных правоотношений, равно как и о необходимости изучения такого регулирования и его правоприменения. Более того, ставка на соглашения о предоставлении субсидий (грантов) делается и в знаковых новых инструментах научно-технологического развития России [7].

Однако, в отличие от государственных закупок, по которым существует специальное отраслевое законодательство, подробно определяющее набор прав и обязанностей участников сделок, а также широкий спектр документов различного рода, освещающих отдельные аспекты осуществления таких прав и обязанностей, для правоотношений, возникающих из соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета и грантов в форме субсидий из федерального бюджета (далее – правоотношения и соглашения, соответственно), не предусмотрено сколь-либо серьезной нормативной базы, определяющей взаимоотношения их субъектов за рамками процессов бюджетной системы (за рамками функциональной роли соответствующих ассигнований). За рамками предмета исследования следует отметить, что существуют различные позиции, касающиеся квалификации таких правоотношений в качестве бюджетных правоотношений. Так, например, в постановлении от 06.02.2018 № Ф10-5973/17 Арбитражный суд Центрального округа отмечает: *«...правоотношения между органом, предоставляющим субсидию, и лицом, претендующим на получение субсидии (производителем товаров, работ, услуг), несмотря на то, что в большей степени регулируются нормами Бюджетного кодекса, не являются бюджетными правоотношениями»*.

Более того, в дискуссиях о квалификации правоотношений до сих пор явно прослеживается стойкая дихотомия. Споры, касающиеся их квалификации, сохраняются уже, по меньшей мере, 15 лет как в правоприменении, так и в науке. В подтверждение указанного примечательно утверждение, ассоциируемое с профессором С.В. Запольским [6] и широко тиражируемое в различных трудах по сей день [1, 2], сводящееся к тому, что «особенности финансового права, его материи таковы, что не приемлют чуждых ему способов возникновения юридических отношений. То, что два или более субъекта, следуя императивному предписанию, фиксируют свои взаимоотношения двусторонним актом, еще не обращает этот акт в договор, даже если таковым он и поименован сторонами. Скорее всего понятие финансово-правового договора нуждается в четком и ясном обосновании и разграничении с понятием гражданско-правового».

Не решает задачи регулирования или хотя бы методического обеспечения и доктрина. Так, в частности, отдельные авторы [5] предлагают включать в соглашения даже критерия отборов, по результатам которых они заключаются. Затруднительно представить ситуацию, при которой это может быть оправдано, поскольку критерии применяются в

процессе отбора, который предшествует заключению соглашения и завершается соглашением, и для целей правоотношений, возникших из соглашений, такие критерии не имеют какого-либо значения.

Авторы, сталкивающиеся с реализацией соглашений не понаслышке, преимущественно акцентируют внимание на моно-отраслевых аспектах, в отношении которых по сей день сохраняется неопределенность. Среди прочих, особого внимания заслуживают работы, касающиеся реализации интеллектуальных прав, возникающих в таких гражданских или квази-гражданских отношениях [\[3\]](#).

Настоящая статья не претендует на заполнение всех пробелов, возникающих в правоотношениях. Кроме того, под субсидией или грантом в форме субсидии в статье понимаются средства, источником которых является соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. Следовательно, правила и подходы, относящиеся к правоотношениям, возникшим из договоров о гранте, стороной которых являются научные фонды, институты развития или иностранные лица, могут отличаться от рассмотренных в статье. В рамках статьи с практической точки зрения анализируется один из их ключевых по мнению авторов статьи аспектов – изменение соглашений. В первую очередь, тех соглашений, что заключаются во исполнение федеральных, региональных или муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих предоставление субсидий (в том числе грантов в форме субсидий), преимущественно по результатам отборов, проводимых органами государственной власти (местного самоуправления). Бюджетный кодекс Российской Федерации, определяющий саму основу возникновения правоотношений, но не их существо, задает широкую рамку для их осуществления, но не регулирует их непосредственно. Прикладной характер настоящей статьи достигается за счет системного и комплексного описания проблемы изменения соглашений и конкретной судебной практики, актов проверяющих органов, а также сведений и выводов, основанных на практическом опыте авторов. В этой связи, коллектив авторов приглашает к дискуссии по обозначенному аспекту иных специалистов и экспертов, специализирующихся на правоотношениях, для расширения отраслевой методической базы.

### **Возникновение правоотношений. «Правила правил»**

Ключевым нормативным правовым актом (далее – НПА), хорошо известным специалистам, занимающимся проектированием правил предоставления субсидий или грантов, являются 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), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1492 «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» (далее – ПП РФ).

Задача общих требований самым очевидным образом следует из их названия. Среди прочего, общие требования определяют условия, подлежащие включению в НПА в качестве условий, подлежащих включению уже в соглашения. Нельзя не отметить находчивость авторов-разработчиков общих требований и их инициатора – Минфина

России. Будучи органом, заинтересованным в обеспечении финансовой дисциплины, Минфин России таким образом опосредованно определяет не только методическую рамку, но и влияет на правоотношения, возникающие без его участия между распорядителем бюджетных средств и получателем субсидии или гранта. Ведь распорядители средств федерального бюджета не должны допустить ситуаций, при которых:

- в НПА отсутствуют условия, подлежащие включению в НПА в качестве условий, подлежащих включению в соглашения;
- в заключенных соглашениях отсутствуют условия, включенные в НПА в качестве условий, подлежащих включению в соглашения.

При изучении общих требований внимательные юристы и финансисты, не сталкивающиеся ранее с рассматриваемыми правоотношениями, сделают для себя и другие любопытные открытия. Например, о существовании принципиальных различий в терминах «получатели субсидий» и «получатели бюджетных средств».

В части условий, подлежащих включению в соглашение, в подпунктах «и», «к» и «л» пункта 5 общих требований предписано предусматривать, в частности:

- условия и порядок заключения дополнительного соглашения (включая дополнительное соглашение о расторжении соглашения);
- требование о включении в соглашение в случае уменьшения главному распорядителю как получателю бюджетных средств условия о согласовании новых условий или о расторжении соглашения при недостижении согласия по новым условиям;
- требование о заключении соглашений в соответствии с типовыми формами, установленными Министерством финансов Российской Федерации.

Отсутствие в подпункте «и» пункта 5 общих требований оснований, при которых заключается дополнительное соглашение к соглашению, а также определение в подпункте «к» случая, когда заключение такого дополнительного соглашения обязательно (достижение согласия по новым условиям соглашения) наводят обычного специалиста (особенно цивилиста, «избалованного» свободой договора и ее пределами) на закономерную мысль, что внесение изменений в соглашения не запрещено, а, значит, допустимо. Никаких иных ограничений или требований к изменению соглашения, в контексте настоящей статьи, в общих требованиях не предусмотрено.

#### **«Инструкция по сборке». Приказ Минфина России от 30.11.2021 № 199н**

Документом следующего уровня как по юридической силе, так и по применимости является приказ Минфина России от 30.11.2021 № 199н «Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам», которым утверждена типовая форма соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам (далее – типовая форма). Поскольку абсолютное большинство соглашений формируется непосредственно в государственной интегрированной информационной системе «Электронный бюджет» (по аналогии с сервисом «Конструктор договоров» справочно-правовой системы КонсультантПлюс), неприменение типовой формы для оформления правоотношений по предоставлению субсидии (гранта) практически исключено.

В части условий, затрагивающих вопросы изменения соглашений, в пункте 4.2 типовой формы предусмотрено право распорядителя бюджетных средств принимать решение об изменении условий соглашения в соответствии с пунктом 7.3 соглашения, в том числе на основании информации и предложений, направленных получателем в соответствии с пунктом 4.4.1 соглашения, включая изменение размера субсидии.

Далее, в пункте 4.4 типовой формы предусмотрено право получателя направлять распорядителю бюджетных средств предложения о внесении изменений в соглашение в соответствии с пунктом 7.3 соглашения, в том числе в случае установления необходимости изменения размера субсидии с приложением информации, содержащей финансово-экономическое обоснование данного изменения.

В свою очередь, пункт 7.3 типовой формы указывает, что изменение соглашения осуществляется по согласованию сторон и оформляется в виде дополнительного соглашения.

Следует отметить, что допустимые случаи или основания изменения соглашения в текущей версии типовой формы никак не ограничены. Ранее, до вступления приказа № 199н в силу (до 01.01.2023), применялся приказ Минфина России от 21.12.2018 № 280н «Об утверждении типовых форм соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета грантов в форме субсидий в соответствии с пунктом 7 статьи 78 и пунктом 4 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (и иные приказы, ориентированные на разные формы организаций). Типовая форма соглашения, предусмотренная приказом № 280н, содержала незначительные с виду, но коренные отличия от действующей и зачастую делала бессмысленной даже саму возможность обсуждения внесения изменений в соглашение.

То, как ранее были сформулированы указанные условия, на практике приводило к тому, что:

- в ходе разработки проекта соглашения, основанного на предшествующей типовой форме, возникали споры о допустимости расширения перечня случаев изменения соглашения, если соответствующие случаи не были predeterminedены в соответствующем НПА;
- невнесение какого-либо основания изменения в прежний пункт 7.3.1 делало невозможным внесение в соглашение изменений при возникновении такого основания, даже если изменение по соответствующим обстоятельствам являлось допустимым в гражданско-правовых сделках.

Возможные случаи изменения соглашения в одностороннем порядке определены пунктом 7.4 типовой формы: они исчерпывающе касаются внесения изменений в сводную бюджетную роспись, повлекших изменение кодов бюджетной классификации, в соответствии с которыми предоставляется субсидия, а также изменения реквизитов распорядителя бюджетных средств.

Совокупность отдельных рассмотренных положений указанных нормативных правовых актов позволяет сформулировать следующие первые выводы:

- инициатором изменения соглашения может выступать как получатель субсидии, так и распорядитель бюджетных средств (и не только в условиях уменьшения доводимых бюджетных средств);
- как общие правила, так и типовая форма предусматривают (начиная с 2023 года)

безграничные полномочия по внесению изменений в соглашение (по соглашению сторон).

### **Несудебная практика**

Информация, приведенная в настоящем разделе статьи, основана на многолетнем практическом опыте авторов статьи по сопровождению и оценке реализации проектов по соглашениям, в первую очередь проектов научно-технической и технологической направленности.

В ходе реализации проектов по соглашениям регулярно возникает необходимость изменения их параметров, установленных в соглашениях, обусловленная невозможностью или нецелесообразностью реализации проектов с соблюдением прежних параметров. Вероятность возникновения потребности у получателя субсидий в таких изменениях на годичном отрезке может быть оценена, по меньшей мере, величиной 50%. Причиной, как правило, выступает изменение обстоятельств реализации проекта - внешних или внутренних.

Актуальным примером первых является развивающаяся в настоящий момент кампания по введению иностранными государствами и организациями мер ограничительного характера, оказавшая негативное влияние практически на все научно-технические и технологические проекты, как минимум, в форме сложностей с закупками импортного оборудования и материалов (или невозможности таких закупок). К внутренним обстоятельствам относится получение в рамках проекта незапланированных и(или) отрицательных результатов, обуславливающих необходимость изменения плана работ или возможность его оптимизации (в частности исключения неактуальных работ). Другой частой причиной изменений параметров проектов, имеющей субъективный генезис, является необходимость устранения ошибок и противоречий, не обусловленных измененными обстоятельствами, но порожденных некорректным исходным определением (планированием) параметров проекта: стоимости отдельных работ, сроков их выполнения, потребности в расходных материалах и объема расходов по соответствующей статье и др.

Наиболее часто получателями субсидий предлагаются к изменению условия соглашения двух видов:

- изменение финансовых параметров проекта, в первую очередь распределения расходов субсидии по статьям расходов;
- изменение состава, содержания и стоимости отдельных работ (мероприятий), подлежащих выполнению (реализации) в рамках проекта.

Несмотря на высокую распространенность указанных изменений, подавляющее большинство соответствующих соглашений (заключенных различными распорядителями средств) не содержат в явном виде релевантных оснований для внесения изменений.

Вместе с тем типовой формой предусмотрено, что субсидия предоставляется на финансовое обеспечение затрат, источником финансового обеспечения которых является субсидия, в соответствии с перечнем затрат, являющимся приложением к соглашению и определяющим распределение затрат средств субсидии по показателям (статьям): выплаты заработной платы персоналу, закупка работ и услуг и др. При исполнении соглашения становится очевидно, что на практике невозможно обеспечить абсолютную точность затрат, запланированных на этапе подачи заявки на участие в отборе (или на этапе заключения соглашения), как минимум, вследствие инфляции или

ошибок планирования.

Условие о выполнении получателем субсидии работ в соответствии с планом (планом-графиком), установленным соглашением, как правило, включается в соглашение и имеет статус цели предоставления субсидии, что вполне обоснованно, поскольку целевой характер расходов средств гранта (субсидии) определяется в первую очередь их соответствием плану работ.

Таким образом, оба вида изменений обуславливают изменение условий, квалифицируемых как цели и(или) порядок, и(или) условия предоставления субсидии. В соответствии с пунктом 4.1.10 типовой формы, в случае установления распорядителем средств факта нарушения получателем субсидии порядка и условий предоставления субсидии, он обязан направить получателю требование об обеспечении возврата субсидии (части субсидии) в федеральный бюджет. Следовательно, несогласие распорядителя средств с такими изменениями (заключением дополнительного соглашения) в будущем обусловит необходимость возврата субсидии (части субсидии) ее получателем; согласие же с ними исключит существенное нарушение и возникновение такой ответственности у получателя, но только в том случае, когда изменения будут не только формально возможны, но и обоснованы.

Указанные обстоятельства повышают уровень ответственности распорядителя средств при принятии решения о согласии с изменениями. Дополнительно принятие решения осложняется уже упомянутым фактом частого отсутствия в соглашениях соответствующих оснований для их изменения, а также тем, что, как правило, процедура заключения дополнительных соглашений в целом и рассматриваемых видов в частности (в том числе состав документов и необходимый объем информации, представляемой для обоснования изменений; а также критерии их оценивания), не определяется ни в соглашениях, ни в нормативных документах распорядителя средств. На практике это приводит к тому, что, избегая потенциальных рисков, распорядители средств отказывают получателям в заключении дополнительных соглашений и(или) требуют предоставления последними чрезмерных обоснований таких изменений.

Изложенное позволяет сделать вывод о наличии существенной проблемы в рассматриваемом процессе, заключающейся в разительных отличиях между сложившейся практикой заключения дополнительных соглашений, характеризующейся низкой нормативной проработанностью процессов и, как следствие, их длительностью и неэффективностью, и объективно существующей потребностью в ритмичном заключении дополнительных соглашений для обеспечения реализации проектов без срывов и рисков возникновения неприемлемых для получателя субсидии последствий, в том числе обязательств по возврату субсидии.

Подход к решению проблемы заключается в снижении рисков распорядителей бюджетных средств, связанных с заключением дополнительных соглашений. Первоочередным мероприятием в этом направлении представляется формирование условий соглашений в части определения возможных случаев и оснований их изменения, определяемых характером предполагаемых изменений и учитывающих практическую потребность получателей, а также порядка (бизнес-процессов) внесения изменений в каждом конкретном случае, в том числе требований к составу документов и необходимому объему информации, представляемой для обоснования изменений.

**Решения судов, предписания регулирующих и проверяющих органов по конкретным ситуациям**



Помимо анализа формальной возможности внесения в соглашения изменений, оценке подлежит также и обоснованность таких изменений. Единых унифицированных индикаторов такой обоснованности в законодательстве не предусмотрено. По этой причине коллективом авторов была выполнена работа по анализу Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), судебных актов, а также актов регулирующих и проверяющих органов для выделения признаков, указывающих как на допустимость внесения в соглашение изменений, так и на обратное, и проведена систематизация результатов такого анализа.

В качестве общих обстоятельств, подлежащих оцениванию при принятии решения об изменении соглашения, могут быть выделены:

1) основания заключения соглашения. Обоснованность изменения соглашения и риски, возникающие в связи с такими изменениями, находятся в зависимости от основания заключения такого соглашения. Так, например, если соглашение заключено по результатам отбора (конкурса, запроса предложений), изменение такого соглашения имеет повышенную степень рисков;

2) наличие самой возможности внесения изменений и основания изменений. Как отмечалось ранее, не во всех Соглашениях предусмотрена возможность внесения изменений. Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 450 ГК РФ изменение договора возможно по соглашению сторон, если иное не предусмотрено ГК РФ, другими законами или договором. Если в соглашении предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для его изменения, заключение дополнительного соглашения по иным основаниям, которые не предусмотрены соглашением, означает формальное нарушение сторонами условий соглашения. Однако, даже наличие возможности изменения соглашения и подходящих оснований еще не свидетельствует об обоснованности изменений, и в этом случае особое значение приобретает следующий пункт;

3) влияние изменений на итоги отбора. В ходе оценки должен быть дан ответ на следующий главный вопрос: «Влияют ли (и повлияли бы) изменения, рассматриваемые для внесения в соглашение: (а) на поданную получателем субсидии заявку на участие в отборе, (б) на результаты оценки заявок и определение победителя отбора; (в) определение суммы предоставленной субсидии?».

Рассматривая данный вопрос подробнее, необходимо отметить, что в соответствии со статьей 432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Под существенными понимаются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

НПА устанавливают перечень условий, которые должны содержаться в соглашении, т.е. являются необходимыми для договоров данного вида. Такие условия определены, например, в пункте 37 Правил предоставления грантов, утвержденных постановлением Правительства России от 28.12.2019 № 1930 «Об утверждении Правил предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета научным организациям и образовательным организациям высшего образования на реализацию отдельных мероприятий Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019 - 2027 годы», в пункте 34 Правил предоставления грантов, утв. постановлением Правительства России от 01.03.2021 № 291 «О внесении изменений в

Правила предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета в целях создания и внедрения в агропромышленный комплекс современных технологий на основе собственных разработок научных и образовательных организаций в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2016 г. № 350 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в интересах развития сельского хозяйства», в том числе с участием центров геномных исследований мирового уровня», в пункте 28 Правил предоставления грантов, утв. постановлением Правительства России от 28.12.2020 № 2296 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета грантов в области науки в форме субсидий на обеспечение развития материально-технической инфраструктуры» и в других актах. Следовательно, такие условия являются существенными в понимании статьи 432 ГК РФ.

Если предлагаемые изменения в соглашение повлияют на его условия по сравнению с условиями объявления о проведении отбора, имевшими существенное значение для формирования и подачи заявок, определения победителя или определения суммы субсидии, изменение таких условий соглашения, по нашему убеждению, не допускается. Такой подход суды распространяют на договоры, заключенные по итогам проведения обязательных публичных конкурсов разных видов, к которым относятся и конкурсы на предоставление субсидий и грантов.

**Конкретные ситуации, указывающие на недопустимость внесения изменений.**

К изменениям условий соглашений, имеющих существенное значение при проведении отбора, могут быть отнесены:

а ) изменение целей, условий, порядка предоставления субсидии и результата предоставления субсидии.

Изменение целей предоставления субсидии, установленных соглашением, может рассматриваться как нецелевое использование получателем субсидии бюджетных средств. Последствием таких изменений является одностороннее прекращение соглашения и обязанность получателя субсидии вернуть предоставленную субсидию в федеральный бюджет в размере, который определяется в соответствии с порядком, установленным в соглашении и в соответствующих НПА.

Пример из судебной практики:

*«Глава К(Ф)Х Касьянова А.М., согласно соглашению (пункт 2.1.3) взяла на себя обязательства создать не менее трех постоянных рабочих мест. Ответчик в ходе рассмотрения дела указал, что им созданы рабочие места по гражданско-правовым договорам.*

*Однако указанные гражданско-правовые договоры не могут подтверждать выполнение ответчиком обязательства по созданию постоянных рабочих мест...*

...

*Довод ответчика о том, что перераспределение средств гранта в рамках разных статей бизнес-плана и плана расходов не может являться основанием для возложения обязательства по возврату средств гранта, является несостоятельным, поскольку, согласно заключенному соглашению, получатель обязан использовать грант на цели, предусмотренные Порядком в соответствии с целями, указанными в бизнес-плане и плане расходов, представленными на рассмотрение комиссии перед заключением соглашения.»*

[Подробнее: постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.10.2019 № 20АП-5382/19. Здесь и далее: следует помнить, что факты (обстоятельства), установленные в рамках одного дела, не имеют преюдициального значения при рассмотрении других дел. Поэтому изучению подлежат конкретные обстоятельства каждого рассматриваемого случая.]

Впоследствии, если изменение соглашения повлекло за собой нарушение публичных интересов (охраняемых законом интересов общества или государства), в отношении должностного лица распорядителя бюджетных средств, заключившего дополнительное соглашение об изменении соглашения, может быть инициировано уголовное преследование по статье 286 Уголовного кодекса Российской Федерации за превышение должностных полномочий.

б ) изменение набора характеристик (показателей), необходимых для достижения результатов предоставления субсидии (далее – показатели результативности), предусмотренных НПА и соглашением.

Пример из судебной практики:

*«Поскольку, принимая оспариваемые судебные акты, суды не дали надлежащей оценки доводам кооператива о том, что включенные в условия договора целевые показатели, отличаются по своему содержанию от показателей результативности использования субсидии применительно к пункту 6.3. Порядка (в договоре установлен дополнительный показатель урожайности льносемян и валовое производство льносемян), а также основным целям предоставления субсидий, не определили характер бюджетного правонарушения с учетом того, что кооператив не является "получателем бюджетных средств" в том смысле, который заложен статьей 6 Бюджетного кодекса, суд кассационной инстанции находит выводы судов основанными на неполно исследованных доказательствах, без учета всех конкретных обстоятельств настоящего спора. При изложенных обстоятельствах, суд кассационной инстанции полагает, что выводы судов являются недостаточно обоснованными.»*

[Подробнее: постановление Арбитражного суда Центрального округа от 06.02.2018 № Ф10-5973/17]

в ) изменение (уменьшение) значений показателей результативности, которые были указаны в заявке на участие в отборе и соглашении (особенно, если данные показатели результативности являлись предметом оценки заявок и(или) вносят вклад в значения показателей государственных программ Российской Федерации, федеральных проектов и национальных проектов, в рамках реализации которых проводился отбор);

г ) изменение (уменьшение) ответственности получателя субсидии, установленной НПА и соглашением.

Позиция регулирующего органа:

*«... в случае установления факта нарушения получателем субсидии целей, условий и порядка предоставления субсидии, а также в случае недостижения уполномоченным банком результата предоставления субсидии, показателя, необходимого для достижения результата предоставления субсидии, указанных в пункте 49 Правил N 1764, соответствующие средства подлежат возврату получателем субсидии, допустившим указанное нарушение, уполномоченным банком, не достигнувшем таких результата и показателя, в доход федерального бюджета.»*

*При этом отмечаем, что установленный Правилами № 1764 порядок возврата субсидии в федеральный бюджет в случае недостижения результата предоставления субсидии, показателя, необходимого для достижения результата предоставления субсидии, не предусматривает возврата субсидии в объеме, пропорциональном степени недостижения указанных результата, показателя, или иного порядка, предусматривающего возврат части субсидии.»*

[Подробнее: письмо Минфина России от 21.04.2020 № 09-01-09/32112 «О мерах ответственности за недостижение результата предоставления субсидии, показателя, необходимого для достижения результата предоставления субсидии»]

д ) увеличение предельных сроков реализации проектов, установленных НПА и соглашением.

Пример из судебной практики:

*«На основании обращений заявителя в конкурсную комиссию сторонами изменялся срок реализации проекта путем заключения дополнительных соглашений от 11.08.2014 № 1, от 28.08.2014 № 2, от 16.01.2015 № 3, определен окончательный срок реализации проекта - февраль 2015 года.*

*Впоследствии, истцом в адрес ответчика направлено предложение ... с просьбой перенести срок реализации проекта на декабрь 2016 года, в связи с тем, что в настоящий момент проект развития семейной животноводческой фермы реализован частично ввиду сложившихся обстоятельств: чрезвычайная ситуация 2013-2014 годов, вызванная суховеем, атмосферной и почвенной засухой, приведшая к гибели сельскохозяйственных культур; отказ кредитного учреждения в выдаче кредитных средств, экономического кризиса - независящих от главы КФХ.*

*Письмом № 01-05-06/1306 от 16.05.2016 министерство отказало истцу в переносе срока освоения гранта, указав, что соответствующая возможность не предусмотрена постановлением Правительства Оренбургской области от 03.10.2012 года N 857-п.*

*Ссылаясь на отказ ответчика внести изменения в соглашение № 696-13-с в добровольном порядке, а также на незаконность отказа ответчика, истец обратился в арбитражный суд с настоящим иском.*

*Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции сделал вывод о том, что возможность продления срока на более длительный период не предусмотрена ни нормативными актами, ни условиями соглашения. Суд апелляционной инстанции соглашается с выводами суда первой инстанции.*

...

*При этом установленные законодательством сроки не могут быть изменены по соглашению сторон в силу императивности норм, которыми установлен порядок предоставления бюджетных средств (пункт 2 ст. 78 БК РФ).»*

[Подробнее: постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.03.2017 № 18АП-16275/16]

Вместе с тем, известны акты Правительства России, принимаемые специально для получения возможности изменения сроков действия соглашений. Например, постановление Правительства Российской Федерации от 09.03.2022 № 308 «О поддержке

российских организаций и индивидуальных предпринимателей, пострадавших от введения ограничительных мер со стороны иностранных государств», которое принято для преодоления неблагоприятных последствий, созданных введением ограничительных мер со стороны иностранных государств, закрепляет за Минпромторгом России специальное правомочие на продление отдельных сроков, предусмотренных соглашением.

е) изменение сроков и перечня представляемой получателями субсидии отчетности, предусмотренной НПА;

ж) изменение перечня направлений расходов, источником финансового обеспечения которых является субсидия.

Пример из судебной практики:

*«Ввиду указанных положений требование о возврате в краевой бюджет субсидии, предоставленной по соглашению от 02.04.2018 № 3-2018 в размере 2 263 772,76 руб. является обоснованным.*

*Статьи расходов имеют строго обязательный характер и произвольному изменению не подлежат. Данное правило вытекает из требований сметно-бюджетной дисциплины, определяемой бюджетным законодательством.*

*Следовательно, организация, финансируемая из бюджета любого уровня, обязана использовать поступающие ей бюджетные средства в точном соответствии с размером и целевым назначением средств, определенных соответствующими сметами расходов и реестрами на перечисление средств.*

*Любые действия, приводящие к нарушению использования, предусмотренных бюджетом средств, являются нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации.»*

[Подробнее: постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 11.11.2020 № 05АП-6597/20]

з) изменение требований к показателям результативности и отчетным документам по ним, которые были указаны в объявлении об отборе и в соглашении (в особенности, после истечения отчетного периода).

Пример из судебной практики:

*«Как было установлено, при заключении соглашения были предусмотрены требования по показателям на 2015, 2016, 2017 годы. В дополнительном соглашении № 1 от 26 июля 2017 года содержатся требования к показателям за те же периоды.*

*И лишь в дополнительном соглашении № 4 от 24 сентября 2019 года стороны установили требования к показателям за 2018 год - число публикаций по результатам исследований и разработок в научных журналах, индексируемых в базе данных Scopus или в базе данных "Сеть науки" (WEB of Science) - не менее 5.*

*Ссылка Минобрнауки из оспариваемого решения суда: "Поскольку требования к показателям за 2018 год были внесены лишь в 2019 году по истечении данного периода, суд не может признать обоснованным применение к ответчику штрафных санкций", не свидетельствует о недействительности оспоримой сделки, а скорее о ее ничтожности в связи с невыполнимостью установленных требований, ввиду необратимости времени, что не связано с волей сторон (дополнительное соглашение № 4 заключено 24.09.2019 с*

*установлением обязательств на 2018 г.).»*

[Подробнее: постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 31.05.2021 № 09АП-27381/21 (поддержано в кассационной инстанции)]

и ) изменение условий соглашения с целью придания правомерности фактически произведенным получателем субсидии действиям, не предусмотренным соглашением;

Позиция регулирующего органа:

*«нарушение условий подпункта 1.2.3. соглашения о субсидии созданием формального документооборота с аффилированными с индустриальным партнёром и ЗАО "ОБЕЗЛИЧЕНО" (ИНН ОБЕЗЛИЧЕНО) (далее - индустриальный партнёр 2) организациям (ООО "ОБЕЗЛИЧЕНО1" и ООО "ОБЕЗЛИЧЕНО2") по созданию кредиторской задолженности без фактического встречного предоставления с целью выполнения ОБЕЗЛИЧЕНО3 показателя "Объём привлечённых внебюджетных средств" на сумму 194 500 000 рублей; привлечением к выполнению работ организации ООО " ОБЕЗЛИЧЕНО4", выполнявшей работы на тему, не фигурирующую в Плане-графике выполнения обязательств; привлечением организации к выполнению работ за счёт внебюджетных средств, не фигурирующей в числе Исполнителей Плана-графика исполнения обязательств; проведением зачётов взаимных требований по уведомлениям о зачёте взаимных требований в порядке статьи 410 ГК РФ от 05.03.2019 № ОБЕЗЛИЧЕНО, от 06.03.2019 г. № ОБЕЗЛИЧЕНО на общую сумму - 55 650 000 рублей; невыполнением установленных требований по достижению значений показателей результативности предоставления субсидии: "Число завершённых проектов ПНИЭР, готовых к переходу в стадию опытно-конструкторских работ (опытно-технологических работ)", "Число патентных заявок, поданных по результатам ПНИЭР";*

*нарушение условий подпункта 1.2.1. соглашения о субсидии принятием обязательств и оплатой за счёт средств представленной субсидии работ, не включённых в План-график исполнения обязательств при выполнении ПНИЭР и отсутствующих в Техническом задании в адрес несогласованных с участниками консорциума исполнителей и Минобрнауки России организаций, а также осуществлением расчётов за фактически выполненные на момент осуществления платежей работы (не свершившиеся факты хозяйственной жизни);*

*нарушение положений пункта 2.1.7. соглашения о субсидии необеспечением предварительного согласования (посредством заключения дополнительных соглашений) с Минобрнауки России планируемых изменений расходов по статьям «Сметы расходов на выполнение ПНИЭР»*

[Подробнее: Представление Федерального казначейства от 05.12.2019 № 23-01-02/26232]

к) изменение иных существенных условий соглашения.

И, наконец, изменение отдельных существенных условий соглашения, заключенного по итогам проведения отбора, может рассматриваться антимонопольным органом и судами как нарушение антимонопольного законодательства. Позиция Пленума Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»: «Антимонопольный запрет создания дискриминационных условий распространяется также на условия (порядок) предоставления субсидий хозяйствующим субъектам в

соответствии с бюджетным законодательством.

*Антимонопольный орган вправе в пределах антимонопольного контроля оценивать правомерность предоставления преференций, включая бюджетные субсидии, по иным основаниям, установленным статьями 15 и 16 Закона, а также контролировать предоставление преференций на цели, указанные в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции».*

**Конкретные ситуации, указывающие на допустимость внесения изменений**

Вместе с тем, невозможно утверждать, что право на внесение изменений в соглашение является номинальным или парализованным. Случаи, при которых внесение в соглашение изменений возможно (при наличии в соглашении оснований для изменения соглашения и отсутствии в НПА явных запретов на такое изменение), безусловно есть. В их числе:

а) при принятии нормативного правового акта (по юридической силе не ниже акта Правительства Российской Федерации, которым утвержден НПА), изменяющего существенные условия соглашения (при условии, что в этом акте будет условие о его применении к соглашениям, заключенным до принятия такого нового нормативного правового акта).

Примеры из судебной практики, демонстрирующие последствия отсутствия в НПА ретроспективной оговорки:

*«Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.02.2019 № 98, вступившим в силу 11.02.2019, внесены изменения в постановление от 14.07.2012 № 717 о том, что необходимо приобретать сельскохозяйственную технику и инвентарь, грузовой автомобильный транспорт, оборудование для производства и переработки сельскохозяйственной продукции, срок эксплуатации которых не превышает 3 лет.*

*Указанные постановления не содержат указание на их распространение на отношения, возникшие до введения их в действие, и они не могут применяться к рассматриваемым правоотношениям, возникшим фактически 02.11.2017 при заключении соглашения № 20. В соглашение каких-либо изменений в части установления предельного срока эксплуатации приобретаемого имущества не вносилось.»*

[Подробнее: постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 10.10.2019 № 06АП-6110/19]

*«Новая редакция Порядка от 03.11.2017 предусматривает конкурсный отбор поставщиков социальных услуг и заключение соглашения с Министерством после прохождения такого конкурсного отбора.*

*Таким образом, в связи с существенным изменением Порядка предоставления субсидии после 03.11.2017 не представляется возможным Фонду выполнить условия измененного Порядка по договорам, заключенным и исполнявшимся в соответствии с прежней редакцией Порядка....*

*Постановление Правительства Калининградской области от 03.11.2017 № 588 не содержит указания о применении его положений к правоотношениям, возникшим до его принятия.*

*Таким образом, применительно к обстоятельствам настоящего дела судом правильно применены положения Порядка в редакции, действовавшей до 03.11.2017.»*

[Подробнее: постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.08.2020 № 13АП-137/20]

б) если изменение соглашения не направлено на изменение условий, которые были предметом оценки заявок и влияли (могли повлиять) на выбор победителя.

Пример из судебной практики:

*«Изменение плана расходов после признания главы К(Ф)Х победителем конкурса и получения гранта, в том числе на стадии расходования средств гранта, привело бы к ущемлению прав остальных участников конкурса.»*

*В соответствии с пунктом 3.15 Порядка конкурсная комиссия оценивает допущенные к отбору заявки и документы путем расчета совокупного показателя, включающего значения каждого из критериев оценки участников конкурса согласно приложению № 2 к Порядку. А одним из критериев является оценка бизнес-плана членом конкурсной комиссии, содержащего в том числе план расходов.»*

[Подробнее: постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.10.2019 № 20АП-5382/19]

в) если изменение соглашения обусловлено действием обстоятельств непреодолимой силы (подтвержденных документально), повлекших невозможность исполнения соглашения получателем субсидии.

Подробные примеры не приводятся в силу очевидности такого случая. Сокращенные примеры из судебной практики: *«неблагоприятные погодные условия, вызванные почвенной засухой,»* - постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.12.2020 № 16АП-4345/20; *«зафиксированы случаи вспышек опасных заболеваний, общих для человека и животных (бруцеллеза среди молочного скота),»* - определение Верховного Суда РФ от 05.02.2021 № 305-ЭС21-134;

г) если в пределах отчетного периода изменяется последовательность и (или) уточняются (не заменяются) формулировки работ, предусмотренных планом-графиком, без изменения результата предоставления субсидии;

д) при перераспределении расходов по статьям (при условии соблюдения ограничений на предельный размер расходов по соответствующим видам расходов, установленных НПА и соглашением), без изменения результата предоставления субсидии и возможности достижения установленных соглашением значений показателей результативности;

е) в иных случаях, не связанных с существенным изменением условий соглашения при наличии обоснования объективной необходимости внесения таких изменений.

### **Выводы**

В настоящей статье выделены и описаны конкретные ситуации, которые встречаются в правоотношениях, возникающих из соглашений, и дана оценка, основанная на судебных актах, актах регулирующих и проверяющих органов, в части допустимости или недопустимости изменения соглашений. Рассмотрены наиболее частые виды и причины изменений соглашений, имевшие место в практике авторов. Сформулирована проблема в согласовании распорядителями средств таких изменений, ограничивающая эффективность реализации соглашений, намечены пути ее решения.



В соответствии со статьей 168 ГК РФ заключение дополнительного соглашения, изменяющего существенные условия соглашения, может быть квалифицировано как сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, ввиду отсутствия у сторон права по своему усмотрению изменять договор, заключаемый по результатам отбора. В таком случае сделка (дополнительное соглашение) будет являться недействительной (ничтожной или оспоримой). Как показал анализ судебных актов, практика заключения таких дополнительных соглашений имеет место.

Следует отметить, что заключение ничтожных или оспоримых дополнительных соглашений, вносящих изменения в соглашения, в конечном счете не выгодно не только должностному лицу или распорядителю бюджетных средств, но и получателю субсидии. В частности, последний рискует последующими судебными спорами и взысканием с него как самой субсидии, так и процентов за пользование чужими денежными средствами. Так, например, при проведении контрольным органом проверки деятельности распорядителя бюджетных средств, факт заключения даже спорного дополнительного соглашения может войти в акт проверки и предписание. И такой распорядитель с целью выполнения предписания вынужден будет обращаться в суд с требованием возврата получателем субсидии суммы субсидии в судебном порядке (полностью или в части, в зависимости от условий НПА и соглашения). Позитивные для получателя субсидии решения судов встречаются крайне редко. Подавляющее большинство исков о взыскании с получателей сумм субсидий за невыполнение условий соглашений заканчиваются в пользу лиц, предоставивших субсидию.

## Библиография

1. Акманов С. С. Обеспечение сбалансированности публично-правовых и частноправовых интересов сторон в агростраховых отношениях с государственной поддержкой: теория и судебная практика // Российское правосудие. 2019. № 9. С. 30-41. <https://doi.org/10.17238/issn2072-909X.2019.9.30-41>
2. Акманов С. С. Страхование в сельском хозяйстве России с государственной поддержкой: проблемы конвергенции публичных и частноправовых интересов // Право и государство: теория и практика. 2018. №2. С. 158. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strahovanie-v-selskom-hozyaystve-rossii-s-gosudarstvennoy-podderzhkoy-problemy-konvergensii-publichnyh-i-chastnopravovyh-interesov> (дата обращения: 05.05.2023).
3. Курбатова С.С. Проблемы правовой природы договоров о субсидировании // Актуальные проблемы российского права. 2015. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovoy-prirody-dogovorov-o-subsidirovanii> (дата обращения: 05.05.2023).
4. Марчишина М.А. Право собственности муниципальных образований на объекты интеллектуальной собственности // Вестник магистратуры. 2019. №10-5 (97). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-sobstvennosti-munitsipalnyh-obrazovaniy-na-obekty-intellektualnoy-sobstvennosti> (дата обращения: 05.05.2023).
5. Парамонова В. В. Изменение типовой формы соглашения о предоставлении субсидии // Бюджетный учет. 2020. № 5(185). С. 4-9. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42996401>(дата обращения: 05.05.2023).
6. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, Эксмо, 2008. 160 с. URL: [https://studopedia.ru/20\\_129811\\_zapolskiy-sergey-vasilevich.html](https://studopedia.ru/20_129811_zapolskiy-sergey-vasilevich.html) (дата обращения: 05.05.2023).
7. Зинов В. Г., Шуртаков К.В., Комаров А.В. Анализ практического опыта

формирования комплексных научно-технических проектов // Экономика науки. 2018. Т. 4, № 4. С. 272-281. <https://doi.org/10.22394/2410-132X-2018-4-4-272-281>

## Результаты процедуры рецензирования статьи

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

### РЕЦЕНЗИЯ

на статью на тему ««Казнить нельзя помиловать» или изменение правоотношений с публичным или муниципальным элементом, регулируемых бюджетным законодательством и выраженных в соглашениях о предоставлении субсидии или гранта».

Предмет исследования.

Предложенная на рецензирование статья посвящена актуальным вопросам регулирования отношения по поводу предоставления субсидий или грантов на основании бюджетного законодательства России. Как отмечается, «коллектив авторов приглашает к дискуссии по обозначенному аспекту иных специалистов и экспертов, специализирующихся на правоотношениях, для расширения отраслевой методической базы». В качестве предмета исследования выступили нормы законодательства, материалы судебной и иной практики, мнения ученых.

Методология исследования.

Цель исследования прямо в статье не заявлена. При этом она может быть ясно понята из названия и содержания работы. Цель может быть обозначена в качестве рассмотрения и разрешения отдельных проблемных аспектов вопроса об изменении правоотношений с публичным или муниципальным элементом, регулируемых бюджетным законодательством и выраженных в соглашениях о предоставлении субсидии или гранта. Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана методологическая основа исследования.

В частности, автором используется совокупность общенаучных методов познания: анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция, другие. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить и разделить выводы различных научных подходов к предложенной тематике, а также сделать конкретные выводы из материалов судебной практики и иной практики (в частности, практики по работе в сфере субсидий и грантов). Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором активно применялся формально-юридический метод, который позволил провести анализ и осуществить толкование норм действующего законодательства (прежде всего, норм законодательства РФ). Например, следующий вывод автора: «Рассматривая данный вопрос подробнее, необходимо отметить, что в соответствии со статьей 432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Под существенными понимаются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. НПА устанавливают перечень условий, которые должны содержаться в соглашении, т.е. являются необходимыми для договоров данного вида».

Следует положительно оценить возможности эмпирического метода исследования, связанного с изучением материалов судебной практики. В частности, делаются

следующие выводы: «Вместе с тем, невозможно утверждать, что право на внесение изменений в соглашение является номинальным или парализованным. Случаи, при которых внесение в соглашение изменений возможно (при наличии в соглашении оснований для изменения соглашения и отсутствии в НПА явных запретов на такое изменение), безусловно есть. В их числе: а) при принятии нормативного правового акта (по юридической силе не ниже акта Правительства Российской Федерации, которым утвержден НПА), изменяющего существенные условия соглашения (при условии, что в этом акте будет условие о его применении к соглашениям, заключенным до принятия такого нового нормативного правового акта)».

Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели исследования, позволяет изучить все аспекты темы в ее совокупности.

Актуальность.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Имеется как теоретический, так и практический аспекты значимости предложенной темы. С точки зрения теории тема изменения правоотношений с публичным или муниципальным элементом, регулируемых бюджетным законодательством и выраженных в соглашениях о предоставлении субсидии или гранта, сложна и неоднозначна. При этом тематика затрагивает различных субъектов, вовлеченных в процесс получения гранта. Следовательно, от решения заявленной проблемы будет зависеть гарантированность прав и законных интересов различных субъектов.

Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только поприветствовать.

Научная новизна.

Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнений. Во-первых, она выражается в конкретных выводах автора. Среди них, например, такой вывод:

«В настоящей статье выделены и описаны конкретные ситуации, которые встречаются в правоотношениях, возникающих из соглашений, и дана оценка, основанная на судебных актах, актах регулирующих и проверяющих органов, в части допустимости или недопустимости изменения соглашений. Рассмотрены наиболее частые виды и причины изменений соглашений, имевшие место в практике авторов. Сформулирована проблема в согласовании распорядителями средств таких изменений, ограничивающая эффективность реализации соглашений, намечены пути ее решения. В соответствии со статьей 168 ГК РФ заключение дополнительного соглашения, изменяющего существенные условия соглашения, может быть квалифицировано как сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, ввиду отсутствия у сторон права по своему усмотрению изменять договор, заключаемый по результатам отбора. В таком случае сделка (дополнительное соглашение) будет являться недействительной (ничтожной или оспоримой). Как показал анализ судебных актов, практика заключения таких дополнительных соглашений имеет место».

Указанный и иные теоретические выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Во-вторых, автором предложены обобщения судебной и деловой практики, что может быть полезно для практикующих специалистов в изучаемой сфере.

Таким образом, материалы статьи могут иметь определенных интерес для научного сообщества с точки зрения развития вклада в развитие науки.

Стиль, структура, содержание.

Тематика статьи соответствует специализации журнала «Административное и муниципальное право», так как она посвящена правовым проблемам, связанным с

изменением правоотношений в сфере предоставления субсидий и грантов.

Содержание статьи в полной мере соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, достиг цели исследования.

Качество представления исследования и его результатов следует признать в полной мере положительным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология и основные результаты исследования.

Оформление работы в целом соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенных нарушений данных требований не обнаружено.

Библиография.

Следует высоко оценить качество использованной литературы. Автором активно использована литература, представленная авторами из России (Акманов С.С., Зинов В.Г., Шуртаков К.В., Комаров А.В., Запольский С.В. и другие). Хотело бы отметить использование автором большого количества материалов судебной практики, что позволило придать исследованию правоприменительную направленность.

Таким образом, труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию различных аспектов темы.

Апелляция к оппонентам.

Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Все цитаты ученых сопровождаются авторскими комментариями. То есть автор показывает разные точки зрения на проблему и пытается аргументировать более правильную по его мнению.

Выводы, интерес читательской аудитории.

Выводы в полной мере являются логичными, так как они получены с использованием общепризнанной методологии. Статья может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к заявленным автором вопросам.

На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи

«Рекомендую опубликовать»