ДВАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД
Староникитская ул., 1, г. Тула, 300041, тел.: (4872)70-24-24, факс (4872)36-20-09
e-mail: info@20aas.arbitr.ru, сайт: http://20aas.arbitr.ru

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Тула Дело №

Резолютивная часть постановления объявлена 24.02.2021
Постановление изготовлено в полном объеме 01.03.2021

Двадцатый арбитражный апелляционный суд в составе председательствующего судьи судей и , при ведении протокола судебного заседания секретарем , в отсутствие сторон, рассмотрев апелляционные жалобы отдела культуры Администрации муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области и Администрации муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области на решение Арбитражного суда Смоленской области от 20.11.2020 по делу № (судья), принятое по исковому заявлению Управления Федерального казначейства по Смоленской области (г. Смоленск, ИНН , ОГРН) к отделу культуры Администрации муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области (Смоленская обл., г. Духовщина, ИНН , ОГРН), Администрации муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области (Смоленская обл., г. Духовщина, ИНН , ОГРН) о взыскании ущерба,

УСТАНОВИЛ:

Управление Федерального казначейства по Смоленской области (далее – заявитель, Управление, УФК) обратилось в суд с заявлением о взыскании с Отдела культуры Администрации муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области, а при недостаточности у него денежных средств - в порядке субсидиарной ответственности с Администрации муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области в доход федерального бюджета ущерб, причиненный Российской Федерации нарушением бюджетного законодательства, в размере руб.

Решением суда от 20.11.2020 иск удовлетворен.

Ответчики, не согласившись с принятым судебным актом, обратились с апелляционными жалобами о его отмене. В обоснование своей позиции указывает на принятие мер по взысканию с подрядной организации денежных средств в счет возмещения в федеральный бюджет. Работы выполнены на объекте качественно и в сроки. Цена контракта являлась твердой. Акты приемки подписаны стороны без замечаний, объект введен в эксплуатацию. Замена материала произведена с согласия заказчика.

Истец с доводами жалобы не согласился по основаниям, изложенным в отзыве, решение просил оставить без изменения.

Лица, участвующие в деле, в судебное заседание не явились, извещены надлежащим образом. Заявили ходатайства о проведении судебного разбирательства в отсутствие их представителей, которые удовлетворены судебной коллегией.

Изучив материалы дела, оценив доводы апелляционной жалобы и отзыва на нее, судебная коллегия приходит к следующим выводам.

На основании приказов Управления Федерального казначейства по Смоленской области (далее - Управление) от 06.02.2018 № 65, от 21.02.2018 № 91, от 06.03 20 No 98 от 13.03.2018 № 105 Управлением в период с 08.02.2018 по 20.03.2018 была проведена выездная проверка использования средств из федерального бюджета, выделенных Министерством культуры Российской Федерации на реализацию мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы», за 2016-2017 годы в Отделе культуры Администрации муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области (далее - Отдел культуры, Ответчик).

В ходе проведения проверки было установлено, что на основании Соглашения о предоставлении и расходовании в 2015 году субсидии для софинансирования расходов бюджета муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области на строительство центра культурного развития в поселке Озерный Духовщинского района Смоленской области, осуществляемых за счет субсидии из федерального бюджета, от № , заключенного между Департаментом Смоленской области по строительству и жилищнокоммунальному хозяйству и Администрацией муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области, Отделу культуры в 2016 году была предоставлена из федерального бюджета субсидия на строительство центра культурного развития в поселке Озерный Духовщинского района Смоленской области в сумме руб.

При проверке исполнения муниципального контракта от № на строительство Центра культурного развития в поселке Озерный Духовщинского района Смоленской области на общую сумму руб., заключенного между Отделом культуры и Обществом с ограниченной ответственностью (далее - ООО), установлено, что Ответчиком и ООО были подписаны акты о приемке выполненных работ (форма КС-2), согласно которым ООО сдало работы по кладке стен из легкобетонных камней (блок керамзитобетонный стеновой двухпустотный, размером 20х20х40 см) без облицовки при высоте этажа до 4 м (АР л. 12-13), а Отдел культуры принял указанные работы.

При этом фактически был использован иной материал (блок из ячеистого бетона марки В 1,5) по локальному сметному расчету № «Общестроительные работы, (надземная часть), Центр культурного развития». Так, блоки из пенобетона марки D600, предусмотренные и согласованные к использованию проектной организацией имеют следующие технические характеристики: - класс бетона по прочности на сжатие - B2,5-3 - средняя плотность - 600 кг/м3.

Вместе с тем, блоки из ячеистого бетона марки В 1,5 имеют следующие технические характеристики: - класс бетона по прочности на сжатие - В 1,5 - средняя плотность - 400 кг/м3 .

Таким образом, при выполнении работ был использован материал (блоки из ячеистого бетона марки В 1,5), что подтверждено актами освидетельствования срытых работ и сертификатами (паспортами) на материал.

Приемка была осуществлена на основании актов о приемке выполненных работ (форма КС-2) от № (3 451,5 шт., керамзитобетонных блоков стеновых двухпустотных, размером 20х20х40 см), от № (11 493,85 шт., керамзитобетонных блоков стеновых двухпустотных, размером 20х20х40 см), от № (8 662,03 шт., керамзитобетонных блоков стеновых двухпустотных, размером 20х20х40 см), от № (5 750 шт., керамзитобетонных блоков стеновых двухпустотных, размером 20х20х40 см), от № (3 958,12 шт., керамзитобетонных блоков стеновых двухпустотных, размером 20х20х40 см).

По результатам выездной проверки составлен акт от № , в котором установлено неправомерное расходование средств субсидии в сумме руб., предоставленной из федерального бюджета, а именно в нарушение п.п. 5 п. 1 ст. 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее -БК РФ), ч. 1, 2, 7 ст. 94 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», пп. 3.1, 3.2, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4 муниципального контракта от № ., Отделом культуры оплачены по актам о приемке выполненных работ (ф. КС-2) и справкам о стоимости выполненных работ и затрат (ф. КС-3) материалы, которые фактически не использовались при выполнении работ, что привело к переплате подрядной организации ООО на общую сумму руб.

по результатам рассмотрения акта проверки и приложенных к нему материалов Управлением в адрес Отдела культуры вынесено предписание № об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации, которым предписано принять меры к подрядной организации ООО по возмещению средств федерального бюджета в сумме руб., оплаченных за неиспользованные материалы (разницы в стоимости фактически примененных материалов) при строительстве Центра культурного развития в поселке Озерный Смоленской области «Духовщинского района» Смоленской области и не соответствующих проектно-сметной документации. О результатах исполнения предписания Отделу культуры следовало проинформировать Управление до 15.06.2018 (или не позднее 3 дней с даты исполнения предписания).

В ответ на предписание Отдел культуры направил письмо от № , в котором сообщил, что 13.06.2018 им направлено в Арбитражный суд Смоленской области исковое заявление о возмещении средств федерального бюджета к подрядной организации ООО

Управлением в адрес Отдела культуры был направлен запрос (исх. №) о предоставлении информации по исполнению вынесенного предписания.

В ответ на запрос Управления Отдел культуры направил письмо от № , в котором сообщил, что во исполнение предписания им направлена претензия подрядной организации ООО с требованием возврата излишне полученных денежных средств в размере руб., которая была оставлена без удовлетворения. Отдел культуры обратился в Арбитражный суд Смоленской к ООО о взыскании неосновательного обогащения в размере руб. Решением Арбитражного суда Смоленской области от 21.05.2019, оставленным без изменения постановлением Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.08.2019, в удовлетворении исковых требований Отдела культуры отказано.

Таким образом, Отделом культуры были приняты все меры по возмещению средств федерального бюджета и исполнению предписания. Предписание Управления от № в установленном законом порядке не было оспорено и признано недействительным. Ходатайств о продлении срока исполнения предписания Отделом не заявлялось.

До настоящего времени денежные средства в сумме руб. в доход федерального бюджета не перечислены, требования, установленные в предписании, не исполнены.

Указанные обстоятельства послужили основанием для обращения в арбитражный суд с иском.

В соответствии с положениями частей 1, 2 статьи 265, части 1 статьи 267.1, части 2 статьи 268.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) контрольно-счетные органы субъекта Российской Федерации, являясь органами внешнего государственного финансового контроля, при осуществлении своих полномочий проводят проверки, направляют проверяемым акты, заключения, представления и (или) предписания. При этом под проверкой понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению, в частности, законности отдельных финансовых и хозяйственных операций.

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

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

Согласно пункту 4 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 N 703, Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, к которым относится УФК по Смоленской области.

В соответствии с частью 1 статьи 269.2 БК РФ полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля является контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий. 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 (часть 2).

Частью 3 статьи 270.2 БК РФ определено, что предписание - документ органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, содержащий 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 бюджета.

В соответствии с частью 4 статьи 270.2 БК РФ неисполнение предписаний органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля о возмещении причиненного Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию ущерба является основанием для обращения уполномоченного соответственно нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной

1480

администрации государственного (муниципального) органа в суд с исковыми заявлениями о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

Согласно статье 161 БК РФ казенное учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством Российской Федерации. Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы.

В соответствии с частью 3 статьи 162 БК РФ получатель бюджетных средств составляет и исполняет бюджетную смету, принимает и (или) исполняет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства.

Положениями статьи 306.1 БК РФ предусмотрено понятие бюджетного нарушения, согласно которому бюджетным нарушением признается совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого главой 30 БК РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

Закрытый перечень таких нарушений, а также применяемые за их совершение меры принуждения перечислены в статьях 306.2, 306.4 - 306,8 БК РФ, при этом предписание к мерам бюджетного принуждения не отнесено.

Как указывалось выше, в случае неисполнения предписания вопрос о возмещении ущерба решается в судебном порядке по иску уполномоченного органа (часть 4 статьи 270.2 БК РФ).

В силу пункта 3 статьи 219 БК РФ получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств. Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

В соответствии с Положением об Отделе культуры Администрации муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области. утвержденным Постановлением Главы муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области от № , Отдел культуры является отраслевым (функциональным) структурным подразделением Администрации муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области, осуществляющим управление и исполнительно-распорядительные функции в области культуры, искусства, физической культуры и спорта, охраны историко-культурного наследия (пункт 1.1.), наделен правами юридического лица и создан Администрацией муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области на основании Устава муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области (пункты 1.2. и 1.3.).

Частью 2 ст. 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций.

В соответствии с ч. 3 ст. 123.21. и ч. 4 ст. 123.22. Гражданского кодекса Российской Федерации, казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами.

При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет его учредитель.

Согласно данным из Единого государственного реестра юридических лиц Администрация муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области является учредителем Отдела культуры.

Пунктом 7 ст. 161 БК РФ предусмотрено, что при недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени муниципального образования отвечает орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение.

Таким образом, при недостаточности денежных средств у Отдела культуры субсидиарную ответственность несет Администрация муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области.

Факт нарушения Отделом культуры норм бюджетного законодательства установлен материалами дела и им не оспаривался, законность предписания, выданного УФК по Смоленской области, не оспаривалась, ходатайств о продлении срока исполнения предписания не заявлялось.

Как следует из предписания и не оспаривалось ответчиками, Отделом культуры оплачены по актам о приемке выполненных работ (ф. КС-2) и справкам о стоимости выполненных работ и затрат (ф. КС-3) материалы, которые фактически не использовались при выполнении работ, что привело к переплате подрядной организации ООО и повлекло ущерб бюджету Российской Федерации на общую сумму руб.

Доводы Отдела культуры о том, что им предприняты исчерпывающие законные меры к исполнению предписания УФК (направлена претензия, предъявлен иск к подрядчику) правомерно отклонены судом области.

С претензией к подрядчику Отдел культуры обратился только то есть спустя 3 месяца после вынесения предписания, при этом в арбитражный суд с иском к подрядчику обратился только (спустя 3 месяца после истечения срока исполнения предписания), иск Отдела был принят судом к производству 02.11.2018 после неоднократного оставления без движения (дело №).

Рассмотрение дела неоднократно откладывалось по причине непредставления истцом подробного расчета исковых требований с указанием стоимости работ и материалов, отраженных в актах формы КС-2, подписанных сторонами, и фактически израсходованных ответчиком. Решением Арбитражного суда Смоленской области от 21.05.2019 по делу № по иску Отдела культуры Администрации муниципального образования «Духовщинский район» Смоленской области к ООО о взыскании неосновательного обогащения в размере руб. было отказано.

При этом из решения суда первой инстанции и постановления Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.08.2019 следует, что доводы Отдела культуры о применении ответчиком более дешевого материала, не предусмотренного сметным расчетом, не подтверждены соответствующими доказательствами, о проведении судебной экспертизы не заявлено. Суд также указал, что в акте выездной проверки от № УФК по Смоленской области установлено неправомерное расходование средств за счет субсидии из федерального бюджета на общую сумму руб., а Отделом заявлено требование о взыскании с Общества денежных средств в размере руб., при этом указанная сумма исковых требований никакими доказательствами по делу не подтверждена.

Суд области справедливо указал, что из текстов судебных актов по делу №/ следует, что обращение Отдела культуры с иском к подрядчику носило формальный характер, без намерения отстоять в суде свои требования, исключительно с целью отчитаться перед УФК по Смоленской области о принятых по предписанию мерах.

В соответствии с требованиями действующего законодательства и положений муниципального контракта заказчик до проведения кассовых расходов должен был осуществить проверку наличия выполненных работ, их соответствия проекту, действующим строительным нормам и правилам, в том числе с привлечением экспертов, экспертных организаций на основании контрактов, заключенных в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и приемку выполненных работ на основании подписанных актов о приемке выполненных работ (форма КС-2) и справок о стоимости выполненных работ и затрат (форма КС-3), счетов и счетов-фактур, с учетом требований нормативных документов в области строительства, условиями контракта и действующего законодательства Российской Федерации.

Надлежащее выполнение указанных требований исключило бы необходимость вынесения рассматриваемого предписания.

Доводы ответчиков о том, что замена блоков была согласована с проектной организацией, не имеет правового значения для рассмотрения настоящего спора, поскольку согласование внесения изменений в проектную документацию, в том числе, в части материалов, используемых при строительстве, связано, в первую очередь, с безопасностью строящегося объекта, вопросы финансирования строительства к проектной организации не относятся.

Рассматривая вопрос о замене строительных материалов, заказчик должен был рассмотреть вопросом изменения их стоимости в ту или иную сторону.

Таким образом, поскольку подрядчиком при строительстве объекта были использованы материалы иного качества и по цене, в 2 раза меньшей цены блоков, изначально предусмотренных проектной документацией, при этом стоимость материалов была оплачена заказчиком без учета данного факта, излишне перечисленные подрядчику денежные суммы подрядчиком добровольно не возмещены, судебным актом не взысканы, суд области правомерно удовлетворил заявленные требования.

Ссылка ответчика на согласование замены материала с заказчиком подлежит отклонению.

Положениями части 7 статьи 95 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрено, что при исполнении контракта по согласованию заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) допускается поставка товара, выполнение работы или оказание услуги, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которых являются улучшенными по сравнению с качеством и соответствующими техническими и функциональными характеристиками, указанными в контракте. В этом случае соответствующие изменения должны быть внесены заказчиком в реестр контрактов, заключенных заказчиком.

В данном случае контрактом были предусмотрены материалы, которые должен использовать подрядчик при работе, соответственно, применение им более дешевых материалов, чем те, которые указаны в договоре, нельзя рассматривать как использование новых материалов, улучшающих качество работ. Разница между стоимостью фактически выполненных работ (оказанных услуг) и ценой, установленной в контракте, вызвана заменой материалов, в связи с чем, данное обстоятельство нельзя признать экономией подрядчика.

Таким образом, при замене используемого при выполнении работ материала на более дешевый, ответчику надлежало принять меры по изменению условий контракта в порядке ст. 95 Закона № 44-ФЗ и внесению изменений в смету стоимости работ. Учитывая, что заказчик был осведомлен о замене материала на более дешевый, в то время как в актах приемки был указан первоначально согласованный материал, заказчик обязан принять работы с замечаниями (с указанием возражений относительно используемого материала и его стоимости) и требовать от подрядчика соразмерно уменьшения стоимости работ.

Не осуществление указанных действий и принятие стоимости материалов, не использованных в строительстве привело к необоснованному перечислению подрядчику денежных средств в размере руб.

В связи с тем, что установленных ст. 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации оснований для отмены обжалуемого судебного акта нет, то апелляционные жалобы удовлетворению не подлежат.

Руководствуясь статьями 110, 266, 268, 269, 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Двадцатый арбитражный апелляционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Смоленской области от 20.11.2020 по делу № оставить без изменения, а апелляционные жалобы – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Арбитражный суд Центрального округа в течение двух месяцев со дня изготовления постановления в полном объеме. В соответствии с частью 1 статьи 275 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации кассационная жалоба подается через арбитражный суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи

Двадцатый арбитражный апелляционный суд
КОПИЯ ВЕРНА
04.03.21

Второй судебный состав