



ДЕВЯТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД
127994, Москва, ГСП-4, проезд Соломенной сторожки, 12
адрес электронной почты: 9aas.info@arbitr.ru
адрес веб.сайта: <http://www.9aas.arbitr.ru>

ПО С Т А Н О В Л Е Н И Е
№ 09АП-51992/2019

г. Москва
20 ноября 2019 года

Дело № А40-56725/19

Резолютивная часть постановления объявлена 19 ноября 2019 года
Постановление изготовлено в полном объеме 20 ноября 2019 года

Девятый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Кочешковой М.В.,
судей: Марковой Т.Т., Лепихина Д.Е.,
при ведении протокола секретарем судебного заседания Казнаевым А.О.,
рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу
Федерального казначейства
на решение Арбитражного суда г. Москвы от 09.07.2019г. по делу № А40-56725/19
принятое судьей Кузиным М.М.
по заявлению Государственного казенного учреждения «Служба автомобильных дорог
Республики Крым»
к Федеральному казначейству
о признании незаконным предписания от 20.11.2018г. №23-00-04/24872,
при участии:
от заявителя: Анохина А.А. по доверенности от 22.04.2019;
от заинтересованного Савастлеев А.А. по доверенности от 13.12.2018, Никифоров
лица: А.В. по доверенности от 16.07.2019;

У С Т А Н О В И Л:

Государственное казенное учреждение «Служба автомобильных дорог Республики Крым» (далее – заявитель, Учреждение, ГКУ РК «Служба автомобильных дорог Республики Крым») обратилось в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением к Федеральному казначейству (далее – Заинтересованное лицо, ФК, Казначейство) о признании незаконным Предписания Федерального казначейства от 20.11.2018г. №23-00-04/24872 о нарушении бюджетного законодательства.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 09.07.2019г. заявление ГКУ РК «Служба автомобильных дорог Республики Крым» удовлетворено.

Федеральное казначейство обратилось с апелляционной жалобой, в которой просит решение суда отменить. По мнению Заинтересованного лица при вынесении обжалуемого решения судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права, выводы суда не соответствуют обстоятельствам дела.

В судебном заседании представители Федерального казначейств доводы апелляционной жалобы поддержали, просили решение суда первой инстанции отменить.

Представитель ГКУ РК «Служба автомобильных дорог Республики Крым» с доводами апелляционной жалобы не согласился, считает решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Рассмотрев дело в порядке статей 266, 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, изучив материалы дела, заслушав представителей сторон по делу, суд апелляционной инстанции приходит к выводу об отмене решения суда первой инстанции по следующим основаниям.

Согласно части 1 статьи 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с частью 4 статьи 200 АПК РФ при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, в круг обстоятельств, подлежащих установлению при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных актов, действий (бездействия) госорганов входят проверка соответствия оспариваемого акта закону или иному нормативному правовому акту, проверка факта нарушения оспариваемым актом действием (бездействием) прав и законных интересов заявителя, а также соблюдение срока на подачу заявления в суд.

При этом согласно части 5 статьи 200 АПК РФ с учетом части 1 статьи 65 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действие (бездействие).

В силу указанных норм и статьи 13 ГК РФ в круг обстоятельств, подлежащих установлению при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных актов, действий (бездействия) госорганов входят проверка соответствия оспариваемого акта, действия (бездействия) закону или иному нормативному правовому акту, факта нарушения оспариваемым актом, действием (бездействием) прав и законных интересов заявителя, а также соблюдение срока на обращение с заявлением в суд.

Судом первой инстанции установлено, что Федеральным казначейством в соответствии с Приказом Федерального казначейства от 25.07.2018г. №248п «О назначении плановой выездной проверки в ГКУ РК «Служба автомобильных дорог Республики Крым» в период с 30.07.2018г. по 21.09.2018г. проведена плановая проверка соблюдения условий предоставления и использования средств из федерального бюджета в рамках федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 11.08.2014г. № 790 (далее - ФЦП).

По итогам проведенной проверки Федеральным казначейством составлен Акт проверки плановой выездной проверки от 26.09.2018г.

Также в адрес Заявителя направлено Предписание от 20.11.2018г. № 23-00-04/24872, которым установлены следующие нарушения:

- пункт 1: Проектировщик ООО «Дороги Крыма» в ходе исполнения государственного контракта от 31.12.2015 № 25-П/15 при определении стоимости работ по подготовке проектной документации по строительству объездной дороги г. Симферополя на участке Дубки- Левадки в нарушение пунктов 4.24,4.25,4.28 МДС 81-35.2004 определил стоимость отсева дробления и щебеночно-песчаной смеси (ЩПС) не по оптимальной и обоснованной цене (завысив расходы по отсеву на сумму 282 717,68 тыс. рублей, по ЩПС на 848 591,65 тыс. рублей, а по перевозке ЩПС на 22 849,71), после чего Учреждение согласовало сметную документацию с указанными нарушениями, в результате чего в рамках исполнения контракта 19.12.2016г. № 1-ФЦП/СМР Учреждением были оплачены работы подрядчику ООО «Сибавтобан» по стоимости, определенной не в соответствии со сметными нормативами, что повлекло необоснованное получение подрядчиком бюджетных средств в размере 1 154 159 043,14 рублей;

- пункт 2: Учреждение по контракту от 19.12.2016г. № 1-ФЦП/СМР перечислило подрядчику ООО «Сибавтобан» за фактически не выполненные работы (работы по устройству гидроизоляции и разработке грунта при устройстве водопропускных труб) денежные средства на сумму 220 786,95 рублей;

- пункт 3: Учреждением по контракту от 19.12.2016г. № 1-ФЦП/СМР, заключенному с ООО «Сибавтобан», необоснованно были оплачены работы по подготовке рабочей документации по строительству объездной дороги г.Симферополя на участке Дубки- Левадки, с необоснованным применением коэффициента за срочность (до 5 месяцев), тогда как фактически срок выполнения работ составил 19 месяцев;

- пункт 4: Учреждение по контракту от 19.12.2016г. № 1-ФЦП/СМР перечислило подрядчику ООО «Сибавтобан» денежные средства за фактически не выполненные работы (за возведение временных зданий, тогда как фактически возведение не осуществлялось) в размере 696 541,00 рублей;

- пункт 5: Учреждением по государственному контракту от 19.12.2016г. № 1-ФЦП/СМР, заключенному с ООО «Сибавтобан», были приняты к учету акты выполненных работ по форме КС-2 с недостоверными сведениями (с завышенными показателями стоимости и объемов работ), неправомерно предъявлены к оплате работы на сумму 5 534 683,76 рубля с НДС по аренде ДЭС-50 и ДЭС-100, в связи с неверным расчетом единичной расценки по пунктам 2.3.2.7, 2.4.2.4, 2.5.2.5 ВОСР приложения № 10 к Контракту № 1-Ф11,11/СМР, применения в сметах расценок без учета конкретной мощности передвижных электростанций в нарушение пункта 2.2 Федерального сборника сметных норм и расценок на эксплуатацию строительных машин и автотранспортных средств;

- пункт 6: Учреждение по контракту от 19.12.2016г. № 1-Ф1111/СМР перечислило подрядчику ООО «Сибавтобан» денежные средства за фактически не

выполненные работы (по устройству обмазочной гидроизоляции и разработке грунта при устройстве водопропускных труб) в размере 1 438 757,71 рубля;

- пункт 7: Учреждением по контракту от 19.12.2016г. № 1-ФЦП/СМР перечислило подрядчику ООО «Сибавтобан» денежные средства за фактически не выполненные работы (по оборачиванию теплотруб неткаными материалами) в размере 247 044,44 рубля;

- пункт 8: Учреждением по государственному контракту от 19.12.2016г. № 1-ФЦП/СМР, заключенному с ООО «Сибавтобан», приняты к учету акты выполненных работ по форме КС-2 с недостоверными сведениями (при отсутствии полного объема Рабочей документации).

Удовлетворяя заявление ГКУ РК «Служба автомобильных дорог Республики Крым» суд первой инстанции исходил из того, что при наличии письменных возражений на акт проверки непринятие Федеральным казначейством решения о проведении внеплановой выездной проверки, в нарушение норм пункта 94 Административного регламента, является существенным нарушением процедуры рассмотрения материалов проверки. Суд указал, что в нарушение положений пункта 94 Административного регламента, Федеральным казначейством не принято решение о назначении внеплановой выездной проверки (ревизии), а вместо этого 20.11.2018г. вынесено оспариваемое Предписание.

Повторно рассмотрев дело, суд апелляционной инстанции приходит к следующим выводам.

В соответствии с пунктом 1 статьи 265 БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федерального казначейства (пункт 3 статьи 265 БК РФ).

Согласно пункту 2 статьи 266.1 БК РФ органы государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль за использованием средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При этом в силу пункта 1 статьи 266.1 БК РФ, объектами государственного (муниципального) финансового контроля являются в том числе главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств.

Порядок осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере во исполнение части 3 статьи 269.2 БК РФ определен Правилами осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013г. № 1092 (далее - Правила № 1092).

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; осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях (пункт 2 статьи 269.2 БК РФ).

Согласно пункту 2 статьи 267.1 БК РФ под проверкой понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности

отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

В силу подпункта «а» пункта 6 Правил № 1092 Федеральное казначейство при осуществлении деятельности по контролю в финансово-бюджетной сфере осуществляет полномочия по контролю за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 7 Правил № 1092 объектами контроля в финансово-бюджетной сфере являются финансовые органы (главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) в части соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета, а также достижения ими показателей результативности использования указанных средств, соответствующих целевым показателям и индикаторам, предусмотренным государственными программами.

При осуществлении данных полномочий Федеральное казначейство (его территориальный орган) направляет предписания, содержащие обязательные для исполнения в указанный в предписании срок требования об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, нарушений условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из федерального бюджета, государственных контрактов, целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными гарантиями Российской Федерации, целей, порядка и условий размещения средств федерального бюджета в ценные бумаги объектов контроля и (или) требования о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации (подпункт «б» пункта 68 Правил № 1092).

Проанализировав указанные нормы, суд апелляционной инстанции считает, что оспариваемое Предписание выдано Казначейством в пределах предоставленных полномочий.

Условия и порядок предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджету Республики Крым на софинансирование мероприятий Федеральной целевой Программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» (ФЦП) (далее – субсидии) установлены Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджету Республики Крым на софинансирование мероприятий ФЦП № 790.

В соответствии с пунктом 7 Правил № 790 Минэкономразвития России с Советом Министров Республики Крым в 2017 году были заключены соглашения о предоставлении в 2017 году и плановом периоде 2018 и 2019 годов субсидий из федерального бюджета бюджету Республики Крым на софинансирование расходных обязательств по реализации мероприятий ФЦП, в том числе соглашения от 20.02.2017г. № 139-07-235, от 19.02.2017г. № 139-08-242, от 21.02.2017г. № 139-07-246, от 27.02.2017г. № 139-07-254.

Учреждению на 2017 год расходными расписаниями доведены лимиты бюджетных обязательств на реализацию ФЦП.

Таким образом, Учреждение, получив бюджетные средства, стало участником расходов бюджета и в силу пункта 1 статьи 266.1 БК РФ - объектом финансового контроля (составной частью бюджетных правоотношений), а значит, приняло статус субъекта бюджетных правоотношений.

Следовательно, у Федерального Казначейства имелись правовые основания для проведения проверки в отношении Учреждения в части соблюдения ею бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов,

обуславливающих использование бюджетных средств, а доводы заявителя о незаконности проведения проверки и выдачи предписания, поскольку, Учреждение не являлся субъектом бюджетных правоотношений, не обоснованы.

Кроме того, фактическое использование Учреждением бюджетных средств происходит в форме принятия и оплаты денежных обязательств, возникших при исполнении гражданско-правовых договоров, заключение и исполнение которых регулируется гражданским законодательством и законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Таким образом, предметом контрольного мероприятия, по результатам которого было вынесено рассматриваемое Предписание, является бюджетное законодательство и нормативные правовые акты, обуславливающие использование бюджетных средств, которые в данном случае являются гражданское и градостроительное законодательство, а также законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Доводов о том, что выявленные Казначейством нарушения не были допущены Учреждением, последним не приведено, соответствующих доказательств в материалы дела им не представлено.

Довод Заявителя о том, что при заключении Государственных контрактов № 1-ФЗ/СМР от 19.12.2016г. и № 25-П/15 от 31.12.2015г. у Учреждения имелись положительные заключения ФАУ «Главное управление государственной экспертизы», следовательно, Казначейство не могло указать на выявленные им нарушения, судом апелляционной инстанции отклоняется.

В соответствии с пунктом 6 Правил осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013г. № 1092, Федеральное казначейство при осуществлении деятельности по контролю в финансово-бюджетной сфере осуществляет, в том числе, полномочия по контролю за обоснованием начальной (максимальной) цены контракта, что согласуется также с положениями части 8 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В силу части 1 статьи 72 БК РФ, закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений настоящего Кодекса.

Из приведенных выше нормативных положений, определяющих пределы контрольных полномочий органов внутреннего государственного финансового контроля, следует, что Казначейство наделено общими полномочиями в сфере проверки соблюдения требований бюджетного законодательства РФ (в т.ч. проверки результативности и целевого характера использования бюджетных средств), а также специальными полномочиями в сфере контроля закупок, определенными в части 8 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и включающими в себя, в том числе контроль в отношении обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

В силу подпункта 3 пункта 1 статьи 162 БК РФ Учреждение, являясь федеральным казенным учреждением, как получатель бюджетных средств обязано обеспечить результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований.

В результате проверки Казначейством установлен факт нарушения объектом контроля статьи 34 БК РФ, устанавливающей принцип эффективности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

При изучении данного вопроса Казначейством проведена проверка обоснования начальной (максимальной) цены указанных государственных контрактов, в результате которой установлено неэффективное использование средств федерального бюджета.

При этом предметом проверки Казначейства не являлись ни вопрос определения условий государственного контракта, ни оценка соответствия проектной документации нормативным требованиям и техническим регламентам.

Кроме того, суд апелляционной инстанции указывает, что, вопреки доводам Учреждения, ФКУ «ЦОКР» к участию в проверке не привлекался; к участию в проверке, проведенной Федеральным казначейством привлекались конкретные эксперты – специалисты ФКУ «ЦОКР» с указанием на их образование, квалификацию и стаж (т.2, л.д. 42-45.).

Довод Заявителя о существенном нарушении Казначейством процедуры рассмотрения материалов проверки, поддержанный судом первой инстанции, судом апелляционной инстанции отклоняется по следующим основаниям.

Пункт 94 Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20.03.2014г. № 18н, на который ссылается податель кассационной жалобы, предусматривает принятие руководителем (заместителем руководителя) Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (территориального органа) по результатам рассмотрения акта и иных материалов выездной проверки (ревизии) решения: а) о применении мер принуждения; б) об отсутствии оснований применения мер принуждения; в) о назначении внеплановой выездной проверки (ревизии) при наличии письменных возражений от объекта контроля, а также при предоставлении объектом контроля дополнительных документов, относящихся к проверяемому периоду, влияющих на выводы по результатам выездной проверки (ревизии).

Таким образом, решение о внеплановой проверки принимается только в случае, если поступившие от объекта контроля письменные возражения влияют на выводы, сделанные по результатам проверки.

Данный вывод следует из Определения Верхового Суда Российской Федерации от 14.06.2016г. № 308-КГ16-8077.

Из материалов дела следует, что Федеральное Казначейство после получения письменных возражений не усмотрело оснований для принятия решения о назначении внеплановой выездной проверки (ревизии), следовательно, непринятие Казначейством решения о назначении такой проверки и выдача оспариваемого Предписания не является существенным нарушением процедуры рассмотрения материалов проверки и основанием для признания представления недействительным.

Также отклоняется судом апелляционной инстанции довод Учреждения о неисполнимости Предписания Казначейства.

Содержащееся в Предписании требование о принятии Учреждением мер по возврату средств в доход бюджета Республики Крым для дальнейшего перечисления в федеральный бюджет, не может быть непонятным и неисполнимым. При этом выбор конкретных мер для исполнения Предписания Казначейством оставлен Учреждению.

Учитывая изложенное, суд апелляционной инстанции приходит к выводу, что оспариваемое Заявителем Предписание Федерального казначейства от 20.11.2018г. №23-00-04/24872 о нарушении бюджетного законодательства является законным, основания для удовлетворения заявления ГКУ РК «Служба автомобильных дорог Республики Крым» отсутствуют.

Так как при принятии обжалуемого решения судом первой инстанции были неполно выяснены обстоятельства, имеющие значение для дела, допущено несоответствие выводов, обстоятельствам дела, в связи с чем на основании пунктов 1 и 4 части 1 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации решение Арбитражного суда города Москвы от 09.07.2019г. подлежит отмене, заявление ГКУ РК «Служба автомобильных дорог Республики Крым»- оставлению без удовлетворения.

Руководствуясь ст.ст. 266, 268, 269, 270, 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда г.Москвы от 09.07.2019г. по делу № А40-56725/19 отменить.

Заявление Государственного казенного учреждения «Служба автомобильных дорог Республики Крым» оставить без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в течение двух месяцев со дня изготовления постановления в полном объеме в Арбитражный суд Московского округа.

Председательствующий судья:

М.В. Кочешкова

Судьи:

Т.Т. Маркова

Д.Е. Лепихин

Телефон справочной службы суда – 8 (495) 987-28-00.