Материалы Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2009 г. № 17

О внесении дополнений в постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»

В связи с возникающими в судебной практике вопросами и в целях обеспечения единообразных подходов к разрешению споров, связанных с применением Бюджетного кодекса Российской Федерации, Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации на основании статьи 13 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» постановляет внести в постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» следующие дополнения.

1. Дополнить постановление пунктом 2.1 следующего содержания: «2.1. При применении положений статьи 158 БК РФ судам необходимо учитывать, что в системе арбитражных судов Российской Федерации главным распорядителем бюджетных средств является Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Поэтому в случае принятия к производству иска (заявления), ответчиком по которому выступает арбитражный суд, независимо от оснований такого иска к участию в деле следует привлекать Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.».

2. Пункт 4 дополнить абзацами шестым и седьмым следующего содержания:

«Судам необходимо иметь в виду, что нормы БК РФ, вступившие в силу с 01.01.2008, более полно по сравнению с ранее действующей редакцией БК РФ регулируют соответствующие отношения, в связи с чем существенно сужена сфера применения норм параграфа 5 главы 23 ГК РФ о договоре поручительства в порядке аналогии закона к правоотношениям, возникающим в связи с государственными (муниципальными) гарантиями, выданными после 31.12.2007.

В частности, права публично-правового образования, исполнившего государственную или муниципальную гарантию, выданную после 31.12.2007, определяются в зависимости от того, предусматривалось ли гарантией право требования гаранта к принципалу о возмещении сумм, уплаченных гарантом бенефициару

Loaded: 02-06-2024 AMt 01:40:17

VAS-RF_#05_2009_1ch:VAS-RF.qxd 27.04.2009 18:29 Page 137

(регрессное требование), и было ли обусловлено исполнение государственной или муниципальной гарантии уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу (пункты 5 и 12 статьи 115 БК РФ).».

3. Пункт 6 дополнить абзацем третьим следующего содержания:

«В то же время при рассмотрении споров, связанных с государственными или муниципальными гарантиями, предоставленными после 31.12.2007, судам необходимо учитывать, что в соответствии с положениями новой редакции пункта 4 статьи 115 БК РФ, вступившими в силу с 01.01.2008, государственные или муниципальные гарантии могут предусматривать как субсидиарную, так и солидарную ответственность гаранта по обеспеченному им обязательству принципала. Если государственная или муниципальная гарантия, предоставленная после 31.12.2007, не содержит условия о характере ответственности гаранта, то применительно к пункту 1 статьи 363 ГК РФ ответственность гаранта является солидарной.».

4. Пункт 7 дополнить абзацами третьим и четвертым следующего содержания:

«Кроме того, с 01.01.2008 нормы, предписывающие необходимость установления законом (решением) о бюджете на очередной год перечня предоставляемых гарантий на сумму, превышающую 0,01 процента расходов соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), утратили силу.

Согласно правилам новой редакции пунктов 1 и 2 статьи 117 БК РФ, вступившим в силу с 01.01.2008, государственные и муниципальные гарантии субъектов Российской Федерации и муниципальных образований предоставляются в пределах общей суммы предоставляемых гарантий, указанной в законе (решении) о бюджете на очередной год. В связи с этим сделки по выдаче государственных (муниципальных) гарантий, совершенные после 31.12.2007, не могут признаваться недействительными по указанному в настоящем пункте постановления основанию.».

5. Пункт 8 дополнить абзацем четвертым следующего содержания:

«Учитывая, что с 01.01.2008 утратили силу нормы, предписывающие необходимость установления законом (решением) о бюджете на очередной год перечня предоставляемых гарантий на сумму, превышающую 0,01 процента расходов соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), сделки по предоставлению государственных (муниципальных) гарантий, в которых отсутствует условие, определяющее предел ответственности гаранта, совершенные после 31.12.2007, являются ничтожными.».

6. Дополнить постановление пунктом 14.1 следующего содержания:

«14.1. При рассмотрении вопроса о законности меры принуждения в виде изъятия в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, примененной на основании статьи 289 БК РФ, а также дел о привлечении

Loaded: 02-06-2024 AMt 01:40:17

VAS-RF_#05_2009_1ch:VAS-RF.qxd 27.04.2009 18:29 Page 138

лиц к административной ответственности на основании статьи 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судам необходимо учитывать следующее.

Статьей 38 БК РФ установлен принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

Согласно статье 289 БК РФ 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 соответствии с пунктом 1 статьи 18 БК РФ для составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации используется бюджетная классификация Российской Федерации, которая представляет собой группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В силу статьи 19 БК РФ в состав бюджетной классификации Российской Федерации входит классификация операций сектора государственного управления (далее — Классификация). Порядок применения названной Классификации исходя из пункта 4 статьи 23.1 БК РФ устанавливается Министерством финансов Российской Федерации.

Реализуя указанные полномочия, Министерство финансов Российской Федерации определяет порядок применения статей и подстатей Классификации. В частности, Министерством финансов Российской Федерации устанавливаются перечни расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, подлежащих отнесению на определенные статьи и подстатьи Классификации.

Таким образом, если судом будет установлено, что исходя из содержания указанных перечней, наименований статей и подстатей Классификации невозможно с очевидностью установить, на какую статью (в случае когда статья не детализирована подстатьями) или подстатью Классификации участнику бюджетного процесса следовало бы отнести осуществленные им расходы (т. е. когда названные расходы могли бы быть равным образом отнесены на различные статьи и подстатьи Классификации), финансирование указанных расходов за счет средств, выделенных на любую из возможных к применению статей или подстатей Классификации, не признается нецелевым использованием бюджетных средств.

Кроме того, не может быть применена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств в случае оплаты за счет средств, выделенных на текущий финансовый год, соответствующих товаров, работ, услуг, которые будут поставляться, выполняться, оказываться в следующем финансовом году.».

Loaded: 02-06-2024 AMt 01:40:17

VAS-RF_#05_2009_1ch:VAS-RF.qxd 27.04.2009 18:29 Page 139

7. Дополнить постановление пунктом 15.1 следующего содержания:

«15.1. При применении положений новой редакции статьи 161 БК РФ, вступивших в силу с 01.01.2008, судам необходимо принимать во внимание следующее.

В силу пункта 2 статьи 161 БК РФ нарушение бюджетным учреждением требований данной статьи при заключении государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску соответствующего главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств. Из приведенного положения вытекает оспоримость указанных сделок. Поэтому иски о признании их недействительными и применении последствий их недействительности могут предъявляться в течение срока, установленного пунктом 2 статьи 181 ГК РФ. При этом если из содержания такой сделки вытекает, что она может быть лишь прекращена на будущее время, суд, признавая сделку недействительной, прекращает ее действие на будущее время (пункт 3 статьи 167 ГК РФ).

По смыслу статьи 161 БК РФ государственный (муниципальный) контракт, иной договор, заключенный бюджетным учреждением с нарушениями требований данной статьи, может быть признан судом недействительным, если будет установлено, что другая сторона договора знала или должна была знать об указанных нарушениях. Бремя доказывания того, что другая сторона знала или должна была знать о таких нарушениях, возлагается на соответствующего главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, предъявившего иск.

При решении вопроса о том, должна ли была другая сторона знать об обстоятельствах, свидетельствующих о нарушении бюджетным учреждением требований статьи 161 БК РФ при заключении договора, во внимание принимается то, насколько она могла, действуя разумно и проявляя требующуюся от нее по условиям оборота осмотрительность, установить наличие указанных обстоятельств.

Разрешая дела по искам о взыскании задолженности за поставленные товары (выполненные работы, оказанные услуги), предъявленные к учреждениям поставщиками (исполнителями), суды должны исходить из того, что положения пункта 2 статьи 161 БК РФ, в силу которых заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему лимитов бюджетных обязательств, не могут рассматриваться в качестве основания для отказа в иске о взыскании задолженности при принятии учреждением обязательств сверх этих лимитов, пока соответствующая сделка не оспорена и не признана судом недействительной.

Если суд по иску соответствующего главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств признал сделку учреждения недействительной на основании статьи 168 ГК РФ и статьи 161 БК РФ, то подлежат применению последствия недействительности сделки, предусмотренные статьей 167 ГК РФ. При этом в случае недостаточности у учреждения денежных средств собственник его имущества несет субсидиарную ответственность.».

Loaded: 02-06-2024 AMt 01:40:17

VAS-RF_#05_2009_1ch:VAS-RF.qxd 27.04.2009 18:29 Page 140

8. Дополнить постановление пунктами 21–23 следующего содержания:

«21. При решении вопроса о принятии к производству заявлений об оспаривании действий, совершаемых должностными лицами органов финансового контроля в рамках предусмотренной разделом VIII. 1 БК РФ внешней проверки бюджетной отчетности, а также заявлений об оспаривании решений о проведении указанной проверки, судам необходимо учитывать, что соответствующие дела подведомственны арбитражным судам.

22. На основании пункта 1 статьи 264.4 БК РФ годовой отчет об исполнении бюджета подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета (далее — главные администраторы бюджетных средств) и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета. Согласно пункту 2 названной статьи БК РФ внешнюю проверку годового отчета осуществляют указанные в данном пункте органы финансового контроля.

В силу пункта 1 статьи 264.2 БК РФ главные администраторы бюджетных средств составляют сводную бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами доходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Под бюджетной отчетностью в соответствии с пунктом 3 статьи 264.1 БК РФ понимается комплекс следующих документов: отчет об исполнении бюджета, баланс исполнения бюджета, отчет о финансовых результатах деятельности, отчет о движении денежных средств, пояснительная записка.

Учитывая эти положения, судам при рассмотрении споров между главными администраторами бюджетных средств и осуществляющими внешнюю проверку органами финансового контроля необходимо исходить из того, что внешней проверке подлежат только те документы, которые указаны в пункте 3 статьи 264.1 БК РФ. Поэтому требования органов, осуществляющих внешнюю проверку, по представлению для внешней проверки первичной документации главных администраторов бюджетных средств, подведомственных им получателей (распорядителей) бюджетных средств, администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета не основаны на законе.

23. При рассмотрении дел о защите деловой репутации, дел об оспаривании предписаний уполномоченных органов, а также иных категорий дел, при рассмотрении которых может подниматься вопрос об обоснованности выводов уполномоченных органов о неэффективном использовании бюджетных средств, судам необходимо учитывать следующее.

Статьей 34 БК РФ установлен принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках предоставлен-

Loaded: 02-06-2024 AMt 01:40:17

VAS-RF_#05_2009_1ch:VAS-RF.qxd 27.04.2009 18:29 Page 141

ных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса указанного принципа, судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции.

В связи с этим конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата.».

Председатель Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации А.А. Иванов
Секретарь Пленума, судья Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации Т.В. Завьялова

Loaded: 02-06-2024 AMt 01:40:17