



**АРБИТРАЖНЫЙ СУД
ВОЛГО-ВЯТСКОГО ОКРУГА**
Кремль, корпус 4, Нижний Новгород, 603082
<http://fasvvo.arbitr.ru/> E-mail: info@fasvvo.arbitr.ru

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
арбитражного суда кассационной инстанции

Нижний Новгород

Дело № А17-513/2019

09 июня 2021 года

(дата изготовления постановления в полном объеме)

Резолютивная часть постановления объявлена 07.06.2021.

Арбитражный суд Волго-Вятского округа в составе:
председательствующего Радченковой Н.Ш.,
судей Александровой О.В., Башевой Н.Ю.,

при участии представителя

от Отдела жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи и благоустройства
Администрации городского округа Шуя и Администрации городского округа Шуя:
Яровицына А.Л. (доверенности от 19.01.2021 № 39 и от 11.01.2021 № 1),

рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу Отдела жилищно-коммунального
хозяйства, транспорта, связи и благоустройства Администрации городского округа Шуя

на решение Арбитражного суда Ивановской области от 09.12.2020 и
на постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 10.02.2021
по делу № А17-513/2019

по заявлению Отдела жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи и
благоустройства Администрации городского округа Шуя
к Службе государственного финансового контроля Ивановской области,
об оспаривании постановлений о назначении административного наказания,

третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований относительно предмета спора, –
Администрация городского округа Шуя,

и у с т а н о в и л :

Отдел жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи и благоустройства
Администрации городского округа Шуя (далее – Отдел) обратился в Арбитражный суд
Ивановской области с заявлением к Службе государственного финансового контроля
Ивановской области (далее – Служба, административный орган) об оспаривании
постановления от 14.01.2019 № 03-12-170/2018 о назначении административного наказания

за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Заявление принято к производству, делу присвоен номер А17-513/2019.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечена Администрации городского округа Шуя (далее – Администрация).

Отдел обратился в Арбитражный суд Ивановской области с заявлением к Службе об оспаривании постановления от 14.01.2019 № 03-12-169/2018 о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 КоАП РФ. Заявление принято к производству, делу присвоен номер А17-514/2019.

Отдел обратился в Арбитражный суд Ивановской области с заявлением к Службе об оспаривании постановления от 14.01.2019 № 03-12-168/2018 о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 КоАП РФ. Заявление принято к производству, делу присвоен номер А17-515/2019.

Отдел обратился в Арбитражный суд Ивановской области с заявлением к Службе об оспаривании постановления от 14.01.2019 № 03-12-167/2018 о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 КоАП РФ. Заявление принято к производству, делу присвоен номер А17-516/2019.

На основании части 2 статьи 130 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) Арбитражный суд Ивановской области вынес определение об объединении дел № А17-513/2019, А17-514/2019, А17-515/2019 и А17-516/2019 в одно производство для их совместного рассмотрения в рамках дела № А17-513/2019.

Решением Арбитражного суда Ивановской области от 09.12.2020 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Второй арбитражный апелляционный суд постановлением от 10.02.2021 оставил решение суда первой инстанции без изменения.

Отдел не согласился с принятыми судебными актами и обратился в Арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой в которой просит их отменить.

По мнению заявителя жалобы, суд первой инстанции неправомерно возобновил производства по делам № А17-513/2019, А17-514/2019, А17-515/2019 и А17-516/2019 без законных на то оснований. Отдел указывает, что пунктом 6 Порядка предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований на проектирование строительства (реконструкции), капитального ремонта, строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов, являющегося приложением к подпрограмме «Дорожное хозяйство» государственной программы Ивановской области «Развитие транспортной системы Ивановской области», утвержденной постановлением Правительства Ивановской области от 13.11.2013 № 447-п (далее – Порядок № 447-п), предусмотрено погашение кредиторской задолженности в предыдущие годы в случаях недофинансирования из областного бюджета, что свидетельствует о возможности предоставления субсидий дорожного фонда за ранее выполненные работы по ремонту местных дорог. Кассатор полагает, что расходы на погашение кредиторской задолженности по проведенным ремонтам автомобильных дорог производятся из средств, выделенных на исполнение расходного обязательства муниципального образования на осуществление ремонта автомобильных дорог, что соответствует направленности предоставляемой субсидии, установленной в пункте 1

Порядка № 447-п и в пункте 1.10 раздела «Характеристика основных мероприятий подпрограммы» подпрограммы «Дорожное хозяйство». Кредиторская задолженность является отсроченными платежами подрядчикам за выполненные работы и никаким образом не изменяет целевой направленности производимых расходов. В случае ее наличия финансирование осуществляется за счет средств, выделенных на расходное обязательство, в рамках которого она ранее образовалась. Отделом обеспечен целевой характер направления расходования субсидий, так как в направлении расходов (структура кода целевой статьи) прослеживается привязка кодов расходов бюджета Ивановской области с кодами направлений расходов бюджета городского округа Шуя.

Подробно позиция заявителя изложена в кассационной жалобе и поддержана представителем в судебном заседании.

Служба в отзыве возразила против доводов Отдела, сославшись на законность обжалованных судебных актов; ходатайствовала о рассмотрении жалобы в отсутствие представителя.

Законность принятых судебных актов проверена Арбитражным судом Волго-Вятского округа в порядке, установленном в статьях 274, 284 и 286 АПК РФ.

Как следует из материалов дела, в соответствии с планом контрольной деятельности на 2018 год Службой проведена проверка соблюдения Отделом целей, порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов, полученных из областного бюджета (выборочно), а также достижения показателей результативности использования указанных средств, соответствующих целевым показателям и индикаторам, предусмотренным государственными программами, за 2016 – 2017 годы.

В ходе проверки установлено, что в нарушение статьи 38, подпункта 1 пункта 1 статьи 158, абзаца четвертого статьи 162, статьи 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), пункта 1.10 подпрограммы «Дорожное хозяйство» государственной программы «Развитие транспортной системы Ивановской области», утвержденной постановлением Правительства Ивановской области от 13.11.2013 № 447-п (далее – подпрограмма «Дорожное хозяйство»), пункта 1 Порядка № 447-п Отдел в 2017 году направил средства в сумме 46 058 850 рублей, предоставленные в 2017 году из областного бюджета в виде субсидии на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов, на погашение кредиторской задолженности, образовавшейся в 2016 году у Отдела перед МБУ «Управление благоустройства городского округа Шуя» по соглашению от 31.12.2015 № 4 за работы, выполненные в 2016 году по контракту от 13.07.2016 № 142 на ремонт автомобильных дорог в г. Шуя: пер. Красноармейский, ул. Алимова, ул. Васильевская, ул. Дуниловская, ул. Маяковская, ул. м. Соловьева, ул. Свердлова, ул. Советская, со сроком исполнения 31.12.2016, заключенного с АО «ДОРМОСТРОЙ», за счет средств бюджета городского округа Шуя, на цели, не соответствующие целям, установленным Законом Ивановской области от 07.12.2016 № 112-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – Закон № 112-ОЗ), подпунктом 1.10 подпрограммы «Дорожное хозяйство», пунктом 1 Порядка № 447-п.

По результатам проверки объем нецелевого использования средств областного бюджета составил 46 058 850 рублей, оплата произведена заявками на кассовый расход: от 26.04.2017 № 00000333 (на сумму 6 609 834 рубля), от 03.05.2017 № 00000378 (на сумму 6 918 033,34 рубля), от 04.05.2017 № 00000388 (на сумму 16 582 924,16 рубля), от 11.05.2017 № 00000420 (на сумму 15 948 058,50 рубля).

По факту нецелевого использования средств областного бюджета Служба в отношении Отдела составила протоколы от 30.11.2018 № 03-12-170/2018, 03-12-169/2018,

03-12-168/2018, 03-12-167/2018 об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 15.14 КоАП РФ, в отношении каждой заявки на кассовый расход.

Служба 14.01.2019 вынесла постановления о назначении административных наказаний в виде штрафа:

– № 03-12-170/2018 – 797 402 рубля 93 копейки по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.14 КоАП РФ (заявка на кассовый расход от 11.05.2017 № 00000420);

– № 03-12-169/2018 – в размере 829 146 рублей 21 копейки по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.14 КоАП РФ (заявка на кассовый расход от 04.05.2017 № 00000388);

– № 03-12-168/2018 – в размере 345 901 рубль 67 копеек по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.14 КоАП РФ (заявка на кассовый расход от 03.05.2017 № 00000378);

– № 03-12-167/2018 – в размере 330 491 рубль 70 копеек по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.14 КоАП РФ (заявка на кассовый расход от 26.04.2017 № 00000333).

Полагая, что вынесенные административным органом постановления являются незаконными и подлежат отмене, заявитель обратился в арбитражный суд с соответствующими заявлениями.

Руководствуясь статьями 31.1, 38, 139, 179.4, 306.4 БК РФ, статьей 2.1 КоАП РФ, суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований и исходил из доказанности материалами дела наличия в деянии заявителя всех элементов состава вменяемых административных правонарушений и отсутствия со стороны ответчика существенных нарушений процессуальных требований при производстве по делам об административных правонарушениях.

Апелляционный суд оставил решение суда без изменения.

Рассмотрев кассационную жалобу исходя из приведенных в ней доводов, Арбитражный суд Волго-Вятского округа не нашел оснований для отмены принятых судебных актов.

В соответствии с частью 6 статьи 210 АПК РФ при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд в судебном заседании проверяет законность и обоснованность оспариваемого решения, устанавливает наличие соответствующих полномочий административного органа, принявшего оспариваемое решение, устанавливает, имелись ли законные основания для привлечения к административной ответственности, соблюден ли установленный порядок привлечения к ответственности, не истекли ли сроки давности привлечения к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для дела.

На основании статьи 15.14 КоАП РФ нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплате денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, или в направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 5 до 25 процентов от суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению.

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в сфере бюджетного финансирования.

Объективную сторону образуют действия в виде неправомерного использования денежных средств на цели, не соответствующие условиям их получения.

В соответствии со статьей 38 БК РФ одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, означающий, что ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

В пункт 1 статьи 306.4 БК РФ установлено, что нецелевым использованием бюджетных средств признается направление средств бюджета бюджетной системы РФ и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

В пункте 14.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» разъяснено, что использование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, является нецелевым использованием бюджетных средств.

В силу пункта 3 статьи 139 БК РФ цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями данного Кодекса.

На основании пункта 5 статьи 179.4 БК РФ муниципальный дорожный фонд создается решением представительного органа муниципального образования (за исключением решения о местном бюджете); объем бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда утверждается решением о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в размере не менее прогнозируемого объема доходов бюджета муниципального образования, установленных решением представительного органа муниципального образования, указанным в абзаце первом настоящего пункта, в том числе от иных поступлений в местный бюджет, утвержденных решением представительного органа муниципального образования, предусматривающим создание муниципального дорожного фонда.

В приложении № 10 к Закону № 112-ОЗ в структуру расходов областного бюджета на 2017 год включены субсидии департамента дорожного хозяйства и транспорта Ивановской области бюджетам муниципальных образований на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов (межбюджетные трансферты).

Согласно пункту 1.10 подпрограммы «Дорожное хозяйство» в редакции, действовавшей в спорный период, в рамках предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов, планируется оказать финансовую помощь органам

местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области по строительству (реконструкции), капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Порядок предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов, установлен приложением 1 к настоящей подпрограмме.

Постановлением Правительства Ивановской области от 29.03.2017 № 110-п утвержден Перечень мероприятий, софинансируемых за счет субсидий, предоставляемых бюджетам муниципальных образований из дорожного фонда Ивановской области на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов, в 2017 году (далее – Перечень мероприятий).

В данный перечень включены конкретные мероприятия, на софинансирование которых в 2017 году предоставляется субсидия, в частности ремонт автомобильных дорог по улицам Дуниловская, Маяковского, М. Соловьева, Васильевская, Советская и по переулку Красноармейский в городе Шуя; ремонт участков автомобильных дорог по улицам Алимova и Свердлова в городе Шуя; ремонт участка автомобильной дороги по улице Фабричная в городе Шуя.

Таким образом, приведенными нормативными правовыми актами Ивановской области четко определен исчерпывающий перечень целей предоставления бюджетам муниципальных образований области субсидий, к которым отнесены: строительство (реконструкция), капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, формирование муниципальных дорожных фондов.

Возможность предоставления указанных субсидий на цели погашения муниципальными образованиями кредиторской задолженности, возникающей в связи с финансированием работ по строительству и ремонту автомобильных дорог, данными актами на момент возникновения спорных правоотношений предусмотрена не была.

В соответствии с пунктом 6 Порядка № 447-п при наличии на момент окончания срока действия соглашения отчетного года о предоставлении Ссбсидий из дорожного фонда Ивановской области кредиторской задолженности по объектам, финансирование которых осуществлялось за счет субсидий, и возникшей в связи с недофинансированием субсидии, погашение задолженности по контрактам перед подрядными организациями осуществляется органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования Ивановской области за счет и в пределах средств, предоставленных в виде субсидии на текущий финансовый год (без обеспечения доли софинансирования местного бюджета при условии исполнения своих обязательств и подтверждения произведенной оплаты в отчетном финансовом году).

Из указанного пункта следует, что погашение задолженности по контрактам перед подрядными организациями за счет и в пределах средств, предоставленных в виде Субсидии на текущий финансовый год, осуществляется при наличии на момент окончания срока действия Соглашения отчетного года кредиторской задолженности по объектам, финансирование которых осуществлялось за счет Субсидий, предоставленных на отчетный год, возникшей в связи с недофинансированием Субсидии.

В рассматриваемом случае в 2016 году Отделу субсидии из бюджета Ивановской области на строительство (реконструкция), капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, формирование муниципальных дорожных фондов не предоставлялись, следовательно, кредиторская

задолженность в 2016 году возникла не в связи с недофинансированием субсидии и не могла быть погашена за счет средств, предоставленных в виде субсидии в 2017 году.

Таким образом, довод заявителя о погашении кредиторской задолженности в соответствии с пунктом 6 Порядка № 447-п отклоняется судом округа, как основанный на ошибочном толковании нормы и несоответствующий обстоятельствам дела.

Согласно абзацу 2 пункта 3 статьи 62 Закона Ивановской области от 18.02.2009 № 20-03 «Устав Ивановской области» Устав, законы и иные нормативные правовые акты Ивановской области обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Ивановской области органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и другими гражданами.

В соответствии со статьей 422 Гражданского кодекса Российской Федерации договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

На основании изложенного соглашение от 11.04.2017 № АШ-МДФ/1 о предоставлении в 2017 году из дорожного фонда Ивановской области субсидии бюджету городского округа Шуя на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов (далее – Соглашение № АШ-МДФ/1) не должно противоречить нормативным правовым актам, являющимся правовыми основаниями предоставления средств из областного бюджета.

Вместе с тем Соглашение № АШ-МДФ/1 в части перечня мероприятий, являющегося приложением № 1 к соглашению, противоречит Закону № 112-ОЗ, подпрограмме «Дорожное хозяйство», Порядку № 447-п и Перечню мероприятий, являющимся правовыми основаниями предоставления средств из областного бюджета, так как предусматривает направление субсидии на ремонт дорог в 2017 году на оплату работ, выполненных в 2016 году.

Таким образом, суды правомерно не приняли в качестве доказательства законности расходования заявителем средств субсидии на погашение кредиторской задолженности, возникшей в связи с финансированием работ по строительству и ремонту автомобильных дорог в 2016 году, Соглашение № АШ-МДФ/1.

Исследовав и оценив представленные в материалы дела доказательства по правилам статьи 71 АПК РФ, суды пришли к обоснованному выводу о наличии в действиях Отдела нецелевого использования бюджетных средств, а соответственно, и наличия события административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 КоАП РФ.

В силу части 2 статьи 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Основанием для освобождения заявителя от ответственности могут служить обстоятельства, вызванные объективно непреодолимыми либо непредвиденными препятствиями, находящимися вне контроля хозяйствующего субъекта, при соблюдении той степени добросовестности, которая требовалась от него в целях выполнения законодательно установленной обязанности. Отсутствие вины юридического лица предполагает объективную невозможность соблюдения установленных правил, необходимость принятия мер, от юридического лица не зависящих.

Доказательств, свидетельствующих о том, что заявитель принял все зависящие от него меры по недопущению правонарушения, в материалах дела не имеется. Обстоятельства,

свидетельствующие об объективной невозможности выполнить требования закона, не названы.

При таких обстоятельствах суды пришли к правильному выводу о наличии в деянии Отдела состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 15.14 КоАП РФ.

Процедура привлечения к административной ответственности, регламентированная нормами КоАП РФ, соблюдена, существенных нарушений процессуальных требований не установлено. Предусмотренный статьей 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения на момент вынесения постановлений о назначении административного наказания не пропущен.

Административное наказание установлено Отделу с учетом положений главы 4 КоАП РФ, соответствует характеру совершенных заявителем правонарушений и соразмерно их тяжести.

Установленные судами фактические обстоятельства и сделанные на их основе выводы соответствуют материалам дела, им не противоречат и не подлежат переоценке судом кассационной инстанции в силу статьи 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Арбитражный суд Ивановской области и Второй арбитражный апелляционный суд правильно применили нормы материального права и не допустили нарушений норм процессуального права, являющихся в любом случае основаниями для отмены принятых судебных актов в силу части 4 статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Кассационная жалоба удовлетворению не подлежит.

Вопрос о взыскании государственной пошлины по кассационной жалобе не рассматривался, так как в соответствии с частью 4 статьи 208 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации заявление об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности государственной пошлиной не облагается.

Руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 287 и статьей 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Волго-Вятского округа

П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда Ивановской области от 09.12.2020 и постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 10.02.2021 по делу № А17-513/2019 оставить без изменения, кассационную жалобу Отдела жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи и благоустройства Администрации городского округа Шуя – без удовлетворения.

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

Председательствующий

Н.Ш. Радченкова

Судьи

О.В. Александрова

Н.Ю. Башева