

Обобщение судебной практики рассмотрения споров, связанных с применением норм бюджетного законодательства

Кодифицированным судебным актом Российской Федерации в сфере бюджетных отношений является Бюджетный кодекс Российской Федерации. Данную сферу общественных отношений регулируют также нормы Конституции Российской Федерации, федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий период, принятых в пределах их компетенции законодательных актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов муниципальных образований в бюджетной сфере. Кроме того, бюджетные отношения регулируют отдельные нормы федеральных законов, принятых в иных сферах правового регулирования: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», иные федеральные законы, принятые в их исполнение подзаконные нормативные правовые акты.

Нормы бюджетного законодательства регулируют общественные отношения в большинстве сфер функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, поэтому возникает необходимость их применения арбитражными судами при разрешении широкого круга рассматриваемых дел.

Практическая сложность применения норм бюджетного законодательства при рассмотрении споров в арбитражных судах связана с необходимостью учета при анализе конкретных положений законодательных актов и их применении к конкретным обстоятельствам дела метода правового регулирования бюджетных отношений - метода властных предписаний, который зачастую вступает в некое противостояние с гражданско-правовым методом правового регулирования.

Исследование дел, рассмотренных третьим судебным составом Арбитражного суда Волго-Вятского округа в порядке кассационного производства показало, что в арбитражных судах округа в целом сложилась единообразная практика применения норм бюджетного законодательства. Вместе с тем при рассмотрении кассационных жалоб выявлен ряд проблемных вопросов, которые требуют отдельного освещения, в рамках данного обобщения.

Коллегией по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений, обобщена практика применений норм бюджетного законодательства по делам о взыскания денежных средств за счет средств бюджетов бюджетной системы и по делам, связанным с исполнением судебных актов, предусматривающих взыскание денежных средств за счет средств бюджетов бюджетной системы. При этом в обзоре не приведена практика рассмотрения отдельных категории дел, по которым Верховным Судом Российской Федерации сформирована соответствующая правовая позиция в обзорах за 2015 год и первое полугодие 2016 года.

1. Определение надлежащего представителя муниципального образования или субъекта Российской Федерации по искам о взыскании денежных средств за счет казны соответствующего муниципального образования или субъекта Российской Федерации.

1). Общество с ограниченной ответственностью обратилось в Арбитражный суд Республики Мордовия с иском к Казенному учреждению и Администрации муниципального образования о взыскании пеней (дело № А39-327/2015).

Решением суда первой инстанции иск удовлетворен. Постановлением арбитражного апелляционного суда решение суда оставлено без изменения.

Администрация муниципального образования не согласилась с решением и постановлением судов первой и апелляционной инстанций и обратилась в Арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой, в которой указала, что в спорных отношениях от имени муниципального образования должен выступать Департамент городского хозяйства, как главный распорядитель бюджетных средств.

В пункте 7 постановления Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» разъяснено, что при определении надлежащего ответчика, несущего субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения, судам следует исходить из того, что, согласно пункту 2 статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, такую ответственность несет собственник имущества учреждения, то есть в рассматриваемом случае муниципальное образование.

Разрешая такие споры, судам необходимо иметь в виду, что на основании пункта 10 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации в суде по искам, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности к муниципальному образованию по обязательствам созданных ими учреждений, выступает от имени указанного публично-правового образования главный распорядитель средств соответствующего бюджета, который определяется по правилам пункта 1 указанной статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В статье 38.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплён принцип подведомственности расходов бюджетов, который означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств в соответствии со статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Главный распорядитель бюджетных средств отвечает от имени муниципального образования по денежным обязательствам подведомственных

ему получателей бюджетных средств (пункт 12.1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Администрация муниципального образования утвердила перечень получателей бюджетных средств муниципального образования, подведомственных главным распорядителям бюджетных средств. Согласно данному перечню Казенное учреждение является получателем бюджетных средств, подведомственным Департаменту городского хозяйства.

При таких обстоятельствах вывод судов о том, что надлежащим представителем субсидиарного должника является Администрация, не соответствует фактическим обстоятельствам дела и сделан при неправильном применении норм материального права.

Арбитражный суд Волго-Вятского округа отменил решение и постановление судов первой и апелляционной инстанций и направил дело на новое рассмотрение в суд первой инстанций.

2) Общество с ограниченной ответственностью обратилось в Арбитражный суд Кировской области с иском к субъекту Российской Федерации в лице его министерства финансов о взыскании в порядке субсидиарной ответственности денежных средств, ранее взысканных с областного государственного казенного учреждения (дело № А28-3414/2015).

Решением суда первой инстанции иск удовлетворен. Постановлением арбитражного апелляционного суда решение суда оставлено без изменения.

Министерство финансов не согласилось с решением и постановлением судов первой и апелляционной инстанций и обратилось в Арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой, в которой указало, что оно является ненадлежащим ответчиком по делу, так как не является главным распорядителем бюджетных средств в отношении областного государственного казенного учреждения.

Согласно подпункту 12.1 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный распорядитель бюджетных средств отвечает соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств.

Суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что в рассматриваемой ситуации требования к Учреждению были заявлены своевременно, Учреждение ликвидировано, задолженность Учреждением не погашена, иск к Министерству финансов правомерен и подлежит удовлетворению.

Довод заявителя о том, что Министерство финансов является ненадлежащим ответчиком по искам, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности к субъекту Российской Федерации по обязательствам созданных ими учреждений, был отклонен, поскольку, как установили суды, собственником Учреждения являлся субъект Российской Федерации. Доказательств того, что ответчиком должно быть иное лицо, Министерство финансов, вопреки требованиям статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, не представил.

Арбитражный суд Волго-Вятского округа в удовлетворении кассационной жалобы отказал, решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанций оставил в силе.

2. Определение надлежащего органа в обязанности которого входит исполнение судебного акта о взыскании денежных средств за счет казны соответствующего муниципального образования, невозможность применения аналогии закона в данных правовых отношениях.

Муниципальное унитарное предприятие обратилось в Арбитражный суд Нижегородской области с заявлением о признании незаконными действий Управления Федерального казначейства по Нижегородской области, выразившихся в возвращении исполнительного листа, выданного арбитражным судом (дело №А43-26701/2013).

Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением арбитражного апелляционного суда решение суда первой инстанции отменено, заявленные требования удовлетворены.

Управление Федерального казначейства не согласилось с постановлением суда апелляционной инстанций и обратилось в Арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой, в которой указало, что оно не является органом, на который возложено исполнение требований исполнительного листа.

Арбитражный суд Нижегородской области на основании вступившего в законную силу определения суда выдал исполнительный лист о взыскании с муниципального образования в лице Администрации за счет средств казны муниципального образования в пользу Муниципального унитарного предприятия денежных средств (взыскание средств произошло в порядке субсидиарной ответственности собственника должника-предприятия по делу о банкротстве).

Взыскатель направил данный исполнительный лист в Управление Федерального казначейства для исполнения.

Управление Федерального казначейства возвратило исполнительный лист и приложенные к нему документы со ссылкой на пункт 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, указав на необходимость обращения в Управление финансов Администрации.

В пункте 1 статьи 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс) предусмотрено, что исполнение бюджета по расходам осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом), с соблюдением требований Кодекса.

В соответствии со статьей 239 Кодекса иммунитет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации представляет собой правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебного акта, за исключением случаев, установленных статьями 93.3, 93.4, 93.6, 142.2, 142.3, 166.1, 218, 242 и 242.6 Кодекса. Обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов не производится, за исключением случаев, установленных Кодексом. Обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании судебных актов производится в соответствии с главой 24.1 Кодекса.

Основанием для возврата взыскателю документов, поступивших на исполнение, является в том числе предоставление документов, указанных в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, в орган Федерального казначейства (финансовый орган субъекта Российской Федерации, финансовый орган муниципального образования), в котором не открыт лицевой счет должника (пункт 3 статьи 242.1 Кодекса).

В соответствии с пунктом 4 статьи 242.2 Кодекса для исполнения судебных актов по искам к муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов местного самоуправления или их должностных лиц, в том числе в результате издания органами местного самоуправления муниципальных правовых актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, а также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет средств казны муниципального образования (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств местного бюджета), судебных актов о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок за счет средств местного бюджета документы, указанные в пункте 2 статьи 242.1 настоящего Кодекса, направляются для исполнения в финансовый орган муниципального образования.

В статье 242.5 Кодекса регулируется исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства местного бюджета по денежным обязательствам муниципальных казенных учреждений.

На основании пункта 9 статьи 242.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае удовлетворения судом заявления взыскателя о взыскании средств с органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) средств местного бюджета, в порядке субсидиарной ответственности на основании полностью или частично неисполненного исполнительного документа по денежным обязательствам находящегося в его ведении получателя средств местного бюджета исполнительный документ о взыскании средств с органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) средств местного бюджета, направляется в орган по месту открытия главному распорядителю средств местного бюджета лицевого счета как получателю средств местного бюджета для исполнения в порядке, установленном настоящим Кодексом.

Суд первой инстанции установил, что Управление Федерального казначейства не является органом, в который должен указанный направляться исполнительный лист и отказал в удовлетворении заявленных требований.

Суд апелляционной инстанции установил, что взыскателем соблюдено правило направления исполнительного листа именно в орган казначейства.

Данный вывод суда апелляционной инстанции судом округа признан необоснованным, как основанный на неправильном применении норм материального права.

Определением Арбитражного суда Нижегородской области взысканы денежные средства с Администрации не в порядке субсидиарной ответственности на основании полностью или частично не исполненного исполнительного документа по денежным обязательствам находящегося в

ведении Администрации получателя денежных средств - муниципального казенного учреждения (взыскание средств произошло в порядке субсидиарной ответственности собственника должника-предприятия по делу о банкротстве).

На основании изложенного применение к рассматриваемому случаю пункта 9 статьи 242.5 Кодекса неправомерно, так как он предусматривает порядок исполнения иных судебных актов.

Согласно части 6 статьи 13 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в случаях, если спорные отношения прямо не урегулированы федеральным законом и другими нормативными правовыми актами или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай делового оборота, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, арбитражные суды применяют нормы права, регулирующие сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии таких норм рассматривают дела исходя из общих начал и смысла федеральных законов и иных нормативных правовых актов (аналогия права).

Суд округа признал незаконным применение судом апелляционной инстанции пункта 9 статьи 242.5 Кодекса по аналогии закона к рассматриваемому случаю, так как указанные нормы Кодекса и применяемый в бюджетном праве метод правового регулирования - метод властных предписаний, а также принцип самостоятельности бюджетов фактически исключают возможность применения аналогии закона в данных отношениях.

В Кодексе в отношении рассматриваемого случая не установлены правовые нормы, определяющие необходимость направления исполнительного листа в адрес федерального казначейства, поэтому возврат Казначейством исполнительного листа не может быть признан незаконным, в связи с чем в заявленных требованиях Муниципальному унитарному предприятию надлежит отказать.

Арбитражный суд Волго-Вятского округа отменил постановление суда апелляционной инстанции, решение суда первой инстанции оставил в силе.

3. Установление незаконности действий (бездействия) органов, в обязанности которых входит исполнение судебного акта о взыскании денежных средств за счет казны соответствующего муниципального образования.

1). Муниципальное предприятие обратилось в Арбитражный суд Нижегородской области с заявлением о признании незаконным бездействия Финансового управления муниципального образования при исполнении определения Арбитражного суда в части неисполнения предусмотренных бюджетным законодательством мер по исполнению судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (дело №А43-12714/2015).

Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением арбитражного апелляционного суда решение суда оставлено без изменения.

Муниципальное предприятие не согласилось с решением и постановлением судов первой и апелляционной инстанций и обратилось в Арбитражный суд

Волго-Вятского округа с кассационной жалобой, в которой указало, что со стороны Финансового управления муниципального образования имеется незаконное бездействие, проявившееся в не подготовке соответствующего проекта решения о бюджете муниципального образования.

Арбитражный суд определением взыскал с муниципального образования в лице его администрации за счет средств казны муниципального образования в пользу муниципального предприятия денежные средства и выдал исполнительный лист, который поступил на исполнение в Финансовое управление муниципального образования.

Посчитав, что со стороны уполномоченного органа отсутствуют какие-либо действия по исполнению исполнительного документа, Муниципальное предприятие обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением, указав, что Финансовое управление, проявило бездействие, не подготовив соответствующий проект решения о бюджете муниципального образования.

Суды установили, что Финансовое управление неоднократно разрабатывало проекты решений Земского собрания о внесении изменений и дополнений в решения Земского собрания о бюджете на очередной финансовый год, в соответствии с которыми были предусмотрены соответствующие расходные обязательства муниципального образования по задолженности перед Муниципальным предприятием по исполнению определения суда, и что, начальник Финансового управления неоднократно докладывал на заседаниях представительного органа муниципального образования о необходимости выделения денежных средств на исполнение указанного судебного акта.

Арбитражный суд первой инстанции отказал в удовлетворении иска, поскольку уполномоченный орган доказал отсутствие со своей стороны незаконного бездействия.

Арбитражный апелляционный суд согласился с выводом суда первой инстанции и оставил его решение без изменения.

Муниципальное предприятие не привело иных доводов о том, что Финансовое управление проявило бездействие в какой-либо иной форме, и не оспорило какие-либо действия Финансового управления в установленном законном порядке.

При наличии таких обстоятельств суд округа отказал в удовлетворении кассационной жалобы, решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанций оставил в силе.

2). Акционерное общество обратилось в Арбитражный суд Костромской области с заявлением о признании незаконным бездействия Финансового управления муниципального образования по исполнению исполнительного листа арбитражного суда (дело № А31-1620/2015).

Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением арбитражного апелляционного суда решение суда оставлено без изменения.

Акционерное общество не согласилось с решением и постановлением судов первой и апелляционной инстанций и обратилось в Арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой, в которой указало, что

Финансовое управление не внесло изменения в сводную бюджетную роспись в целях исполнения исполнительного листа.

Суды установили, что арбитражный суд решением взыскал с муниципального образования в лице управления жилищно-коммунального хозяйства и строительства за счет казны муниципального образования в пользу акционерного общества денежные средства и выдал исполнительный лист, который поступил на исполнение в Финансовое управление муниципального образования.

Посчитав, что бездействие Финансового управления, выразившееся в неисполнении свыше трех месяцев исполнительного документа, противоречит действующему законодательству и нарушает права и законные интересы в сфере предпринимательской деятельности, Общество обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Арбитражный суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований. Арбитражный апелляционный суд оставил решение суда первой инстанции без изменения.

В силу пункта 3 статьи 239 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс) обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации производится на основании судебных актов в соответствии с главой 24.1 данного Кодекса.

В статье 242.2 Кодекса предусмотрено, что для исполнения судебных актов по искам к муниципальным образованиям исполнительный лист и иные предусмотренные данным кодексом документы направляются для исполнения в финансовый орган местного образования (пункт 4); исполнение судебных актов осуществляется за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели законом (решением) о бюджете; при исполнении судебных актов в объемах, превышающих ассигнования, утвержденные законом (решением) о бюджете на эти цели, вносятся соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись (пункт 5); исполнение судебных актов производится в течение трех месяцев со дня поступления исполнительных документов на исполнение (пункт 6).

В соответствии со статьей 217 Кодекса порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи устанавливается соответствующим финансовым органом. Утверждение сводной бюджетной росписи и внесение изменений в нее осуществляется руководителем финансового органа. В случае принятия закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете руководитель финансового органа утверждает соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись. В сводную бюджетную роспись также могут быть внесены изменения в соответствии с решениями руководителя финансового органа без внесения изменений в закон (решение) о бюджете, в том числе в случае исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации - в пределах объема бюджетных ассигнований.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 01.10.2009 № 1312-0-0, в силу специального указания пункта 5 статьи 242.2 Кодекса полномочие руководителя финансового органа муниципального образования вносить изменения в сводную бюджетную роспись - при наличии к тому оснований - является не только правом, но и обязанностью и влечет необходимость принятия всех возможных

организационно-технических мер по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, с учетом конкретных условий исполнения бюджета муниципального образования и с соблюдением правил, установленных действующим бюджетным законодательством.

Внесение изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в решение о бюджете, в том числе при исполнении судебных решений по обращению взыскания на средства местных бюджетов, может быть произведено лишь в порядке перераспределения расходов внутри одного вида (статьи, раздела), то есть в случае направления ассигнований, выделенных на конкретные расходы, на иные расходы того же рода, определенные одной целью.

При отсутствии или недостаточности в бюджете бюджетных ассигнований на соответствующие цели финансовый орган муниципального образования, как субъект, уполномоченный федеральным законом организовать исполнение судебных решений по обращению взыскания на средства местного бюджета, должен своевременно уведомить об этом главу муниципального образования и его представительный орган, которые, обязаны обеспечить исполнение судебного решения в соответствии с пунктом 2 статьи 83 Кодекса - в порядке осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом.

Суд апелляционной инстанции указал на то, что суд первой инстанции установил, что Финансовым управлением предпринимались попытки внести изменения в сводную бюджетную роспись, однако этот вывод суда апелляционной инстанции не подтвержден, установленными судами обстоятельствами дела.

Арбитражный суд Волго-Вятского округа отменил решение и постановление судов первой и апелляционной инстанций и направил дело на новое рассмотрение в суд первой инстанций.