



АРБИТРАЖНЫЙ СУД ЗАПАДНО-СИБИРСКОГО ОКРУГА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Тюмень

Дело № А70-9928/2018

Резолютивная часть постановления объявлена 09 апреля 2019 года

Постановление изготовлено в полном объеме 12 апреля 2019 года

Арбитражный суд Западно-Сибирского округа в составе:

председательствующего

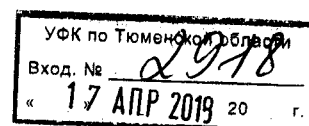
[REDACTED]

судей

[REDACTED]

[REDACTED]

при ведении судебного заседания с использованием средств аудиозаписи рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу Департамента агропромышленного комплекса администрации Тюменской области на решение от 15.10.2018 Арбитражного суда Тюменской области (судья [REDACTED]) и постановление от 11.01.2019 Восьмого арбитражного апелляционного суда (судьи [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]) по делу № А70-9928/2018 по заявлению Департамента агропромышленного комплекса администрации Тюменской области (625003, Тюменская область, г.Тюмень, ул.Хохрякова, 47, ОГРН 1037200558394, ИНН 7202032030) к Управлению Федерального казначейства по Тюменской области (625000, Тюменская область, г.Тюмень, ул.Урицкого, 36, ОГРН 1027200788559, ИНН 7202065853) об оспаривании представления от 06.04.2018 № 67-21-13/21-17, Министерству финансов Российской Федерации (109097, г.Москва, ул.Ильинка, 9, стр. 1, ОГРН 1037739085636, ИНН 7710168360) об оспаривании приказа от 28.05.2018 № 655 «О беспорном взыскании суммы средств, предоставленных из федерального бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, платы за пользование ими и



(или) пеней за несвоевременный возврат средств федерального бюджета».

Другие лица, участвующие в деле: третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, - Департамент финансов Тюменской области (625002, Тюменская область, г.Тюмень, ул.Сакко, 17, ОГРН 1057200722677, ИНН 7202137681), Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (107139, г.Москва, Переулок Орликов, 1/11, ОГРН 1067760630684, ИНН 7708075454).

В заседании приняли участие представители:

от Департамента агропромышленного комплекса администрации Тюменской области – ██████████ по доверенности от 18.12.2018 № 14/5442-18;

от Управления Федерального казначейства по Тюменской области – ██████████ по доверенности от 10.01.2019 № 12 ██████████ по доверенности от 09.01.2019 № 5;

от Департамента финансов Тюменской области - ██████████ ██████████ ██████████ по доверенности от 14.08.2018 № 103/12-10.

Суд установил:

Департамент агропромышленного комплекса Тюменской области (далее - заявитель, Департамент) обратился в Арбитражный суд Тюменской области с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ), к Управлению Федерального казначейства по Тюменской области (далее - Управление казначейства) о признании недействительным представления от 06.04.2018 № 67-21-13/21-17, а также к Министерству финансов Российской Федерации (далее - Министерство финансов) об оспаривании приказа от 28.05.2018 № 655 «О беспорном взыскании суммы средств, предоставленных из федерального бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, платы за пользование ими и (или) пеней за несвоевременный возврат средств федерального бюджета».

Определением от 05.07.2018 Арбитражного суда Тюменской области к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных

требований относительно предмета спора, привлечены Департамент финансов Тюменской области (далее - Департамент финансов) и Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее - Министерство сельского хозяйства).

Решением от 15.10.2018 Арбитражного суда Тюменской области, оставленным без изменения постановлением от 11.01.2019 Восьмого арбитражного апелляционного суда, в удовлетворении заявленных требований отказано.

Департамент обратился с кассационной жалобой, в которой, ссылаясь на нарушение судами норм материального и процессуального права, несоответствие выводов судов фактическим обстоятельствам, просит отменить состоявшиеся по делу судебные акты и принять новый судебный акт.

В отзыве на кассационную жалобу Управление казначейства считает доводы Департамента несостоятельными, а судебные акты – законными и обоснованными, в связи с чем просит оставить их без изменения.

В соответствии с частью 1 статьи 286 АПК РФ арбитражный суд кассационной инстанции проверяет законность решений, постановлений, принятых арбитражным судом первой и апелляционной инстанций, устанавливая правильность применения норм материального права и норм процессуального права при рассмотрении дела и принятии обжалуемого судебного акта и исходя из доводов, содержащихся в кассационной жалобе и возражениях относительно жалобы, если иное не предусмотрено АПК РФ.

Проверив законность судебных актов в порядке статей 284, 286 АПК РФ, изучив доводы жалобы, отзыва на нее, заслушав представителей сторон, кассационная инстанция не находит оснований для ее удовлетворения.

Судами установлено и подтверждено материалами дела, что Управлением казначейства в отношении Департамента проведена проверка исполнения расходных обязательств субъектом Российской Федерации за период с 01.01.2015 по 31.12.2015 в рамках исполнения условий Соглашения

от 10.02.2015 № 90/17-с о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, заключенного между Министерством сельского хозяйства и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - Соглашение № 90/17-с, Соглашение).

Проверка проведена в части соблюдения условий предоставления и использования бюджетных средств федерального бюджета на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства в рамках подпрограммы «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства» государственной программы Российской Федерации «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» (далее - Государственная программа).

В ходе проверки установлено, что на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства в рамках Государственной программы предоставлена субсидия на 2015 финансовый год в размере 115 206 800 руб., из которых 6 021 478,26 руб. использованы с нарушением условий расходования межбюджетных трансфертов (субсидия из федерального бюджета).

По результатам проверки составлен акт от 06.03.2018, в котором зафиксировано финансовое нарушение.

В адрес Департамента направлено представление от 26.04.2017 № 67-21-13/21-17 (далее – Представление) с указанием факта выявленного нарушения, а также следующих требований:

- рассмотреть информацию об указанном в Представлении нарушении бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета;
- принять меры по устранению причин и условий его совершения.

Срок для исполнения Представления установлен не позднее 30 календарных дней со дня получения.

Приказом Министерства финансов от 28.05.2018 № 655 «О беспорном взыскании суммы средств, предоставленных из федерального бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, платы за пользование ими и (или) пеней за несвоевременный возврат средств федерального бюджета» Федеральному казначейству приказано исполнить в 2018 году бюджетную меру принуждения в отношении Правительства Тюменской области (Департамента) путем беспорного взыскания суммы средств, предоставленных из федерального бюджета бюджету Тюменской области, за счет доходов, подлежащих зачислению в бюджет Тюменской области, в сумме 6 021 478, 26 руб., рассчитанной по состоянию на 27.04.2018, и перечислить взысканные средства в федеральный бюджет на счет получателя.

Департамент полагая, что выводы Управления казначейства в части несоблюдения условий софинансирования расходных обязательств при расходовании средств субсидий из федерального бюджета являются ошибочными, нарушают его права и законные интересы, обратился в арбитражный суд с настоящим заявлением.

В оспариваемом Представлении указано, что в нарушение пункта 1 статьи 130, пункта 3 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), пункта 2 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 (далее – Правила № 999), пункта 2 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 1460 (далее –

Правила № 1460), пунктов 1.3, 2.2.1. Соглашения № 90/17-с, Департаментом в период 2015 года нарушены условия расходования межбюджетных трансфертов, а именно не соблюдены условия софинансирования расходных обязательств при расходовании средств субсидии из федерального бюджета, что повлекло перерасход средств федерального бюджета в общей сумме 6 021 478,26 руб.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, арбитражные суды первой и апелляционной инстанций, руководствуясь положениями статей 1, 6, 69, 78, 129, 130, 132, 242 БК РФ, статьи 7 Федеральным законом от 29.09.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее - Закон № 264-ФЗ), постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» (далее - Постановление № 717), Правилами № 999, Правилами № 1460, принимая во внимание условия Соглашения № 90/17-с, во взаимосвязи с представленными в материалы дела доказательствами, пришли к выводу о нарушении Департаментом требований бюджетного законодательства Российской Федерации.

Суд кассационной инстанции, поддерживая вывод судов двух инстанций, исходит из установленных по делу обстоятельств и следующих норм материального права.

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 БК РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

Согласно абзацу 5 статьи 69 БК РФ предоставление бюджетных средств осуществляется в форме предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам-производителям товаров, работ, услуг. Субсидии указанным субъектам предоставляются из средств бюджетов (статья 78 БК РФ).

К бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов (статья 69 БК РФ).

В соответствии со статьей 6 БК РФ межбюджетные трансферты - это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Получателями межбюджетных трансфертов являются нижестоящие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, условия предоставления которых, в том числе по возврату остатков, устанавливаются правовыми актами Правительства Российской Федерации и соответствующими соглашениями.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (статья 129 БК РФ).

В соответствии с правилами пунктов 1, 3 статьи 132 БК РФ под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Частью 3 статьи 7 Закона № 264-ФЗ, которым регулируются в настоящем случае правоотношения сторон, установлено, что Правительство Российской Федерации вправе устанавливать условия предоставления за счет средств федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, критерии и методику (нормативы) определения объема субсидий, предоставляемых субъектам Российской Федерации.

Руководствуясь Постановлением № 717, Правилами № 999, Правилами № 1460, суды исходили из того, что соглашение, заключаемое в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации правилами предоставления субсидий, должно содержать уровень софинансирования (выраженный в процентах от объема бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия), установленный с учетом предельного уровня софинансирования, определенного в порядке, предусмотренном пунктом 13 или 13 (1.1) Правил № 999.

Судами установлено, что заключенное между сторонами Соглашение № 90/17-с является основанием для предоставления субсидий из федерального бюджета.

Проанализировав условия Соглашения № 90/17-с, суды установили, что данным Соглашением предусмотрено следующее:

- высший исполнительный орган использует субсидии, указанные в пункте 1.2 Соглашения, в порядке и на условиях, установленных Правительством Российской Федерации в пределах годовых объемов субсидий, утвержденных Тюменской областью (пункт 1.3 Соглашения);
- высший исполнительный орган осуществляет финансирование расходов по направлениям и в объемах, предусмотренных в приложениях № 1 и № 2 к Соглашению (пункт 2.2.1 Соглашения);
- в установленном порядке высший исполнительный орган осуществляет возврат остатков субсидий в федеральный бюджет, перечисленных в

предыдущие годы в бюджет Тюменской области и неиспользованных по состоянию на 01.01.2015 (пункт 2.2.8 Соглашения).

Таким образом, исходя из условий указанных выше Правил и Соглашения в совокупности суды правильно указали на то, что:

- Российская Федерация и Тюменская область, заключая Соглашение о предоставлении субсидий из федерального бюджета и предусматривая в Соглашении конкретные суммы расходных обязательств за счет двух бюджетов, одновременно принимают на себя публичные обязательства по осуществлению соответствующих расходов на выполнение мероприятий как федеральной программы, так и региональной программы, на софинансирование которой в соответствующей пропорции предоставляются субсидии из федерального бюджета, то есть должен действовать принцип соблюдения пропорции между средствами двух бюджетов при софинансировании расходных обязательств Тюменской области;

- полное расходование предусмотренных Соглашением средств федерального бюджета возможно только при таком же полном расходовании установленных Соглашением средств бюджета субъекта;

- в случае сокращения общего объема расходов (за счет двух бюджетов), такое сокращение расходов не может возникнуть только у бюджета Тюменской области, оно возникает также и в отношении средств субсидии, предоставленной из федерального бюджета;

- таким образом, в случае сокращения расходных обязательств Тюменской области, подлежащих исполнению в объемах, установленных Соглашением, предоставленные средства субсидий из федерального бюджета подлежат сокращению, а возникшие остатки субсидий по состоянию на 1 января текущего финансового года, подлежат возврату в федеральный бюджет.

Положения, регулирующие обязательный и принудительный возврат неиспользованных средств субсидий (межбюджетных трансфертов) и (или) образовавшихся их остатков в федеральный бюджет, предусмотрены пунктом 5 статьи 242 БК РФ.

Пунктом 22 Правил № 999 (действующих на момент принятия оспариваемых ненормативных актов) также предусмотрено условие принудительного возврата средств (путем взыскания) неиспользованных субсидий либо использованных с нарушением целевого назначения или условий предоставления (расходования) субсидий, а также в случае отсутствия потребности в субсидиях.

В случае невозврата остатков субсидий в федеральный бюджет, последние подлежат взысканию в доход федерального бюджета.

Судами установлено, что постановлением Правительства Тюменской области от 30.12.2014 № 699-п утверждена государственная программа, в которой предусмотрено выполнение в 2015 году мероприятий, направленных на стимулирование подотрасли растениеводства, включая переработку продукции растениеводства (зерновые и зернобобовые культуры, технические культуры и прочая продукция растениеводства) (далее – Мероприятие) на общую сумму 1 167 388,8 тыс. руб.

Программой предусмотрено, что государственная поддержка товаропроизводителей агропромышленного комплекса будет осуществляться посредством предоставления субсидий из федерального и областного бюджетов на возмещение части затрат на уплату процентов по краткосрочным и инвестиционным кредитам, полученным в российских кредитных организациях и сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах.

Законом Тюменской области от 02.12.2014 № 115 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» предусмотрены бюджетные ассигнования на обеспечение Мероприятия в рамках финансирования государственной программы в общей сумме 195 207 000 тыс. руб., в том числе:

- за счет средств федерального бюджета в сумме 165 207 тыс. руб., что составляет 84,63% от общей суммы финансирования;

- за счет средств бюджета Тюменской области в сумме 30 000 тыс. руб., что составляет 15,37% от общей суммы финансирования.

Объем доведенных Департаменту лимитов бюджетных обязательств бюджета Тюменской области на обеспечение расходных обязательств в целях софинансирования по Соглашению № 90/17 в 2015 году составил 64 634 730,00 руб., в том числе:

- средства областного бюджета, выделенные в качестве софинансирования по Соглашению № 90/17-с, в сумме 30 000 000 руб.;
- средства областного бюджета, выделенные на безвозмездные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций, в сумме 34 634 730 руб.

В проверяемом периоде Департамент как главный распорядитель средств областного бюджета, в соответствии с объемами, доведенными до него письмами о бюджетных ассигнованиях Департамента финансов, осуществлял составление бюджетной росписи на 2015 год, вносил изменения и дополнения в бюджетную роспись.

В числе прочих изменений и дополнений Департаментом была внесена информация о расходах областного бюджета на обеспечение мероприятия, которыми предусмотрены бюджетные ассигнования на 2015 год, в том числе по указанной программе:

- за счет средств федерального бюджета на 2015 год в сумме 115 206 800 тыс. руб.;
- за счет средств бюджета Тюменской области в сумме 30 000 000 тыс. руб.

В 2015 году на лицевой счет Департамента поступил объем средств федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов бюджету Тюменской области на реализацию Мероприятия указанной государственной программы в сумме 115 206 800 руб.

Согласно отчету об исполнении бюджета на 01.01.2017 фактический расход (размер софинансирования) субсидии на 2015 год составил в общей сумме 137 617 321,00 руб., в том числе:

- средства федерального бюджета в сумме 115 206 800 руб. или 83,72% от общих расходов;

- средства областного бюджета в сумме 22 410 521 руб. или 16,28% от общих расходов.

Указанные выше размеры понесенных затрат на субсидию на 2015 год свидетельствуют о снижении доли расходов за счет средств областного бюджета в сумме 7 589 479 руб. (30 000 000 руб. - 22 410 521 руб. = 7 589 479 руб.) или в размере 4,38% (20,66% - 16,28% = 4,38%) от соотношения объемов софинансирования, установленных в Приложениях № 1 и № 2 к Соглашению № 90/17-с.

Установив данные обстоятельства, суды правильно отметили, что из указанных объемов фактических расходов следует, что субъектом Российской Федерации получена экономия средств, тогда как средства федерального бюджета израсходованы с перерасходом на сумму 7 589 479 руб.

Исходя из изложенного, суды пришли к правильному выводу о нарушении Департаментом условий софинансирования при фактическом исполнении расходных обязательств Тюменской области.

Учитывая, что возникновение остатка средств только в средствах субъекта Российской Федерации указывает на нарушение баланса интересов Российской Федерации, предоставившей субсидии, которые были израсходованы Тюменской областью в полном объеме (с перерасходом), а средства Тюменской области при этом незаконно сэкономлены в нарушение взятых на себя расходных обязательств, суды обоснованно отказали в удовлетворении заявленных требований.

Довод Департамента относительно наличия объективных причин неиспользования денежных средств по Соглашению № 90-17-с за счет средств областного бюджета в размере 7 589 479 руб., со ссылкой на невозможность расчета точной суммы обязательств, был предметом рассмотрения суда апелляционной инстанции и обоснованно отклонен, поскольку, как правильно отметил суд, указанное не является основанием для освобождения Департамента от выполнения принятых по Соглашению № 90/17-с обязательств.

Ссылка Департамента на отсутствие в проверяемый период в законодательстве понятия уровня софинансирования подлежит отклонению, поскольку суды, принимая решение, исходили из совокупного толкования указанных выше норм и условий заключенного Соглашения № 90/17-с, из которых следует, что расходования средств федерального бюджета в полном объеме, возможно только при полном использовании средств областного бюджета.

Довод Департамента о том, что Управлением казначейства произведен произвольный расчет взыскиваемой суммы, необоснован, поскольку расчет суммы 6 021 478,26 руб. приведен в акте проверки от 06.03.2018 на странице 14 (в отзыве на кассационную жалобу Управление казначейства указало, что расчет взыскиваемой суммы произведен в соответствии с приказом Министерства финансов Российской Федерации от 31.03.2017 № 53н «Об утверждении методических рекомендаций по определению Федеральным казначейством суммы средств, подлежащих бесспорному взысканию, и межбюджетных трансфертов, подлежащих приостановлению (сокращению), при нарушении условий предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета»).

Доводы кассационной жалобы о том, что Департаментом приняты все возможные меры для исполнения Соглашения № 90/17-с, об отсутствии вины Департамента в образовании остатка неиспользованных денежных средств областного бюджета, сводятся к позиции Департамента об отсутствии с его стороны нарушений условий расходования межбюджетных трансфертов, которой судами дана оценка на основании полного и всестороннего исследования имеющихся в материалах дела доказательств с учетом доводов и возражений, приводимых сторонами.

В целом доводы Департамента выводы судов не опровергают, направлены на их переоценку, что в силу статьи 286 АПК РФ не входит в полномочия суда кассационной инстанции.

Нормы материального права применены судами по отношению к установленным ими обстоятельствам правильно; нарушений норм

процессуального права, являющихся в силу части 4 статьи 288 АПК РФ основанием для отмены обжалуемых судебных актов, судом кассационной инстанции не выявлено.

При таких обстоятельствах оснований для отмены судебных актов и удовлетворения кассационной жалобы не имеется.

Учитывая изложенное, руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 287, статьей 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Западно-Сибирского округа

п о с т а н о в и л :

решение от 15.10.2018 Арбитражного суда Тюменской области и постановление от 11.01.2019 Восьмого арбитражного апелляционного суда по делу № А70-9928/2018 оставить без изменения, кассационную жалобу – без удовлетворения.

Постановление может быть обжаловано в Судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, в порядке, предусмотренном статьей 291.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Председательствующий



Судьи

