

Обзор практики рассмотрения дел, связанных с применением бюджетного законодательства

В соответствии с п.9 Плана работы отдела обобщения судебной практики на первое полугодие 2016 года отделом проведено изучение судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением бюджетного законодательства.

1. Вывод судов о том, что обеспечение жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 01.01.2005, подлежит финансированию за счет средств федерального бюджета, является необоснованным. Кроме того, отнесение этих расходов к расходным обязательствам Российской Федерации противоречит статье 84 Бюджетного кодекса РФ, в которой содержится перечень оснований возникновения расходных обязательств Российской Федерации

МО «Город Томск» в лице администрации города подан иск к Министерству финансов РФ о взыскании за счет средств федеральной казны убытков, связанных с обеспечением жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 01.11.2005.

Постановлением АС Западно-Сибирского округа от 11.11.2015 решение суда первой инстанции от 22.06.2015 по делу №А67-3254/2015¹, оставленное в силе постановлением 7ААС от 18.08.2015, принятое на основании статей 1069, 1071 Гражданского кодекса РФ, статьи 57 Жилищного кодекса РФ, статей 17, 28.2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» от 24.11.1995 №181-ФЗ, постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 №23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», отменено, дело направлено на новое рассмотрение по следующим основаниям.

Во исполнение вступившего в силу решения суда общей юрисдикции администрацией по муниципальному контракту приобретена квартира, что подтверждается платежным поручением, и предоставлена семье гражданина с ребенком-инвалидом по договору социального найма. Ввиду того, что расходы в размере рыночной стоимости предоставленного жилого помещения являются для администрации убытками и подлежат возмещению за счет средств федерального бюджета, предъявлен рассматриваемый иск.

¹ Решение по делу №А67-1138/2015 об удовлетворении заявленных требований за счет казны Российской Федерации, принятое по аналогичным фактическим обстоятельствам в кассационном порядке не обжаловалось. Вместе с тем судом кассационной инстанции отменены судебные акты еще по двум делам с аналогичными фактическими обстоятельствами (№А67-405/2015 и А67-1069/2015).

Согласно статей 135-138 Бюджетного кодекса РФ, пункта 5 части 1 статьи 55, статей 60, 61 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 №131-ФЗ в целях реализации органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения федеральный законодатель предусмотрел предоставление межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Поэтому необоснованным является вывод судов, что обеспечение жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 01.01.2005, подлежит финансированию за счет средств федерального бюджета. Отнесение этих расходов к расходным обязательствам РФ противоречит ст.84 БК РФ, в которой содержится перечень оснований возникновения расходных обязательств РФ, и соответствующего основания, в соответствии с которым на РФ могут быть возложены указанные расходы, закон не содержит.

Удовлетворяя иск администрации, суды не установили, обращались ли администрация и субъект РФ (Томская область) к Российской Федерации в лице Министерства финансов РФ за выделением денежных средств на приобретение жилья семье, имеющей ребенка-инвалида. Противоправность действий (бездействия) РФ и причинная связь между этими действиями (бездействием) и убытками истца не установлены.

Учитывая специфику бюджетных отношений, необходимо было привлечь к участию в деле в качестве ответчика субъект РФ – Томскую область.

Судами не определена природа спорных правоотношений и возможность применения к ним порядка возмещения убытков.

Кассационной коллегией указано, что при новом рассмотрении дела следует учесть правовую позицию, изложенную в определении ВС РФ от 30.09.2015 №309-ЭС15-5872 по делу №А60-23078/2014, надлежащим образом оценить характер правоотношений сторон и применить соответствующие нормы права, предложив сторонам (с учетом специфики межбюджетных отношений и необходимости получения трансфертов в форме дотаций) уточнить свою позицию по делу и представить дополнительные доказательства.

При вынесении решения суды первой и апелляционной инстанций исходили из того, что обеспечение жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 01.01.2005, подлежит финансированию за счет средств федерального бюджета. Данный вывод поддерживался судебной практикой как АС ЗСО (см., например, постановления АС ЗСО: от 01.04.2015 по делу №А02-1609/2014, от 27.11.2014 по делу №А46-1480/2014), так и суды кассационной инстанции иных округов (см., например,

постановление АС Уральского округа от 16.07.2015 по делу №А60-45596/2014). Подобной позиции придерживался и ВС РФ (см., например, определения ВС РФ: от 10.04.2015 №303-ЭС15-2180, от 22.09.2015 №303-ЭС15-8628).²

Определением Верховного Суда РФ от 30.09.2015 №309-ЭС15-5872 по делу №А60-23078/2014 дело по иску администрации Пышминского городского округа к Министерству финансов Российской Федерации, Управлению Федерального казначейства по Свердловской области о взыскании убытков, направлено на новое рассмотрение, поскольку не определена природа спорных правоотношений, возможность применения к ним порядка возмещения убытков и меры ответственности в виде взыскания процентов за пользование чужими денежными средствами, установленных гражданским законодательством.

Признан необоснованным вывод судов о том, что обеспечение жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 01.01.2005, подлежит финансированию за счет средств федерального бюджета.³

Удовлетворяя иск администрации, суды сослались на положения статей 16, 1069, 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации и указали, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Однако судами не установлено, обращались ли администрация или субъект Российской Федерации (Свердловская область) к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации за выделением денежных средств на приобретение жилья инвалиду. Противоправность действий (бездействия) Российской

² Необходимо отметить, что определением ВС РФ от 21.04.2015 №301-ЭС15-506 по делу №А28-216/2014, дело в части удовлетворения требований о взыскании убытков направлено на новое рассмотрение, поскольку выводы судов о том, что финансирование обеспечения льготных перевозок относится к расходным обязательствам Российской Федерации, которые она обязана осуществлять в форме предоставления субвенций, основаны на неправильном применении положений ст. ст. 84, 85, 132 и 133 БК РФ.

³ Подобной правовой позиции стали придерживаться и суды кассационной инстанции, ссылаясь на рассматриваемое определение ВС РФ (см., например, постановления: АС Западно-Сибирского округа от 29.10.2015 по делу №А02-2590/2014, АС Северо-Кавказского округа от 21.11.2015 по делу № А53-28048/2014)

Федерации и причинная связь между этими действиями (бездействием) и убытками истца судами не установлена.

Суды не привлекли к участию в деле в качестве ответчика субъект Российской Федерации - Свердловскую область.

Кроме того, суды взыскали с Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации проценты за пользование чужими денежными средствами в соответствии со статьей 395 Гражданского кодекса Российской Федерации, несмотря на то, что истцом такое требование не заявлялось.

Подобная правовая позиция выражена и в иных, более поздних, судебных актах ВС РФ (см., например, определение ВС РФ от 30.11.2015 № 303-ЭС15-8812 по делу №А04-8225/2014).

2. Доводы истца об отсутствии у него обязанности представлять иные документы, кроме предусмотренных соглашением, являются несостоятельными, поскольку соглашение заключено сторонами в связи с тем, что порядок предоставления данного вида субсидии установлен нормативными правовыми актами органов местного самоуправления

Общество с ограниченной ответственностью Управляющая компания «С» (далее - Компания) обратилось в суд с иском к администрации муниципального образования (далее - Администрация) о взыскании задолженности за период с 16.10.2013 по 31.12.2013 по соглашению о предоставлении субсидий от 16.10.2013.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: Департамент финансов Томской области, Департамент государственного заказа Томской области.

Решением суда от 13.04.2015 по делу №**А67-7838/2014**, оставленным без изменения постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 19.06.2015, исковые требования удовлетворены в полном объеме.

Постановлением АС ЗСО от 26.10.2015 судебные акты по делу отменены. Дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Между Администрацией и Компанией (получать) заключено соглашение о предоставлении получателю субсидии от 16.10.2013 (далее - соглашение), предметом которого является предоставление Администрацией получателю бюджетных средств в форме субсидий в целях компенсации разницы цены на нефть (мазут), заложенной в тарифе на отпускаемый ресурс, и фактической рыночной цены. Представляемая субсидия носит целевой характер и не может быть использована на другие цели.

Соглашением стороны также установили, что субсидия на компенсацию расходов по организации теплоснабжения получателю предоставляется в случаях:

1) необходимости досрочного завоза нефти (мазута), исходя из нормативного объема потребления и разницы между фактической стоимостью нефти (мазута) и ее стоимостью в тарифе на тепловую энергию, за минусом экономии, по статье затрат «Топливо», экономия по статье затрат «Топливо» определяется исходя из фактического объема потребления нефти (мазута), не превышающего нормативный расход, и разницы между стоимостью нефти (мазута) в тарифе на тепловую энергию и его фактической стоимостью, при этом убытки, сложившиеся по статье затрат «Топливо», при расчете субсидии не учитываются;

2) отсутствия необходимости досрочного завоза нефти (мазута) ежемесячно исходя из фактического объема потребления нефти (мазута) (в пределах нормативного расхода) и разницы между фактической стоимостью нефти (мазута) и ее стоимостью в тарифе на тепловую энергию, с учетом экономии, сложившейся по статье затрат «Топливо».

Для рассмотрения вопроса о предоставлении субсидии получатель предоставляет в Администрацию: расчет цены списания нефти (мазута) в производство; расчет размера субсидии на компенсацию расходов по организации теплоснабжения; акт списания топлива в производство; счет-фактуру на приобретение топлива.

Компанией произведен расчет размера субсидии на компенсацию расходов по организации теплоснабжения за период с 16.10.2013 по 31.12.2013. По платежному поручению от 27.12.2013 Администрация перечислила Компании субсидию в меньшем размере. В письме от 06.11.2014 Администрация, ссылаясь на то, что расчет компенсации расходов по организации теплоснабжения энергоснабжающими организациями, использующими в качестве топлива нефть или мазут, осуществляется исходя из стоимости нефти, заложенной в тарифе на соответствующий период для организации и фактически сложившейся ценой нефти, просила Компанию представить подтверждающие документы о стоимости нефти в тарифах, утвержденных Компанией по Комсомольскому сельскому поселению.

В связи с тем, что субсидия в оставшейся сумме не выплачена Администрацией Компания обратилась в арбитражный суд.

Суд кассационной инстанции признал правильными выводы судов о том, что при установленных по делу обстоятельствах: фактического осуществления Компанией функций теплоснабжающей организации; получения теплооборудования и тепловых сетей не в начале года тарифного регулирования; своевременного обращения в регулирующий

орган за утверждением ей тарифа на тепловую энергию; применения Компанией в расчетах с потребителями тепловой энергии той цены на нее, которая была утверждена предыдущей теплоснабжающей организацией; утверждения истцу тарифа с 17.12.2013 в том же размере, что был утвержден ООО «Л» на 2013 год, наличия заключенного между сторонами соглашения о предоставлении субсидии, истец вправе рассчитывать на получение субсидии.

Между тем выводы судов о доказанности самого факта возникновения у Компании убытков, покрываемого выплатой субсидии, его размера не основаны на доказательствах.

Поскольку исковые требования основаны на неисполнении Администрацией обязательств по выплате субсидии, судам надлежало установить наличие у Компании фактических затрат в виде разницы в цене на нефть, проверить расчет суммы невыплаченной субсидии, исходя из того, что пунктом 2.3 соглашения предусмотрен различный порядок определения субсидии применительно к случаям досрочного завоза нефти и отсутствия необходимости досрочного ее завоза, а также из положений Порядка предоставления субсидий из бюджета муниципального образования, предусматривающих перечень предоставляемых получателем субсидии документов.

Доводы Компании об отсутствии у ней обязанности представлять иные документы, кроме предусмотренных соглашением (в частности товарно-транспортные накладные, подтверждающие приобретение и принятие топлива получателем субсидии), являются несостоятельными, поскольку соглашение заключено сторонами в связи с тем, что порядок предоставления данного вида субсидии установлен нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

3. Основания отказывать в возмещении убытков предприятию, установившему приборы учета гражданам, не являющимся малоимущими, отсутствуют, если представленные на рассмотрение списки граждан, предлагаемых для установки приборов учета, после согласования уполномоченным административным органом не изменены

ОАО обратилось с иском к Департаменту социальной защиты населения Томской области (далее – Департамент) о взыскании убытков в сумме 2 683 258,05 руб., возникших в результате участия в программе по социальной поддержке малоимущих слоев населения. Определением суда в качестве соответчика по иску привлечен субъект РФ – Томская область.

Решением от 02.04.2014 по делу №А67-5083/2013 исковые требования удовлетворены частично, с субъекта РФ – Томской области (за счет его казны) в пользу

ОАО взысканы убытки в размере 1 208 373,10 руб. и судебные расходы, поскольку в данной части имеет место противоправность действий ответчика по перечислению субсидии истцу, доказан факт и размер причиненного ущерба, не оспариваемые ответчиком. В удовлетворении остальной части иска отказано, т.к. требования о взыскании 1 474 884,95 руб. в качестве возмещения расходов по установке 1 057 индивидуальных приборов учета сочтены необоснованными: лица, которым установлены данные приборы учета, не являются малоимущими, поэтому оснований для предоставления субсидии в отношении данных граждан у ответчика не имелось.

Постановлением апелляционной инстанции от 10.06.2014 решение изменено, иск удовлетворен в полном объеме по следующим основаниям.

Выводы суда первой инстанции признаны неправильными, поскольку согласно подп. «б» п.6 Порядка предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях возмещения затрат по установке индивидуальных приборов учета электроэнергии малоимущим гражданам⁴ список малоимущих граждан представляется непосредственно самим юридическим лицом для получения субсидии, и указанное условие ОАО соблюдено (к заявке о предоставлении субсидии приложен список малоимущих граждан). До начала выполнения работ истец обратился в Департамент с просьбой о предоставлении информации о гражданах, являющихся малоимущими, представив для сверки имеющийся у него список. На основании предоставленных Департаментом сведений истцом установлены приборы учета, поэтому им предприняты все зависящие от него меры, направленные на уменьшение размера убытков.

В соответствии с подп. «д» п.6 разд.2 Положения о Департаменте⁵ для реализации цели своей деятельности по созданию эффективной системы социальной поддержки и социального обслуживания граждан Департамент формирует Реестры и списки получателей отдельных видов мер социальной поддержки граждан и направляет их в уполномоченные федеральные органы для обеспечения выплаты мер социальной поддержки. ОАО такими полномочиями не обладает.

То обстоятельство, что 1 057 приборов учета установлено гражданам, не являющимся малоимущими, сведения о которых ошибочно включены Департаментом в списки по причинам, не зависящим от истца (сбой в компьютерной программе или иные

⁴ Утвержден постановлением Администрации Томской области от 23.09.2011 №291а.

⁵ Утверждено постановлением Главы администрации Томской области от 30.07.2007 №88.

технические / организационные причины), не является основанием для освобождения Томской области от ответственности в виде возмещения возникших у истца убытков.

Факт установки приборов учета в заявленном количестве и стоимость работ подтверждены имеющимися в материалах дела доказательствами (актами выполненных работ) и ответчиком не оспаривается. Доказательства отсутствия убытков или их возникновение в меньшем размере отсутствуют, поэтому убытки подлежат взысканию в заявленном ОАО размере, а не частично.

Постановлением АС Западно-Сибирского округа от 04.09.2014 постановление суда апелляционной инстанции оставлено без изменения. Определением ВС РФ от 19.12.2014 №304-ЭС14-5909 отказано в передаче кассационной жалобы по данному делу для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ.

4. Представление в подтверждение затрат, возмещаемых за счет субсидии, и целевого расходования полученных денежных средств актов выполненных обществом работ, справок об их стоимости, локальных сметных расчетов, составленных самим ответчиком, свидетельствует о нарушении статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей на дату получения субсидии), в силу которой размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд

Арбитражным судом Томской области рассматривалось значительное количество дел по искам органов местного самоуправления о взыскании излишне уплаченной (необоснованно полученной) суммы субсидии из муниципального бюджета. Данные требования также заявлялись как неосновательное обогащение в размере неосновательно полученной субсидии. Требования обосновывались результатами проверки по вопросу соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидии юридическим лицам, осуществляющим различную деятельность (организации освещения улиц муниципального образования, ремонт автомобильных дорог местного значения, оказание похоронных услуг, вывоз и утилизация мусора) на возмещение затрат, связанных с оказанием данного вида услуг. Принятые судом первой инстанции решения оставлены без изменения суда апелляционной и кассационной инстанций (см., например, дела: №А67-678/2015, №А67-7758/2014).

Вместе с тем при рассмотрении указанной категории дел возникают вопросы возможности применения к подобным отношениям норм гражданского законодательства, а также вопрос о правомерности подобных субсидий, противоречащих законодательству о контрактной системе.

Решением суда от 14.09.2015 по делу №А67-1893/2015, оставленного без изменения судом апелляционной инстанции, иск о взыскании неосновательного обогащения, полученного ввиду излишней выплаты субсидии удовлетворен.

Управление дорожной деятельности, благоустройства и транспорта администрации города Томска обратилось с иском к ООО о взыскании излишне уплаченной суммы субсидии на компенсацию затрат, связанных с ремонтом дорог муниципального образования.

Истец в обоснование требований указал на факт завышения стоимости выполненных ответчиком работ во взыскиваемой сумме, выявленной по результатам проверки органом муниципального финансового контроля и отраженной в соответствующем акте.

Субсидия была предоставлена ответчику в порядке статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на основании акта муниципального органа и договора о предоставлении субсидии.

Субсидия (денежные средства) перечислены истцом ответчику после выполнения работ по ремонту автодорог и подписания актов по форме КС-2 на основании «Порядка предоставления субсидии юридическим лицам - производителям товаров, работ и услуг в целях возмещения затрат, связанных с ремонтом автомобильных дорог местного значения, находящихся на территории муниципального образования «Город Томск», и инженерных сооружений на них».

Судебная практика исходит из того, что выдача субсидии в указанном порядке фактически предусматривает финансирование работ для муниципальных нужд, проведенные работы носят возмездный характер, предоставление субсидии предполагает встречное предоставление и не связано с возмещением недополученных доходов, что свидетельствует о фактическом проведении закупки для муниципальных нужд без соблюдения установленного законом порядка (см., например, постановления: ФАС Центрального округа от 09.07.2014 по делу №А48-1521/2013, от 25.06.2014 по делу №А36-5529/2013; 7ААС от 12.08.2014 по делу №А27-4594/2014; апелляционное определение Ульяновского областного суда от 10.06.2014 по делу №33-1719/2014).

Законодателем не решен вопрос о правовой природе договоров (соглашений) о субсидировании. Указанный вопрос остается дискуссионным в юридической литературе.

В действующем законодательстве нет ни одной нормы, позволяющей оценить договор о предоставлении субсидий как гражданско-правовой, а отношения, складывающиеся на основе заключения договора (соглашения) о субсидировании, как гражданско-правовые. В то же самое время в БК РФ отсутствуют правовые нормы, регламентирующие использование публичным субъектом публичной договорной формы при предоставлении бюджетных средств на безвозвратной основе внешним по отношению к публично-правовому образованию субъектам экономической деятельности.⁶

К правоотношениям с участием публично-правовых образований в силу пункта 2 статьи 124 ГК РФ подлежат применению нормы ГК РФ, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

В соответствии с пунктом 3 статьи 2 ГК РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

С учетом приведенных положений гражданского законодательства представляется необходимым указать на необходимость более осторожного применения норм гражданского права при рассмотрении споров из бюджетных отношений.⁷ Применение таких норм возможно только в случае отсутствия норм публичного права и должно учитывать специфику имущественных отношений из которых возник спор.

Отсутствие проработки данного вопроса на уровне закона порождает и у судов определенные сомнения, касающиеся выбора норм права, подлежащих применению при разрешении споров, возникающих из отношений по субсидированию. Так, при разрешении споров, возникающих из правоотношений по субсидированию, в одних

⁶ Курбатова С.С. Проблемы правовой природы договоров о субсидировании // Актуальные проблемы российского права. 2015, № 4.

⁷ Данное обстоятельство следует учитывать не только при рассмотрении споров, связанных с предоставлением субсидий или иным отношениям, одной из сторон которой выступает невластный субъект, но и в особенности в случаях, когда спор возник между публично-правовыми образованиями (например, фактически, из межбюджетных отношений – см. п.1 данной аналитической справки). Необходимо также отметить, что по 3 делам, рассмотренным административной коллегией суда в 1 полугодии 2015 года по заявлениям Территориального фонда обязательного медицинского страхования о взыскании денежных средств обязательного медицинского страхования, использованных не по целевому назначению, в удовлетворении требований отказано в связи с пропуском срока исковой давности. Суд, с учетом позиций Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека, посчитал возможным применение положений об исковой давности к рассматриваемым правоотношениям.

случаях суды делают вывод о необходимости применения норм гражданского законодательства, в других же, напротив, содержатся выводы о необходимости применения норм бюджетного законодательства⁸ (например, применение статьи 395 ГК РФ, частичный возврат субсидии в объеме неисполненных условий ее предоставления).

⁸ Курбатова С.С. Указ.соч.