



АРБИТРАЖНЫЙ СУД МОСКОВСКОГО ОКРУГА

ул. Селезнёвская, д. 9, г. Москва, ГСП-4, 127994,
официальный сайт: <http://www.fasmo.arbitr.ru> e-mail: info@fasmo.arbitr.ru

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

город Москва

06 февраля 2020 года

Дело № А40-22820/19

Резолютивная часть постановления объявлена 30 января 2020 года.

Полный текст постановления изготовлен 06 февраля 2020 года.

Арбитражный суд Московского округа в составе:

председательствующего-судьи Кузнецова В.В.,

судей: Ананьиной Е.А., Григорьевой И.Ю.,

при участии в заседании:

от заявителя: представитель не явился, извещен;

от заинтересованного лица: Савастлеев А.А., доверенность от 12.12.2018;

от третьих лиц: от АО «Главзарубежстрой»: Спрыгин Р.С., доверенность от 02.12.2019; от ООО «Зарубежпроект»: Овчинникова К.О., доверенность от 26.09.2019;

от ФГУП «Госзагрансобственность»: Макаров А.Д., доверенность от 02.12.2019; от

ФКУ «ЦОКР»: Плетнев А.С., доверенность от 20.12.2019; от ЗАО «Союзинформ»,

ООО «ЕвроПрожеФранс», ООО «Промэкспертиза», ООО «Стройтехнология»:

представители не явились, извещены;

рассмотрев 30 января 2020 года в судебном заседании кассационные жалобы

третьих лиц - АО «Главзарубежстрой» и ООО «Зарубежпроект»

на решение от 01 июля 2019 года

Арбитражного суда города Москвы,

на постановление от 17 октября 2019 года

Девятого арбитражного апелляционного суда

по делу № А40-22820/19

по заявлению ООО «Центр негосударственной экспертизы «Бюро экспертных оценок в сфере строительства»

об оспаривании предписания

к Федеральному казначейству,

третьи лица: АО «Главзарубежстрой», ООО «Зарубежпроект», ФГУП «Госзагрансобственность», ЗАО «Союзинформ», ООО «ЕвроПрожеФранс», ФКУ «ЦОКР», ООО «Промэкспертиза», ООО «Стройтехнология»,

УСТАНОВИЛ:

ООО «Центр негосударственной экспертизы «Бюро экспертных оценок в сфере строительства» обратилось в Арбитражный суд города Москвы с заявлением к Федеральному казначейству с требованием о признании недействительным предписания от 20.02.2018 № 18-00-04/2789.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены АО «Главзарубежстрой», ООО «Зарубежпроект», ФГУП «Госзагрансобственность», ЗАО «Союзинформ», ООО «ЕвроПрожеФранс», ФКУ «ЦОКР», ООО «Промэкспертиза» и ООО «Стройтехнология».

Решением Арбитражного суда города Москвы от 01 июля 2019 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 17 октября 2019 года решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, АО «Главзарубежстрой» и ООО «Зарубежпроект» обратились с кассационными жалобами, в которых просят решение и постановление отменить и принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований.

Заявители жалоб считают судебные акты незаконными и необоснованными, как принятые с неправильным применением норм материального и процессуального права.

Заявитель и третьи лица - ЗАО «Союзинформ», ООО «ЕвроПрожеФранс», ООО «Промэкспертиза», ООО «Стройтехнология», извещенные надлежащим образом о месте и времени рассмотрения кассационных жалоб, своих представителей в судебное заседание суда кассационной инстанции не направили, что в силу части 3 статьи 284 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не является препятствием для рассмотрения дела в их отсутствие.

В судебном заседании суда кассационной инстанции представители третьих лиц - АО «Главзарубежстрой», ООО «Зарубежпроект» поддержали доводы кассационных жалоб.

Представители заинтересованного лица и третьих лиц - ФГУП «Госзагрансобственность», ФКУ «ЦОКР» возражали против удовлетворения кассационных жалоб.

Изучив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, выслушав лиц, участвовавших в судебном заседании, проверив в порядке статьи 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации правильность применения судами первой и апелляционной инстанций норм материального и процессуального права, кассационная инстанция не находит оснований для изменения или отмены обжалуемых судебных актов в связи со следующим.

Согласно части 1 статьи 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов в порядке, установленном этим Кодексом.

В соответствии с частью 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение 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.

Таким образом, для признания ненормативного акта недействительным, решения и действия (бездействия) незаконными необходимо наличие одновременно двух условий: несоответствие их закону или иному нормативному правовому акту и нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

Законность ненормативного правового акта оценивается на момент его вынесения.

При рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, 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 (часть 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

В силу части 1 статьи 65, части 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, обязанность доказывания указанных обстоятельств, а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо.

Как следует из материалов дела и установлено судами первой и апелляционной инстанций, Федеральным казначейством в соответствии с приказами от 09.11.2017 № 502п, от 08.12.2017 № 521п проведена внеплановая выездная проверка в отношении ФГУП «Госзагрансобственность» по вопросу соблюдения условий предоставления и использования средств из федерального бюджета,

предоставленных территориальным управлениям, предприятиям и учреждениям, находящимся в ведении Управления делами Президента Российской Федерации, по непрограммному направлению расходов «Управление делами Президента Российской Федерации» в рамках непрограммного направления деятельности «Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов» за период с 01.01.2010 по 01.10.2017.

В ходе проверки выявлены нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, государственных, муниципальных контрактов, целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги объектов контроля.

Результаты проверки оформлены актом от 22.12.2017.

По результатам проверки в адрес ФГУП «Госзагрансобственность» вынесено предписание, согласно которому предприятию необходимо рассмотреть информацию об указанных в предписании нарушениях, а также принять меры путем взыскания причиненного указанными нарушениями ущерба Российской Федерации с подрядчиков АО «Главзарубежстрой» и ООО «ЕвроПрожеФранс» и исполнителей ООО «Зарубежпроект», ЗАО «Союзинформ», ООО «Центр негосударственной экспертизы «Бюро экспертных оценок в сфере строительства» в сумме 1.016.633.757,22 руб. и перечислить указанные средства в доход федерального бюджета на лицевой счет администратора доходов бюджета в срок до 10.08.2018. О результатах исполнения предписания проинформировать Федеральное казначейство в срок до 10.08.2018.

Полагая предписание незаконным и нарушающим права ООО «Центр негосударственной экспертизы «Бюро экспертных оценок в сфере строительства», указанное лицо обратилось в суд.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды первой и апелляционной инстанций правомерно исходили из следующего.

Согласно пункту 1 статьи 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, (далее - БК РФ), полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля являются:

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.

Согласно пункту 2 статьи 269.2 БК РФ, при осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля объектам контроля направляются представления и (или) предписания.

Порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля определяется федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации (пункт 3 статьи 269.2 БК РФ).

Во исполнение указанной нормы постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» утверждены Правила осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере (далее - Правила № 1092).

В соответствии с пунктом 3 статьи 270.2 БК РФ, предписание не является формой привлечения к юридической ответственности, а выступает документом содержащим 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, государственных (муниципальных) контрактов, а также контрактов (договоров, соглашений), заключенных в целях исполнения указанных

договоров (соглашений) и государственных (муниципальных) контрактов, целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги объектов контроля и (или) требования о возмещении причиненного ущерба Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

Согласно пункту 1 статьи 266.1 БК РФ, объектами государственного (муниципального) финансового контроля являются государственные (муниципальные) унитарные предприятия.

Аналогичное положение закреплено в подпункте «г» пункта 7 Правил № 1092.

В соответствии с пунктом 1 статьи 78.2 БК РФ и Правил осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 09.01.2014 № 13 (далее - Правила № 13), между Управлением делами Президента Российской Федерации и ФГУП «Госзагрансобственность» (далее - предприятие) заключены соглашения о предоставлении субсидии от 14.09.2015 № УД-1126д, № УД-1127д, УД-1128д, № УД-1129д, № УД-1130д, от 19.08.2016 № УД-805д, от 22.12.2016 № УД-1363д, № УД-1364д, № УД-1365д, № УД-1366д, № УД-1367д, от 24.03.2017 № УД-203д, № УД-204д, № УД-205д, согласно которым из федерального бюджета предприятию были предоставлены средства федерального бюджета на осуществление предприятием капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности расположенные за рубежом.

Во исполнение вышеуказанных соглашений из федерального бюджета предприятию были перечислены денежные средства в общем размере 3.996.189 тыс. руб., которые были использованы для оплаты проектных, изыскательских и строительных работ, а также оказания услуг с целью строительства, реставрации и реконструкции объектов капитального строительства, находящихся за рубежом.

Таким образом, предприятие, 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.

В силу изложенного суды пришли к обоснованному выводу о том, что у Федерального казначейства имелись правовые основания для проведения проверки в отношении предприятия в части соблюдения им бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, обуславливающих использование бюджетных средств, а доводы заявителя о незаконности проведения проверки и выдачи предписания, поскольку, предприятие не являлось субъектом бюджетных правоотношений, правомерно отклонены как необоснованные.

При этом суды отметили, что в соответствии с пунктом 30 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87, сметная документация на строительство объектов капитального строительства, финансируемых полностью или частично с привлечением средств федерального бюджета, составляется с применением сметных нормативов, включенных в федеральный реестр сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, фактическое использование предприятием 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 гражданским и градостроительным законодательством, а также законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

При этом суды пришли к обоснованному выводу о необходимости применения в числе нормативных правовых актов градостроительного

законодательства актов, устанавливающих виды работ, их содержание и правила определения стоимости работ и оборудования, в числе которых ГСН-2001. Сборник сметных норм затрат на строительство временных зданий и сооружений. ГСН 81-05-01-2001, утвержденный постановлением Госстроя России от 07.05.2001 № 45. Таким образом, суды правомерно отклонили доводы заявителя о необязательности его применения.

Необходимость осуществления контроля за соблюдением предприятием требований гражданского законодательства обусловлена условием соглашения о предоставлении субсидий (пункт 4.1.6), согласно которому предприятие обязано обеспечить эффективное использование субсидии, то есть достичь заданный результат с наименьшим объемом бюджетных средств (заплатить в строгом соответствии с условиями договоров подряда).

Поэтому при проведении проверки, проверяющие проверяют порядок расчетов между заказчиком и подрядчиками (исполнителями, проектировщиками) на предмет отсутствия фактов оплаты работ по завышенной стоимости (применен более дешевый материал, либо вид работы) либо на факт оплаты фактически невыполненных работ.

Как установлено судами, именно такие факты и были обнаружены в ходе проведения контрольного мероприятия по результатам которого было принято решение о направлении в адрес предприятия предписания с требованием об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, обуславливающих бюджетные правоотношения, нарушений условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, государственных (муниципальных) контрактов, а также контрактов (договоров, соглашений), заключенных в целях исполнения указанных договоров (соглашений).

Таким образом, суды пришли к правомерному выводу о том, что требования оспариваемого предписания не выходят за пределы полномочий Федерального казначейства, предусмотренных статьями 266.1 и 269.2 БК РФ.

При этом суды также обоснованно заключили, что рассматриваемое предписание полностью соответствует как по содержанию, так и по форме требованиям, утвержденным приказом Федерального казначейства от 29.07.2016 №

12н «Об утверждении форм и требований к содержанию документов, составляемых должностными лицами Федерального казначейства при реализации полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (далее - Приказ № 12н), в связи с чем довод заявителя о несоответствии предписания требованиям Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Федеральный закон № 294-ФЗ) отклонен как необоснованный.

Кроме того, суды обоснованно отметили, что содержащееся в предписании требование об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации и условий договоров (соглашений), заключенных во исполнении соглашений о предоставлении субсидии не направлено на изменение, прекращение или возникновение гражданских прав, а направлено на реализацию предприятием своих прав заказчика, с целью взыскания с подрядчиков средств, выплаченных им с нарушением условий заключенных договоров. В связи с этим реализация заказчиком своего права на судебную защиту и восстановление имущественных прав, путем взыскания необоснованно полученных средств не может и не должно рассматриваться как нарушение прав и законных интересов организации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Выражая несогласие с судебными актами, АО «Главзарубежстрой» указало, что некоторые суждения в судебных актах не соответствуют фактически сложившимся отношениям сторон и обстоятельствам дела, в том числе, неполно и неточно формулируют позицию заявителя; описание некоторых факторов не входит в круг значимых для дела обстоятельств и так далее.

Вместе с тем, указанные предприятием неточности не свидетельствуют о незаконности судебных актов и недействительности оспариваемого предписания.

Доводы жалоб касаются предъявленных к указанным лицам гражданских исков, в связи с чем суды правомерно их отклонили, поскольку они не относятся к предмету спора и не подлежат рассмотрению в рамках данного судебного дела. Указанные лица не лишены права заявлять свои возражения при рассмотрении гражданских дел.

В части доводов со ссылкой на положения Федерального закона № 294-ФЗ о незаконности предписания в связи с отсутствием в предписании информации о предмете, целях и задачах финансового контроля, о совершенном нарушении бюджетного законодательства и его квалификации, о примененных к ФГУП «Госзагрансобственность» мерах юридической ответственности, суды обоснованно отметили, что в силу пункта 3 части 3.1 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ, положения указанного Закона не применяются при осуществлении контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере.

В соответствии с пунктом 3 статьи 269.2 БК РФ, порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю определяется соответственно федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местных администраций, а также стандартами осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Пунктом 79 Правил № 1092 формы и требования к содержанию представлений и предписаний, уведомлений о применении бюджетных мер принуждения, иных документов, предусмотренных настоящими Правилами, устанавливаются Федеральным казначейством.

Указанные формы и требования к содержанию документов, составляемых должностными лицами Федерального казначейства при реализации полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, на момент проведения проверки были утверждены Приказом № 12н.

Как установлено судами, предписание полностью соответствует как по содержанию, так и по форме требованиям, утвержденным Приказом № 12н. Доказательств обратного не представлено.

Доводы о том, что резолютивная часть предписания об обязанности взыскать с заявителя и других лиц денежные средства в качестве возмещения ущерба Российской Федерации не входит к компетенцию органов внутреннего финансового контроля, судами обоснованно отклонены, исходя из положений пункта 3 статьи

270.2 БК РФ, согласно которым предписание должно содержать обязательные для исполнения в установленный в предписании срок требования о принятии мер по возмещению причиненного ущерба публично-правовому образованию.

В качестве такой меры ФГУП «Госзагрансобственность» предложено взыскать причиненный ущерб с подрядчиков и исполнителей предприятия, и перечислить указанные средства в доход федерального бюджета.

Вместе с тем, вопреки ошибочному мнению заявителей кассационных жалоб, обращение в судебном порядке с указанными заявлениями на основании оспариваемого предписания не может повлечь безусловное удовлетворение заявленных требований, принимая во внимание, что суд всесторонне и объективно рассматривает дело, с учетом заявленных доводов и возражений сторон.

Согласно оспариваемому предписанию ФГУП «Госзагрансобственность» необходимо перечислить указанные средства в доход федерального бюджета на лицевой счет администратора доходов бюджета в срок до 10.08.2018.

При этом, в силу пункта 4 статьи 270.2 БК РФ, неисполнение предписания органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля о возмещении причиненного ущерба в установленный срок является основанием для обращения уполномоченного органа в суд с заявлениями к объекту контроля о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации (субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию).

При таких обстоятельствах суд кассационной инстанции находит выводы судов первой и апелляционной инстанций законными и обоснованными, сделанными при правильном применении норм материального и процессуального права, с установлением всех обстоятельств по делу, имеющих существенное значение для правильного разрешения спора по существу.

Доводы кассационных жалоб о нарушении судами норм материального права судебной коллегией отклоняются, поскольку основаны на неверном толковании этих норм.

Указанные в кассационных жалобах доводы были предметом рассмотрения и оценки судов при принятии обжалуемых актов. Каких-либо новых доводов

кассационные жалобы не содержат, а приведенные в жалобах доводы не опровергают правильности принятых по делу судебных актов.

Доводы кассационных жалоб сводятся к переоценке имеющихся в деле доказательств, что в силу положений статьи 286 и части 2 статьи 287 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации выходит за пределы полномочий суда кассационной инстанции.

Нарушений судами первой и апелляционной инстанций норм материального и процессуального права, могущих повлиять на правильность принятых судами судебных актов либо влекущих безусловную отмену последних, судом кассационной инстанции не выявлено.

Учитывая изложенное, оснований, предусмотренных статьей 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, для изменения или отмены обжалуемых в кассационном порядке судебных актов, по делу не имеется.

Руководствуясь статьями 284 - 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

ПОСТАНОВИЛ:

Решение Арбитражного суда города Москвы от 01 июля 2019 года и постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 17 октября 2019 года по делу № А40-22820/19 оставить без изменения, кассационные жалобы АО «Главзарубежстрой» и ООО «Зарубежпроект» - без удовлетворения.

Председательствующий-судья

В.В. Кузнецов

Судьи

Е.А. Ананьина

И.Ю. Григорьева