



ТРИНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

191015, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 65
<http://13aas.arbitr.ru>

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Санкт-Петербург

27 декабря 2018 года

Дело №А21-5539/2018

Резолютивная часть постановления объявлена 20 декабря 2018 года

Постановление изготовлено в полном объеме 27 декабря 2018 года

Тринадцатый арбитражный апелляционный суд
в составе:

председательствующего Толкунова В.М.
судей Лопато И.Б., Семеновой А.Б.,

при ведении протокола судебного заседания: секретарем Гаджиевым М.С.

при участии:

от заявителей: 1) не явился, извещен; 2) Денисова Л.Г., по доверенности от 17.01.2018; 3) Силко О.Ю., по доверенности от 22.06.2018
от ответчиков: 1) Зинин С.И., по доверенности от 17.01.2018; 2), 3) не явились, извещены

рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу (регистрационный номер 13АП-27140/2018) Управления Федерального казначейства по Калининградской области на решение Арбитражного суда Калининградской области от 27.08.2018 по делу № А21-5539/2018 (судья Сергеева И.С.), принятое

по заявлению 1) Министерства социальной политики Калининградской области, 2) Министерства финансов Калининградской области, 3) Правительства Калининградской области

к 1) Управлению Федерального казначейства по Калининградской области, 2) Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, 3) Министерству финансов Российской Федерации

об оспаривании представления

установил:

Правительство Калининградской области (далее - Правительство области), Министерство социальной политики Калининградской области (далее - Министерство социальной политики области), Министерство финансов Калининградской области (далее - Министерство финансов области) обратились в Арбитражный суд Калининградской области с заявлением о признании недействительным представления Управления Федерального казначейства по Калининградской области (далее - УФК области, Казначейство, Управление) от 21.03.2018 № 35-22-19/11.

К участию в деле в качестве заинтересованных лиц привлечены Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее - Минтруд

России) и Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин России).

Решением суда от 27.08.2018 заявленные требования удовлетворены.

Не согласившись с решением суда, Управление направило апелляционную жалобу, в которой просит отменить решение суда и принять по делу новый судебный акт – об отказе в заявленных требованиях.

Податель жалобы указывает, что объем денежных средств областного бюджета на выплаты, предусмотренные Соглашением, составил на 1,56 % ниже необходимого, при исполнении обязательств в равной мере, при условии расходования средств областного бюджета в сумме 316 723 222 руб., необходимо было израсходовать средства федерального бюджета в сумме не более 265 842 785 руб. 57 коп., что свидетельствует о том, что Калининградская область неосновательно получила экономию бюджетных средств. Выводы суда об обязательной квалификации выявленного нарушения как финансового не соответствуют закону.

В судебном заседании представитель Управления поддержал доводы апелляционной жалобы.

Представители Министерства финансов области и Правительства области возразили против удовлетворения апелляционной жалобы.

Представители Министерства социальной политики области, Минтруда России, Минфина России в судебное заседание не явились, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены надлежащим образом, в связи с чем на основании части 3 статьи 156, части 1 статьи 266 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) апелляционная жалоба рассматривается в их отсутствие.

От Минфина России поступили письменные пояснения, в которых просил отменить решение суда.

Законность и обоснованность судебного акта проверены в апелляционном порядке.

Как следует из материалов дела, между Минтрудом России и Правительством области было заключено Соглашение от 08.02.2016 № 12-2/606/50 о предоставлении в 2016 году субсидии из федерального бюджета бюджету Калининградской области на софинансирование расходных обязательств Калининградской области, возникающих при назначении ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (далее - Соглашение).

Предметом Соглашения (в редакции дополнительного соглашения от 05.10.2016 № 12-2/606/50-1) является предоставление субсидии из федерального бюджета бюджету Калининградской области на софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации, возникающих при назначении ежемесячной денежной выплаты, в размере 268 117 600 руб.

В соответствии с пунктом 5 Соглашения субсидия перечисляется Минтрудом России Министерству социальной политики области.

Согласно пункту 2 Соглашения (в редакции дополнительного соглашения от 05.10.2016 № 12-2/606/50-1) одним из условий предоставления субсидии является наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта, возникающего при назначении ежемесячной денежной выплаты, в объеме 321 727 700 руб.

В период с 07.02.2018 по 14.02.2018 на основании приказа от 31.01.2018 № 56 УФК области проведена камеральная проверка соблюдения условий софинансирования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации за 2016 год.

По результатам проведенной проверки составлен Акт от 14.02.2018, в котором отражены выявленные нарушения Министерством социальной политики области требований бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, выразившегося в несоблюдении условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов (субсидий из федерального бюджета).

Так, в Акте отражено, что в 2016 году на финансовое обеспечение ежемесячной денежной выплаты заявителем средства субсидии из федерального бюджета фактически были направлены в полном объеме, тогда как средства областного бюджета были израсходованы в сумме 316 723 222,12 руб., что на сумму 5 004 477,88 руб. меньше, чем объем средств областного бюджета, предусмотренный Соглашением.

В этой связи УФК области пришло к выводу, что не обеспечен уровень софинансирования за счет средств бюджета Калининградской области на финансовое обеспечение ежемесячной денежной выплаты, что повлекло перерасход средств федерального бюджета на сумму 2 274 814,43 руб.

На основании Акта проверки, руководствуясь статьями 269.2 и 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), УФК области, как орган внутреннего государственного финансового контроля, направило в адрес Министерства социальной политики области Представление от 21.03.2018 № 35-22-19/11, в соответствии с которым потребовало рассмотреть информацию о выявленных нарушениях, а также принять меры по устранению причин и условий их совершения в срок не позднее 10 рабочих дней с даты получения представления, сообщить о результатах исполнения представления в УФК области не позднее 5 рабочих дней с даты исполнения представления.

Информация о выявленном нарушении направлена в Федеральное казначейство (Казначейство России).

Казначейство России на основании статей 269.2, 306.2 БК РФ направило в Минфин России уведомление от 06.04.2018 № 07-04-04/09-6030 о применении бюджетных мер принуждения в отношении Министерства социальной политики области.

Минфин России рассмотрело данное уведомление и направило в Федеральное казначейство извещение от 26.04.2018 № 12-05-06/1/28821 о принятии решения о бесспорном взыскании из бюджета Калининградской области и перечислении в доход федерального бюджета денежных средств в сумме 2 274 814,43 руб.

Посчитав представление УФК области незаконным, заявители обратились в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Суд первой инстанции, удовлетворяя требования заявителей, пришел к выводу об отсутствии в действиях Министерства социальной политики области перерасхода средств федерального бюджета, а также нарушений показателей результативности предоставления субсидии. Кроме того, в качестве самостоятельного основания для признания представления недействительным суд указал на отсутствие в оспоренном представлении квалификации вмененного нарушения в соответствии с БК РФ.

Между тем судом не учтено следующее.

В соответствии с пунктом 2 статьи 26.19 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Закон № 184-ФЗ) из федерального бюджета могут предоставляться субсидии бюджету субъекта Российской Федерации для долевого финансирования расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Консолидированный бюджет области в соответствии со статьей 6 БК РФ определяется как совокупность средств областного бюджета и бюджетов

муниципальных образований, находящихся в данном субъекте Российской Федерации.

Согласно абзацу двадцатому статьи 6 БК РФ под расходными обязательствами понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Под бюджетными обязательствами понимаются расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году (абзац 21 статьи 6 БК РФ).

Кроме того, указанные обязательства одновременно являются публичными обязательствами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в силу абзаца 22 статьи 6 БК РФ, согласно которому под публичными обязательствами понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Согласно пункту 2 статьи 85 БК РФ расходные обязательства субъекта Российской Федерации, указанные в абзацах втором - пятом пункта 1 данной статьи, устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Статьей 132 БК РФ предусмотрена возможность представления финансовой помощи субъектам Российской Федерации в форме субсидий из федерального бюджета в целях софинансирования расходных обязательств, возникших при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Вместе с тем, предоставление финансовой помощи в форме субсидий не влечет за собой переход расходного обязательства к Российской Федерации, что соответствует принципу разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов (статья 30 БК РФ) и принципу самостоятельности бюджетов (статья 31 БК РФ), согласно которому недопустимо установление расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет других бюджетов (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.10.2015 № 307-ЭС15-7013).

Согласно пункту 1 статьи 306.1 БК РФ бюджетным нарушением признается совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого главой 30 Кодекса предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

Пунктом 1 статьи 306.2 БК РФ предусмотрено, что бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовыми

органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Под уведомлением о применении бюджетных мер принуждения в целях БК РФ понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий основания для применения предусмотренных данным Кодексом бюджетных мер принуждения (пункт 5 статьи 306.2 БК РФ).

При выявлении в ходе проверки (ревизии) бюджетных нарушений руководитель органа государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу.

Согласно пункту 3 статьи 219 БК РФ получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

С учетом названных норм БК РФ указание в законе субъекта Российской Федерации о региональном бюджете соответствующих ассигнований на исполнение расходных (бюджетных) обязательств является не только основанием для предоставления средств субсидии из федерального бюджета, но и свидетельствует о том, что субъект Российской Федерации принял на себя соответствующие расходные (бюджетные) обязательства.

Из материалов дела следует, что Министерством социальной политики области (на счета которого поступили средства федерального бюджета по Соглашению) нарушен фактический уровень софинансирования при исполнении расходных обязательств области (публичных расходов), объемы которых в отсутствие экономических обоснований были сокращены, и, как следствие, повлекли сокращение общего объема расходных обязательств за счет двух бюджетов (федерального и областного) относительно первоначального объема расходных обязательств области, под который выделялся установленный именно Соглашением о предоставлении субсидии объем средств федерального бюджета (с учетом повышения дополнительным соглашением объемов средств обоих бюджетов).

Указанный выше вывод соответствует подходу, поддержанному в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 17.07.2017 № 309-КГ17-8218.

Суд первой инстанции, устанавливая вопреки фактическим обстоятельствам отсутствие нарушения условий софинансирования, ошибочно руководствовался средним (ориентировочным) уровнем софинансирования, установленным Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при назначении ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012г. N 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации", утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.10.2012 N 1112 (действовавшими в спорном 2016 году, далее – Правила № 1112), а не фактическими уровнями объемов средств, установленными Соглашением и находящимися в зафиксированной (а не плавающей) для целей исполнения расходных обязательств пропорции.

Судом не учтено, что Калининградской областью в одностороннем порядке не исполнены принятые на себя в соответствии с Соглашением расходные обязательства в указанном в нем объеме. В этой связи Минфин России правомерно замечает, что средства субсидии, являющиеся средствами другого

публично-правового образования - Российской Федерации, подлежат при уменьшении потребности в конкретном субъекте Российской Федерации распределению между другими регионами при наличии у них потребности в данной субсидии. Указанное условие определяет цель возврата остатков средств субсидии в федеральный бюджет, но не для получения отдельными регионами экономии собственных средств бюджетов за счет избыточного расходования средств федерального бюджета либо исполнения своих расходных обязательств за счет средств федерального бюджета. Приведение субъектом Российской Федерации своих расходов путем сокращения при их фактическом исполнении к среднему уровню софинансирования, указанному в Правилах № 1112, является односторонним нарушением Соглашения о предоставлении субсидии и формальным поводом для получения экономии собственных средств бюджета области в нарушение принятых на себя расходных обязательств.

Достижение показателей результативности использования субсидии при таких обстоятельствах не оправдывает избыточный расход средств федерального бюджета при одновременной экономии собственных средств бюджета области. Довод заявителей о достижении таких показателей является вуалированием неосновательно полученной экономии собственных средств бюджета области.

Суд первой инстанции, указав на пункт 21 Правил № 1112, вместе с тем не дал ему надлежащей правовой оценки, как регулятору уровней софинансирования в случае уменьшения субъектом Российской Федерации своих расходных обязательств, то есть нарушения пропорции между средствами федерального и областного бюджетов. При таких обстоятельствах размер субсидии подлежит уменьшению до достижения соответствующего уровня софинансирования, то есть до достижения установленного Соглашением соотношения между средствами федерального и областного бюджетов.

Ссылка суда первой инстанции на Правила от 30.09.2014 № 999 (пункты 16 - 18), как регулирующие условия возврата средств субсидий в случаях нарушения показателей результативности использования субсидий или нарушения графиков строительных (проектных) работ, является несостоятельной, поскольку на бюджетные нарушения таких видов в представлении и акте проверки не указывалось, следовательно, данные Правила не подлежали применению.

Соглашение о предоставлении субсидии бюджету Калининградской области является окончательным документом, в котором стороны согласуют соответствующие взаимные расходные обязательства на исполнение программных мероприятий, устанавливая конкретные суммы средств в рублях, находящихся фактически в соответствующей пропорции по отношению к общему объему средств за счет двух бюджетов. Получатель бюджетных средств должен был обеспечить в соответствующем году такой уровень софинансирования (т.е. процентного соотношения средств федерального бюджета и средств регионального бюджета), какой был определен при принятии решения о предоставлении субсидии из федерального бюджета (при заключении Соглашения).

Изменение такого соотношения средств при исполнении расходных обязательств влечет нарушение баланса интересов публично-правовых образований, как отмечено выше. Калининградская область получила неосновательно экономическую выгоду, сократив свои расходные обязательства, чем нарушила условия софинансирования расходных обязательств, допустив при этом избыточный расход средств федерального бюджета.

Расчет размера перерасхода средств федерального бюджета выполнен по методике, утвержденной приказом Минфина России от 31.03.2017 № 53н, и основан на математических принципах расчета долей в общем объеме средств.

Следует особо указать, что приказ Минфина России, издаваемый на основании уведомления Федерального казначейства о применении бюджетных мер принуждения, является единственным ненормативным правовым актом

распорядительного характера, на основании которого подлежат взысканию средства из бюджета субъекта Российской Федерации в связи с бюджетным нарушением. Минфин России в целях исполнения изданного им приказа о беспорном взыскании суммы средств направляет соответствующее извещение в Федеральное казначейство (в соответствии с приказом Минфина России от 11.08.2014 № 74н), которое содержит указание на такой приказ.

Апелляционный суд отмечает, что Арбитражным судом города Москвы по делу № А40-226396/18-79-2389 12.12.2018 принято решение (объявлена резолютивная часть) об отказе в удовлетворении заявления Правительства области, Министерства социальной политики области о признании недействительными уведомления Федерального казначейства от 06.04.2018 № 07-04-04/09-6032 и приказа Минфина России от 26.04.2018 № 326.

Оспоренное же в настоящем деле представление УФК области не содержит каких-либо материальных требований, требования о возврате в федеральный бюджет конкретных сумм денежных средств, а содержит указание рассмотреть причины и условия совершения бюджетного нарушения и сообщить об их устранении в установленный в представлении срок. Выводы контрольного органа основаны на отчетах о расходовании бюджетных средств, в том числе субсидий, которые объект контроля направлял главному распорядителю бюджетных средств, а также на платежных документах, полученных в процессе контрольных мероприятий.

Таким образом, представление УФК области было направлено правомерно.

Полномочия по осуществлению контроля и надзора в установленной сфере деятельности предоставлены Федеральному казначейству и его территориальным органам (ст. 265, п. 2 ст. 269.2 БК РФ).

Ссылка суда первой инстанции на отсутствие в оспоренном представлении квалификации вмененного нарушения в соответствии с БК РФ отклоняется, поскольку представление, наравне с Актом проверки, содержит ясное фактическое и правовое обоснование замечаний.

С учетом изложенного суд апелляционной инстанции находит решение суда подлежащим отмене с принятием по делу нового судебного акта – об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Нарушений норм процессуального права, являющихся в силу части 4 статьи 270 АПК РФ безусловным основанием для отмены судебного акта, не установлено.

На основании вышеизложенного и руководствуясь статьями 176, 269-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Тринадцатый арбитражный апелляционный суд

постановил:

решение Арбитражного суда Калининградской области от 27.08.2018 по делу № А21-5539/2018 отменить.

В удовлетворении заявленных требований отказать.

Постановление может быть обжаловано в Арбитражный суд Северо-Западного округа в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия.

Председательствующий

Судьи



В.М. Толкунов

И.Б. Лопато

А.Б. Семенова

15 ЯНВ 2019

Служебный

Сильвестров