

**АРБИТРАЖНЫЙ СУД СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ОКРУГА**

ул. Якубовича, д.4, Санкт-Петербург, 190000

<http://fasszo.arbitr.ru>**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

18 мая 2021 года

Дело № А26-1033/2020

Арбитражный суд Северо-Западного округа в составе председательствующего Александровой Е.Н., судей Луцаева С.В., Соколовой С.В., при участии от Управления Федерального казначейства по Республике Карелия представителя Караульных Е.В. (доверенность от 29.12.2020 № 06-17-20/11-10676), от Министерства социальной защиты Республики Карелия представителя Егорова С.В. (доверенность от 27.11.2020), рассмотрев 13.05.2021 в открытом судебном заседании кассационную жалобу Управления Федерального казначейства по Республике Карелия на решение Арбитражного суда Республики Карелия от 10.08.2020 и постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.01.2021 по делу № А26-1033/2020,

**у с т а н о в и л :**

Министерство социальной защиты Республики Карелия, адрес: 185035, г. Петрозаводск, пр. Ленина, д. 6, ОГРН 1071001000443, ИНН 1001016083 (далее – Министерство), обратилось в Арбитражный суд Республики Карелия с заявлением (с учетом уточнения требований в порядке, предусмотренном статьей 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации; далее – АПК РФ) о признании недействительным представления Управления Федерального казначейства по Республике Карелия, адрес: 185035, г. Петрозаводск, ул. Куйбышева, д. 21, ОГРН 1031000029257, ИНН 1001041918 (далее – Управление), от 05.11.2019 № 06-20-20/11-13565 в части пунктов 1, 3, 4 мотивировочной части; пункта 1 резолютивной части о требовании принять меры к устранению причин и условий бюджетных нарушений, отраженных в пунктах 1, 3; пункта 2 резолютивной части.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, судом первой инстанции привлечены Министерство финансов Республики Карелия, адрес: 185035, г. Петрозаводск, пр. Ленина, д. 19, ОГРН 1031000011107, ИНН 1001040590, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, адрес: 127051, Москва, Садовая-Самотёчная ул., д. 10, стр. 1, ОГРН 1127746554320, ИНН 7707780887.

Решением Арбитражного суда Республики Карелия от 10.08.2020, оставленным без изменения постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.01.2021, заявленные требования удовлетворены в полном объеме.

В кассационной жалобе Управление, ссылаясь на неправильное применение судами норм материального права, просит отменить решение от 10.08.2020 и постановление от 18.01.2021, принять по делу новый судебный акт – об отказе в удовлетворении заявленных требований.

По мнению подателя жалобы, вывод судов о целевом использовании

выделенных из бюджета средств основан на неправильном применении статьи 28, 38, 162, 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) и Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2008 № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 – 1945 годов» (далее – Указ № 714). Категория граждан «бывшие несовершеннолетние узники» в Указе не поименована, соответственно, реализация прав указанной категории граждан на получение меры социальной поддержки по обеспечению жильем за счет средств федерального бюджета не может осуществляться в соответствии с положениями данного Указа.

Определением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.04.2021 рассмотрение кассационной жалобы отложено на 13.05.2021.

В судебном заседании представитель Управления поддержал доводы, изложенные в кассационной жалобе, а представитель Министерства возражал против ее удовлетворения.

Третьи лица, надлежащим образом извещенные о времени и месте судебного заседания, своих представителей в суд округа не направили, что в соответствии с частью 3 статьи 284 АПК РФ не является препятствием для рассмотрения кассационной жалобы в их отсутствие.

Законность обжалуемых судебных актов проверена в кассационном порядке.

Как следует из материалов дела, Управление на основании приказа от 23.08.2019 № 255 провело в отношении Министерства внеплановую выездную проверку использования субвенций, предоставленных из федерального бюджета на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее – Закон № 5-ФЗ), в соответствии с Указом № 714.

В ходе проверки установлены нарушения бюджетного законодательства, выразившиеся в обеспечении жильем за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию Указа № 714, бывших несовершеннолетних узников фашистских лагерей.

По результатам проверки составлен акт от 18.09.2019, согласно которому в 2017 году единовременная денежная выплата предоставлена 12 гражданам, в 2018 – 4 гражданам, в 2019 – 7 гражданам. Общая сумма субвенции, израсходованная на указанные цели, составила 33 379 192 руб., в том числе в 2017 году – 17 341 170 руб., в 2018 году – 5 780 880 руб., 8 месяцев 2019 – 10 257 142 руб.

Управление посчитало, что в нарушение пункта 3 статьи 133 БК РФ, пункта 1 Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию передаваемых полномочий Российской Федерации по обеспечению жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2005 № 614 (далее – Правила № 614), и пункта 1 Указа № 714 Министерство в проверяемый период предоставило единовременную денежную выплату 23 гражданам, относящимся к категории «бывшие несовершеннолетние узники фашистских лагерей», которые не подлежат обеспечению жильем в соответствии с Указом № 714 и Правилами № 614.

По результатам проверки Управление направило в адрес Министерства представление от 05.11.2019 № 06-20-20/11-13565.

Не согласившись с указанным представлением в части пунктов 1, 3, 4 мотивировочной части; пункта 1 резолютивной части о требовании принять меры к устранению причин и условий бюджетных нарушений, отраженных в пунктах 1, 3; пункта 2 резолютивной части о требовании устранить нарушение, отраженное в пункте 4 представления, Министерство обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Суды первой и апелляционной инстанций, исследовав и оценив представленные в материалы дела доказательства, руководствуясь положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 122-ФЗ), Закона № 5-ФЗ, Правил № 614 и Указа № 714, пришли к выводу, что несовершеннолетние узники фашизма имеют право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета, посчитали, что Управлением не доказано нецелевое использование денежных средств в размере 33 379 192 руб.

Кассационная инстанция, изучив материалы дела и доводы кассационной жалобы, проверив правильность применения судами норм материального и процессуального права, соответствие их выводов фактическим обстоятельствам дела, приходит к выводу о наличии оснований для отмены обжалуемых судебных актов и удовлетворения кассационной жалобы ввиду следующего.

Согласно части 1 статьи 198, части 4 статьи 200, частям 2 и 3 статьи 201 АПК РФ для признания недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц необходимо наличие в совокупности двух условий: несоответствия оспариваемого ненормативного правового акта, решений и действий (бездействия) закону или иному нормативному правовому акту и нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Как верно отметили суды, отношения, связанные с установлением статуса и предоставлением мер социальной поддержки бывшим несовершеннолетним узникам фашизма, регулировались Указом Президента Российской Федерации от 15.10.1992 № 1235 «О предоставлении льгот бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны» (далее – Указ № 1235), согласно которому бывшим несовершеннолетним узникам фашизма, признанным инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин (за исключением лиц, инвалидность которых наступила вследствие их противоправных действий), предоставляются льготы по материально-бытовому обеспечению, установленные для инвалидов Великой Отечественной войны соответствующих групп. Остальным бывшим несовершеннолетним узникам фашизма предоставляются аналогичные льготы, установленные для участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих.

Указ № 1235 утратил силу в связи с принятием Закона № 122-ФЗ, вступившего в силу с 01.01.2005.

В пункте 8 статьи 154 Закона № 122-ФЗ определено, что проживающим на территории Российской Федерации бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, признанным инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин (за исключением лиц, инвалидность которых наступила вследствие их противоправных действий), предоставляются ежемесячные денежные выплаты, меры социальной поддержки и льготы, установленные для инвалидов Великой Отечественной войны. Остальным бывшим несовершеннолетним узникам фашизма предоставляются ежемесячные

денежные выплаты, меры социальной поддержки и льготы, установленные для участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих.

Суды пришли к выводу, что в силу приведенной нормы несовершеннолетние узники фашизма по предоставляемым мерам социальной поддержки приравнены к инвалидам и участникам Великой Отечественной войны.

Меры социальной поддержки для участников Великой Отечественной войны предусмотрены статьей 15 Закона № 5-ФЗ.

Среди предоставляемых мер социальной поддержки для данной категории граждан предусмотрено обеспечение за счет средств федерального бюджета жильем участников Великой Отечественной войны, нуждающихся в улучшении жилищных условий, которое осуществляется в соответствии с положениями статьи 23.2 данного закона. Участники Великой Отечественной войны имеют право на получение мер социальной поддержки по обеспечению жильем один раз, при этом обеспечение жильем осуществляется независимо от их имущественного положения (подпункт 3 пункта 1 статьи 15 Закона № 5-ФЗ).

В статье 23.2 Закона № 5-ФЗ определен порядок предоставления указанной меры социальной поддержки.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 23.2 упомянутого Закона Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки, в том числе по обеспечению жильем в соответствии со статьями 14, 15, 17 – 19 и 21 этого закона категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Средства на реализацию передаваемых полномочий по предоставлению указанных в пункте 1 поименованной статьи мер социальной поддержки предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций.

В соответствии с пунктом 3 статьи 23.2 Закона № 5-ФЗ объем субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотренных на реализацию переданных полномочий по обеспечению жильем инвалидов и участников Великой Отечественной войны, определяется исходя из числа лиц, имеющих право на указанные меры социальной поддержки; общей площади жилья 36 квадратных метров и средней рыночной стоимости 1 квадратного метра общей площади жилья по субъекту Российской Федерации, устанавливаемой федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

Субвенции зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации. Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации (подпункты 4 и 5 статьи 23.2 Закона № 5-ФЗ).

Согласно абзацу второму пункта 3 Правил № 614 предоставление субвенций на обеспечение жильем вставших на учет ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны в соответствии с Указом № 714 осуществляется Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на основании заявок, представляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации соответственно до 20 января и до 20 июля текущего года.

В пункте 1 Указа № 714 определено, что в связи с предстоящим 65-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов считать необходимым завершить обеспечение жильем нуждающихся в улучшении жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших)

инвалидов и участников Великой Отечественной войны, имеющих право на соответствующую социальную поддержку согласно Закону № 5-ФЗ.

Данным нормативно-правовым актом уточнен порядок обеспечения жильем нуждающихся в улучшении жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны, непосредственно принимавших участие в Великой Отечественной войне, а также членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны, имеющих право на соответствующую социальную поддержку согласно Закону № 5-ФЗ. При этом в предусмотренный упомянутым Указом перечень лиц такая категория лиц, как бывшие несовершеннолетние узники фашистских концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, не включена.

Суды не учли, что поскольку категория граждан «бывшие несовершеннолетние узники фашистских лагерей» в Указе № 714 не поименована, реализация права указанной категории граждан на получение меры социальной поддержки по обеспечению жильем за счет средств федерального бюджета не может осуществляться в соответствии с положениями названного Указа.

Приведенная позиция изложена в Обзоре Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2012 года, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26.12.2012, и в определениях Верховного Суда Российской Федерации от 24.02.2012 № 33-В11-13, от 29.05.2017 № 85-КГ17-6, 85-КГ17-7, 85-КГ17-9, от 24.07.2017 № 85-КГ17-20, от 20.11.2017 № 85-КГ17-33, 19.02.2018 № 18-КГ17-23.

Верховный Суд Российской Федерации в определении от 20.11.2017 № 85-КГ17-33 указал, что в механизм реализации права на обеспечение данных лиц жильем, источник и объемы финансирования такой меры социальной поддержки, а также порядок предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях обеспечения жильем названной категории граждан закреплен в абзаце первом пункта 3 Правил № 614.

Право граждан, имеющих статус «бывшие несовершеннолетние узники фашистских лагерей», на получение мер социальной поддержки по обеспечению жильем за счет средств федерального бюджета реализуется в порядке очередности путем их принятия на соответствующий учет нуждающихся в улучшении жилищных условий в соответствии с положениями Закона № 5-ФЗ и требованиями жилищного законодательства. Механизм реализации права на обеспечение данных лиц жильем, источник и объемы финансирования такой меры социальной поддержки, а также порядок предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях обеспечения жильем названной категории граждан закреплен в абзаце первом пункта 3 Правил № 614.

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

В силу пункта 3 части 1 статьи 162 БК РФ получатель бюджетных средств обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований.

В соответствии с частью 1 статьи 306.4 БК РФ нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации 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 соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 158 БК РФ главный распорядитель бюджетных средств обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств.

Управлением по результатам проверки установлено и Министерством не оспаривается, что в перечень лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, были включены бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, в связи с чем с 2017 по 2019 годы в отношении указанной категории граждан общая сумма субвенции, израсходованная на вышеуказанные цели, составила 33 379 192 руб.

Учитывая, что на данную категорию лиц действие Указа № 714 не распространяется, Управление пришло к верному выводу о завышении Министерством заявленной потребности в средствах субсидии из федерального бюджета в связи с исполнением Указа № 714.

Согласно части 3 статьи 265 БК РФ внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций (далее - органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля), финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

При осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля: проводятся проверки, ревизии и обследования; направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания; направляются органам и должностным лицам, уполномоченным в соответствии с настоящим Кодексом, иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации принимать решения о применении предусмотренных настоящим Кодексом бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения (часть 2 статьи 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Учитывая, что в рассматриваемом случае по результатам проверки выявлено бюджетное нарушение, Управление обоснованно возложило на Министерство обязанность по возврату в доход федерального бюджета денежных средств в размере 33 379 192 руб.

Как разъяснено в абзаце четвертом пункта 32 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.06.2020 № 13 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде кассационной инстанции», суд кассационной инстанции вправе отменить или изменить решение суда первой инстанции и (или) постановление суда апелляционной инстанции полностью или в части и, не передавая дело на новое рассмотрение, принять новый судебный акт на основании пункта 2 части 1 статьи 287 АПК РФ, если установленные судами фактические обстоятельства соответствуют имеющимся в деле доказательствам и позволяют правильно применить нормы права, подлежащие применению.

Поскольку суды первой и апелляционной инстанции установили все фактические обстоятельства дела (дополнительного исследования доказательств не требуется), но неверно применили нормы материального права, суд округа полагает возможным, не передавая дело повторно на новое рассмотрение, принять новый судебный акт – об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Руководствуясь статьями 286 – 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Северо-Западного округа

п о с т а н о в и л:

решение Арбитражного суда Республики Карелия от 10.08.2020 и постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.01.2021 по делу № А26-1033/2020 отменить.

В удовлетворении заявленных требований отказать.

Председательствующий

Е.Н. Александрова

Судьи

С.В. Луцаев

С.В. Соколова