



ШЕСТНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

ул. Вокзальная, 2, г. Ессентуки, Ставропольский край, 357601, <http://www.16aas.arbitr.ru>,
e-mail: info@16aas.arbitr.ru, тел. 8 (87934) 6-09-16, факс: 8 (87934) 6-09-14

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Ессентуки

Дело № А63-1394/2020

24 августа 2021 года

Резолютивная часть постановления объявлена 19 августа 2021 года.

Полный текст постановления изготовлен 24 августа 2021 года.

Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе: председательствующего Сомова Е.Г., судей Цигельникова И.А. и Семенова М.У., при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Руковицкой Е.О., рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Министерства экономического развития Ставропольского края на решение Арбитражного суда Ставропольского края от 08.06.2021 по делу № А63-1394/2020, при участии в судебном заседании представителей: от Министерства экономического развития Ставропольского края – Лобанова И.А. (доверенность от 24.12.2020), от Управления Федерального казначейства по Ставропольскому краю – Стрепетова В.В. (доверенность от 11.01.2019), в отсутствие иных лиц, участвующих в деле, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, в том числе путем размещения информации на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет,

УСТАНОВИЛ:

Министерство экономического развития Ставропольского края (далее – министерство, заявитель) обратилось в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федерального казначейства по Ставропольскому краю (далее – управление) о признании недействительными пункта 1 представления от 16.12.2019 № 21-10-10/21/131 и пункта 1 предписания от 31.12.2019 № 21-10-10/21-136 в части суммы, подлежащей возврату из бюджета Ставропольского края в федеральный бюджет (требования уточнены в порядке

статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Министерство финансов Ставропольского края, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа.

Решением суда первой инстанции от 17.07.2020, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции от 21.10.2020, заявленные министерством требования удовлетворены в части. Пункт 1 представления управления от 16.12.2019 № 21-10-10/21/131 и пункт 1 предписания управления от 31.12.2019 № 21-10-10/21-136 признаны недействительными в части суммы, подлежащей возврату из бюджета Ставропольского края в федеральный бюджет, в размере 22 256 070 рублей. В удовлетворении остальной части заявленных требований отказано.

Постановлением суда кассационной инстанции от 15.02.2021 решение Арбитражного суда Ставропольского края от 17.07.2020 и постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.10.2020 по делу № А63-1394/2020 в обжалуемой части отменены. В указанной части дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении решением от 08.06.2021 в удовлетворении заявления министерства отказано в полном объеме.

Не согласившись с судебным актом, министерство обратилось в апелляционный суд с жалобой, в которой просит решение суда отменить, ссылаясь на то, что суд первой инстанции принял обжалуемое решение при существенном нарушении норм материального права. По мнению министерства, в дело предоставлены достаточные доказательства, которые свидетельствуют о выполнении всех мероприятий, предусмотренных графиком (в срок до 01.04.2019). Исполнение графика выполнения мероприятий по соглашению подтверждаются в том числе справками о стоимости выполненных работ и затрат, актами о приемке выполненных работ. При расчете штрафных санкций по инвестиционному проекту не учтено, что дата выполнения графика – 01.04.2019 является последним днем срока по его выполнению, поскольку 30 и 31 марта 2019 года явились нерабочими днями. Податель жалобы указывает на то, что нарушения по инвестиционному проекту выразились лишь в отставании срока достижения значения показателя результативности, которое по состоянию на 16.02.2019 составило 320 млн. руб., вместо 359, 5 млн. руб.

В отзыве управление указало на несостоятельность апелляционной жалобы, просило решение суда оставить без изменения как законное и обоснованное.

В судебном заседании представитель министерства поддержал доводы жалобы, представитель управления доводы апелляционной жалобы отклонил. Иные лица, участвующие в деле, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, своих представителей для участия в судебном заседании не направили, в связи с чем на основании статьи 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации судебное заседание проведено в их отсутствие.

Изучив материалы дела, оценив доводы жалобы и отзыва на нее, заслушав представителей, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что апелляционная жалоба не подлежит удовлетворению.

Из материалов дела следует, что управлением в период с 14.10.2019 по 08.11.2019 в отношении министерства проведена внеплановая проверка на предмет исполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации требования главного распорядителя средств федерального бюджета по возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет объема средств, рассчитанного в соответствии с пунктами 16, 19 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), за истекший период 2019 года.

В ходе проведения проверки установлено, что Министерство является ответственным исполнителем подпрограммы «Социально-экономическое развитие Ставропольского края на 2016-2025 годы» (далее – подпрограмма) государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» в части государственной поддержки инвестиционных проектов.

Между Министерством Российской Федерации по делам Северного Кавказа (далее – Минкавказ России) и Правительством Ставропольского края заключено соглашение от 14.02.2018 № 370-08-2018-018 о предоставлении бюджету Ставропольского края субсидии в 2018 году из федерального бюджета на софинансирование расходных обязательств на мероприятия по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, в рамках подпрограммы (далее – соглашение).

Согласно указанному соглашению, уполномоченным органом исполнительной власти Ставропольского края, осуществляющим взаимодействие с Минкавказом России, на который со стороны Ставропольского края возлагаются функции по исполнению (координации исполнения) соглашения и представлению отчетности, является министерство.

На реализацию мероприятий по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, выделены денежные средства в размере 531 914 894 рублей, в том числе 500 миллионов рублей – средства федерального бюджета, 31 914 894 рубля – средства бюджета Ставропольского края.

Правительство Ставропольского края обязано обеспечить исполнение графика выполнения мероприятий по инвестиционным проектам (далее – график).

Согласно Приложению № 1 к соглашению мероприятием, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия, является осуществление имущественного вноса Ставропольского края в акционерное общество «Агентство инвестиционного развития» (далее – общество) на реализацию следующих инвестиционных проектов: «Закладка интенсивного фруктового сада на территории Кавказских Минеральных Вод в Минераловодском городском округе Ставропольского края», «Модернизация животноводческого комплекса молочного направления на 1 700 коров», «Организация производства прицепной техники в Ставропольском крае», «Организация производства хлебобулочных изделий»

Согласно Приложению № 2 к соглашению показателем результативности исполнения мероприятий, в целях которых предоставляется субсидия, является объем инвестиций (за исключением бюджетных инвестиций), направленных на реализацию инвестиционных проектов в рамках подпрограммы субъекта с установленным значением – 737,5 миллионов рублей (далее – показатель результативности).

В целях реализации Госпрограммы учреждено общество, 100% акций которого находится в государственной собственности Ставропольского края. Министерство определено уполномоченным органом исполнительной власти Ставропольского края на осуществление от имени Ставропольского края функций и полномочий учредителя, прав акционера общества.

Между министерством и обществом заключен договор от 22.05.2018 № 1 о предоставлении бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным учреждением и государственным или муниципальным унитарным предприятием, за счет средств бюджета Ставропольского края (далее – договор).

На участие общества в реализации проектов по социально экономическому развитию Ставропольского края предусмотрено 531 914 894 рубля, в том числе участие в капитале ООО «Агроальянс Инвест» (реализация инвестиционного проекта «Модернизация животноводческого комплекса молочного направления на 1700 коров»)

– 359 500 000 рублей; участие в капитале ООО «Кубаночка Ставрополя» (реализация инвестиционного проекта «Организация производства хлебобулочных изделий») – 20 500 000 рублей; участие в капитале ООО «Ставропольский селекционный центр плодово-ягодного питомниководства» (реализация инвестиционного проекта «Закладка интенсивного фруктового сада на территории Кавказских Минеральных Вод в Минераловодском городском округе Ставропольского края») – 99 886 894 рублей; участие в капитале ООО «Ставприцеп-Инвест» (реализация инвестиционного проекта «Организация производства прицепной техники») – 52 028 000 рублей.

Между инвесторами и обществом по указанным проектам заключены инвестиционные соглашения.

Министерством 13.02.2019 в государственной интегрированной информационной системе «Электронный бюджет» размещен отчет о достижении значения показателя результативности в размере 750 миллионов рублей с учетом подтвержденных освоенных инвесторами денежных средств в 2017 году и денежным обязательствам по заключенным договорам на закупку сырья и материалов в 2018-2019 годах.

Согласно уточненному отчету министерства об освоении денежных средств в рамках реализации инвестиционных проектов по состоянию на 01.04.2019 значение показателя результативности составило 471 139 173 рубля.

В адрес Минкавказа России письмом от 03.04.2019 № МЭР-03/1777 направлен отчет об исполнении графика, согласно которому по инвестиционному проекту «Модернизация животноводческого комплекса молочного направления на 1700 коров» нарушение составило 1 день; по проекту «Организация производства хлебобулочных изделий» – нарушения отсутствуют; по проектам «Закладка интенсивного фруктового сада на территории Ставропольского края» и «Организация производства прицепной техники» – на дату направления отчета график не выполнен.

Письмом Минкавказа России от 17.04.2019 № ГЯ-2-01712 в адрес Правительства Ставропольского края направлено требование по возврату из бюджета Ставропольского края в доход федерального бюджета средств субсидии, предоставленной в 2018 году, за нарушение сроков выполнения показателя результативности и графика в объеме 48 073 000 рублей, в том числе по проекту «Модернизация животноводческого комплекса молочного направления на 1 700 коров» – штраф 33 793 000 рублей за нарушение сроков выполнения мероприятий (предельный срок до 01.04.2019, срок нарушения – 1 день) и неполное освоение собственных средств (предельный срок – 16.02.2019, срок нарушения – 2 месяца).

В адрес Минкавказа России направлено письмо Министерства экономического

развития Ставропольского края от 04.06.2019 № МЭР03/3090 о невозможности выполнения требования по возврату из бюджета Ставропольского края в доход федерального бюджета 48 073 000 рублей в связи с ограниченностью средств бюджета Ставропольского края.

В связи с неоплатой штрафных санкций в срок до 01.06.2019 Управлением в адрес министерства внесено представление от 16.12.2019 № 21-10-10/21/131 и предписание от 31.12.2019 № 21-10-10/21-136 с требованием о возврате в срок до 31.03.2020 из бюджета Ставропольского края в федеральный бюджет 48 073 000 рублей.

Министерство обратилось за защитой нарушенных прав в арбитражный суд.

При новом рассмотрении настоящего спора, суд первой инстанции правомерно исходил из следующего.

Согласно пункту 3 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации правила, устанавливающие общие требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, а также порядок определения и установления предельного уровня софинансирования Российской Федерации (в процентах) объема расходного обязательства субъекта Российской Федерации устанавливаются нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Согласно пунктам «б» и «в» пункта 10 Правил в редакции, действовавшей в спорный период, соглашение, заключаемое в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации правилами предоставления субсидий, должно содержать значения показателей результативности использования субсидии; перечень объектов капитального строительства и (или) объектов недвижимого имущества и обязательства субъекта Российской Федерации по соблюдению графика выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству (реконструкции) или приобретению указанных объектов в пределах установленной стоимости строительства (реконструкции) или стоимости приобретения объектов – в отношении субсидий, предоставляемых на софинансирование строительства (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, технического перевооружения) объектов капитального строительства и (или) приобретение объектов недвижимого имущества.

В силу пункта 16 Правил в редакции, действовавшей в спорный период, в случае если субъектом Российской Федерации по состоянию на 31 декабря года предоставления субсидии допущены нарушения обязательств, предусмотренных соглашением в соответствии с подпунктом «б» пункта 10 данных Правил, и в срок до первой даты представления отчетности о достижении значений показателей результативности

использования субсидии в соответствии с соглашением в году, следующем за годом предоставления субсидии, указанные нарушения не устранены, объем средств, подлежащий возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет в срок до 1 июня года, следующего за годом предоставления субсидии, рассчитывается по предусмотренной данным пунктом формуле.

Пунктом 19 Правил в редакции, действовавшей в спорный период, установлено, что в случае если субъектом Российской Федерации по состоянию на 31 декабря года предоставления субсидии допущены нарушения обязательств, предусмотренных соглашением в соответствии с подпунктом «в» пункта 10 Правил, и в срок до 1 апреля года, следующего за годом предоставления субсидии, указанные нарушения не устранены, объем средств, соответствующий 10 процентам объема средств, предусмотренного на год, в котором допущены нарушения указанных обязательств, размеру субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), по которым допущено нарушение графика выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническому перевооружению) объектов капитального строительства и (или) приобретению объектов недвижимого имущества, без учета размера остатка субсидии по указанным объектам государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), не использованного по состоянию на 1 января текущего финансового года, подлежит возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в доход федерального бюджета в срок до 1 июня года, следующего за годом предоставления субсидии, если высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, допустившего нарушение соответствующих обязательств, не позднее 15 апреля года, следующего за годом предоставления субсидии, не представлены документы, предусмотренные абзацем третьим пункта 20 данных Правил.

В случае одновременного нарушения субъектом Российской Федерации обязательств, предусмотренных соглашением в соответствии с подпунктами «б» и «в» пункта 10 Правил, возврату подлежит объем средств, соответствующий размеру субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), определенный в соответствии с абзацем первым данного пункта.

Суд установил, что окончательные сроки устранения нарушений выполнения показателя результативности установлены до первой даты представления отчетности о

достижении значения показателя результативности в соответствии с соглашением в году, следующем за годом предоставления субсидии (до 16 февраля года следующего за годом предоставления субсидии); графика – до 1 апреля года, следующего за годом предоставления субсидии.

Оценив в совокупности и взаимосвязи представленные в дело доказательства по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд указал, что Ставропольский край взял на себя обязательство по обеспечению исполнения графика выполнения мероприятий по инвестиционным проектам, при этом согласно отчету об исполнении графика выполнения мероприятий по инвестиционным проектам за 2018 год Ставропольским краем не выполнены в полном объеме мероприятия графика по инвестиционным проектам, а именно:

– «Модернизация животноводческого комплекса молочного направления на 1700 коров» (в 3 квартале 2018 года объем финансового обеспечения проекта за счет средств частных инвесторов составил 4 877,100 тыс. рублей, при плановом значении 29 250,00 тыс. руб.; в 4 квартале 2018 года объем финансового обеспечения проекта за счет заемных средств составил 164 871,01 тыс. руб., при плановом значении 384 500 тыс. руб.);

– «Организация производства хлебобулочных изделий» (в 4 квартале 2018 года объем финансового обеспечения проекта за счет средств частных инвесторов составил 4736,500 тыс. руб., при плановом значении 16 337,800 тыс. руб.);

– «Закладка интенсивного фруктового сада на территории Кавказских Минеральных Вод в Минераловодском городском округе Ставропольского края» (во втором квартале 2018 года объем финансового обеспечения проекта за счет средств частных инвесторов составил 0 тыс. руб., при плановом значении 34 700 тыс. руб.; в 3 квартале 2018 года объем финансового обеспечения за счет средств частных инвесторов составил 0 тыс. руб., при плановом значении 75 784,110 тыс. руб.);

– «Организация производства прицепной техники» (в 4 квартале 2018 года объем финансового обеспечения проекта за счет средств частных инвесторов составил 10 890,00 тыс. руб., при плановом значении 10 900, 00 тыс. руб.).

Из отчета об исполнении графика выполнения мероприятий по инвестиционным проектам по состоянию на 01.04.2019 следует, что не выполнены в полном объеме мероприятия по инвестиционным проектам: «Модернизация животноводческого комплекса молочного направления на 1700 коров», «Закладка интенсивного фруктового сада на территории Кавказских Минеральных Вод в Минераловодском городском округе Ставропольского края», «Организация производства прицепной техники». Данное

обстоятельство подтверждается расчетом на основании названного отчета:

– по мероприятию «Модернизация животноводческого комплекса молочного направления на 1700 коров» отклонение фактического объема финансового обеспечения собственных и заемных средств от планового обеспечения за период 2018 год – 1 квартал 2019 года составило 94 029,83 тыс. руб. (485 900 – 391 870,17);

– по мероприятию «Закладка интенсивного фруктового сада на территории Ставропольского края» отклонение фактического объема финансового обеспечения средств частных инвесторов от планового обеспечения за период 2018 год – 1 квартал 2019 года составило 114 614,11 тыс. руб. (134 613,11 – 19 999);

– по мероприятию «Организация производства прицепной техники» отклонение фактического объема финансового обеспечения средств частных инвесторов от планового обеспечения за период 2018 год – 1 квартал 2019 года составило 40 442 тыс. руб. (70 242 – 29 800).

Кроме того, отклонения графика выполнения мероприятий по инвестиционным проектам подтверждается отчетом о ходе финансирования инвестиционных проектов по состоянию на 01.04.2019, реализуемых в рамках подпрограмм социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а именно:

– по мероприятию «Модернизация животноводческого комплекса молочного направления на 1700 коров» из предусмотренной из внебюджетных источников к инвестированию суммы в размере 485 900 млн. рублей за счет средств частных инвесторов (собственных и заемных), привлечено и освоено инвестиций на сумму 389 950, 173 млн. рублей;

– по мероприятию «Закладка интенсивного фруктового сада на территории Кавказских Минеральных Вод в Минераловодском городском округе Ставропольского края» из предусмотренной из внебюджетных источников к инвестированию суммы в размере 134 613,000 млн. рублей за счет средств частных инвесторов (собственных и заемных), привлечено и освоено инвестиций на сумму 19 999 млн. рублей;

– по мероприятию «Организация производства прицепной техники» из предусмотренной из внебюджетных источников к инвестированию суммы в размере 70 242 млн. рублей за счет средств частных инвесторов (собственных и заемных), привлечено и освоено инвестиций на сумму 29 890 млн. рублей.

При установленных обстоятельствах, управление правомерно установило нарушение министерством обязательств по выполнению графика мероприятий и достижению показателей результативности.

Из системного толкования пунктов 4.3.4, 4.3.5 Соглашения субъект Российской

Федерации (в лице уполномоченного органа – министерства) обязуется обеспечить предоставление отчетности, а также в случае получения соответствующего запроса представление документов и материалов, необходимых для осуществления контроля условий предоставления субсидии и других обстоятельств, предусмотренных Соглашением.

Оценка результативности осуществления мероприятий осуществляется на основании данных отчетности, предоставленной субъектом Российской Федерации (пункт 4.1.3 соглашения).

Таким образом, суд пришел к правомерному выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований министерства.

Доводы апелляционной жалобы о том, что исполнение графика выполнения мероприятий по соглашению подтверждаются, в том числе справками о стоимости выполненных работ и затрат, актами о приемке выполненных работ, не принимаются во внимание, поскольку названные документы не содержат сведений о том, что указанные работы относятся к исполнению соглашения, а также, что оплата за производство таких работ произведена за счет средств инвесторов (собственных или заемных), а не за счет бюджетных средств. При этом данные документы министерством ни в ходе проведения проверочных мероприятий, ни в ходе обсуждения их результатов, управлению не предоставлялись.

Ссылка апелланта на то, что при расчете штрафных санкций по инвестиционному проекту не учтено, что дата выполнения графика – 01.04.2019 является последним днем срока по его выполнению, поскольку 30 и 31 марта 2019 года явились нерабочими днями несостоятельна, поскольку отчетность, которая направлялась в ходе исполнения соглашения, по состоянию на 01.04.2019 включала, в том числе дату, – 01.04.2019. При том, что из советующего отчета об исполнении графика выполнения мероприятий на 01.04.2019 усматривается, что мероприятия по инвестиционному проекту «Модернизация животноводческого комплекса молочного направления на 1 700 коров» не выполнены в полном объеме.

В обоснование своей позиции о нарушении судом первой инстанции норм материального права, апеллент указывает на то, что к спорным правоотношениям применимы положения гражданского законодательства при исчислении сроков. Однако судебная коллегия отмечает, что в спорном случае применены нормы бюджетного законодательства в силу пункта 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации 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. Таким образом, в рассматриваемой ситуации ссылки подателя жалобы на положения статей 193, 194 Гражданского кодекса Российской Федерации основаны на ошибочном понимании норм материального права.

Довод апелланта о том, что судебный акт не влияет на права и обязанности Министерства экономического развития Российской Федерации не имеет отношения к существу настоящего спора, поскольку предметом соглашения является предоставление из федерального бюджета бюджету Ставропольского края субсидии в целях софинансирования мероприятий по социально-экономическому развитию.

Исходя из положений статей 13, 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств, соответственно, Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Следовательно, при заключении и исполнении соглашений о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации уполномоченные органы выступают в таких правоотношениях от имени соответствующих публично-правовых образований.

Так, в спорной ситуации предмет спора шире, чем права и обязанности отдельного государственного органа (Министерства экономического развития Российской Федерации).

При установленных обстоятельствах, доводы апелляционной жалобы основаны на неправильном понимании заявителем норм материального права, не свидетельствуют о наличии оснований для отмены судебного акта.

Суд первой инстанции всесторонне, полно и объективно установил фактические обстоятельства, исследовал имеющиеся в деле доказательства. При принятии обжалуемого судебного акта судом первой инстанции не допущено нарушений норм материального и процессуального права.

Оснований для изменения или отмены судебного акта, апелляционная инстанция не установила.

Руководствуясь статьями 110, 266, 268, 269, 271, 275 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации,

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Ставропольского края от 08.06.2021 по делу № А63-1394/2020 оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в двухмесячный срок через арбитражный суд первой инстанции.

Председательствующий

Е.Г. Сомов

Судьи:

И.А. Цигельников

М.У. Семенов