

ДВЕНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 14 ноября 2025 г. по делу N А57-21825/2024

Резолютивная часть постановления объявлена 13 ноября 2025 года.

Двенадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Комнатной Ю.А.,

судей Веряскиной С.Г., Яремчук Е.В.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем Страховой А.Г.,

рассмотрев в открытом судебном заседании в помещении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда апелляционную жалобу Комитета дорожного хозяйства и благоустройства Администрации муниципального образования "Город Саратов" на решение Арбитражного суда Саратовской области от 28 августа 2025 года по делу N А57-21825/2024 (судья Иорданиди Б.Ф.)

по заявлению Комитета дорожного хозяйства и благоустройства Администрации муниципального образования "Город Саратов" (410012, г. Саратов, ул. им. Горького А.М., д. 48, ОГРН: 1046405512229, ИНН: 6452093964)

к Счетной палате Саратовской области (410012, г. Саратов, ул. Железнодорожная, зд. 72А, ОГРН: 1026402201088, ИНН: 6450033110)

о признании недействительными пунктов представления,

с привлечением к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: Общества с ограниченной ответственностью "Институт Проектмостореконструкция" (410004, г. Саратов, ул. 2-я Садовая, д. 23 "Л", ОГРН: 1026403344220, ИНН: 6454019268), Администрации муниципального образования "Город Саратов" (410031, г. Саратов, ул. Первомайская, д. 78 ОГРН: 1036405000280, ИНН: 6450011003), Акционерного общества "Трасса" (г. Саратов, тракт Песчано- Уметский, д. 10, к. А, ОГРН: 1026403048748, ИНН: 6453004572410086),

при участии в судебном заседании:

представителя Комитета дорожного хозяйства и благоустройства Администрации муниципального образования "Город Саратов" - Фисенко Н.А., действующего на основании доверенности от 28.01.2025 б/н, представлен диплом о высшем юридическом образовании,

представителей Счетной палаты Саратовской области - Шлеенковой А.В., действующей на основании доверенности от 03.02.2025 N 3, представлен диплом о высшем юридическом образовании, Кошелева В.В., действующего на основании доверенности от 03.02.2025 N 2,

установил:

в Арбитражный суд Саратовской области обратился Комитет дорожного хозяйства и благоустройства Администрации муниципального образования "Город Саратов" (далее - Комитет, заявитель) к Счетной палате Саратовской области (далее - Счетная палата, административный орган, проверяющий орган) с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) о признании недействительными пунктов 1, 2, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13 описательно-мотивировочной части и пунктов 2, 3 резолютивной части представления от 28.06.2024 N 06-49/883.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: Общество с ограниченной ответственностью "Институт Проектмостореконструкция" (далее - ООО "Институт Проектмостореконструкция"), Администрации муниципального образования "Город Саратов", Акционерного общества "Трасса" (далее - АО "Трасса").

Решением от 28 августа 2025 года Арбитражный суд Саратовской области признал пункт 1 описательно-мотивировочной части представления Счетной палаты Саратовской области от 28.06.2024 N 06-49/883 недействительным. В удовлетворении остальной части заявленных требований суд отказал.

Комитет дорожного хозяйства и благоустройства Администрации муниципального образования "Город Саратов" не согласился с принятым судебным актом в части и обратился в суд апелляционной инстанции с жалобой, в которой просит решение суда первой инстанции отменить в части отказа в удовлетворении требований о признании недействительными пунктов 2, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13 описательно-мотивировочной части представления Счетной палаты Саратовской области от 28.06.2024 N 06-49/883, принять по делу новый судебный акт, которым удовлетворить указанные требования в полном объеме.

Счетной палатой Саратовской области в порядке статьи 262 АПК РФ представлен отзыв на апелляционную жалобу, в котором просит решение суда оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения.

АО "Трасса" так же представлен отзыв на апелляционную жалобу, в котором Общество указывает, что работы по контракту выполнены и приняты заказчиком; разногласия у сторон отсутствуют; Общество не располагает информацией о фактах, указанных в оспариваемом представлении.

Участники процесса, не явившиеся в судебное заседание, извещены о времени и месте его проведения надлежащим образом, явку представителей в судебное заседание не обеспечили.

Информация о месте и времени судебного заседания размещена на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (kad.arbitr.ru) 10.10.2025.

Согласно пункту 3 статьи 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) в случае неявки в судебное заседание лица, участвующего в деле, надлежащим образом извещенного о времени и месте рассмотрения дела, суд рассматривает дело в его отсутствие.

Поскольку в порядке апелляционного производства Комитетом обжалуется только часть решения, при этом лица, участвующие в деле, до начала судебного разбирательства возражений против этого не заявили и на пересмотре судебного акта в полном объеме не настаивали, суд апелляционной инстанции в силу пункта 5 статьи 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не вправе выйти за пределы апелляционной жалобы и проверяет законность и обоснованность решения суда первой инстанции только в обжалуемой части.

Исследовав материалы дела, изучив доводы апелляционной жалобы и отзывов на нее, заслушав представителей участников процесса, проверив правильность применения арбитражным судом норм материального и соблюдение норм процессуального права, оценив имеющиеся в материалах дела доказательства на основании статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд апелляционной инстанции пришел к следующим выводам.

Как следует из материалов дела, в соответствии со статьей 10 Закона Саратовской области от 27.09.2011 N 125-ЗСО "О Счетной палате Саратовской области", пунктом 2.2.4 Плана работы на 2024 год Счетной палатой Саратовской области проведено контрольное мероприятие "Проверка использования средств областного бюджета, выделенных на реализацию мероприятий регионального проекта "Жилье" (в целях выполнения задач федерального проекта "Жилье") в части строительства автомобильной дороги по ул. Михаила Галкина-Враского от ул. Михаила Булгакова до ул. Евгения Долгина в жилом районе "Городские просторы" Ленинского района города Саратова" на объекте в отношении Комитета дорожного хозяйства, благоустройства и транспорта администрации муниципального образования "Город Саратов".

По результатам контрольного мероприятия Счетной палатой Саратовской области составлен акт от 18.06.2024.

28 июня 2024 года Счетной палатой Саратовской области в адрес Комитета внесено представление N 06-49/883, согласно которому установлены следующие нарушения:

1. В нарушение пункта 6.1.3.2 Соглашения о предоставлении субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету от 02.02.2023 N 63701000-1-2023-002 (далее - Соглашение N 002), заключенного между министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области и администрацией муниципального образования "Город Саратов", Комитетом в муниципальный контракт N 0160300002723000007 от 20.03.2023 (далее - Контракт N 7), заключенный с АО "Трасса" на

выполнение работ по строительству автомобильной дороги по ул. Михаила Галкина- Враского от ул. Михаила Булгакова до ул. им.Евгения Долгина в жилом районе "Городские просторы" Ленинского района города Саратова, не было включено условие о том, что генподрядчик обязан организовать на объекте строительства установку и функционирование системы видеонаблюдения.

2. В нарушение пункта 6.1.4 Соглашения N 002 Комитетом не было обеспечено 100% кассовое исполнение предоставления субсидии в установленный срок (01.12.2023), а именно средства в сумме 17 685 610,29 руб. (18% от размера предоставленной субсидии) перечислены позже установленного срока (25.12.2023).

3. В нарушение пункта 4.3.7 Соглашения N 002 Комитетом не в полной мере обеспечена прозрачность, открытость и подотчетность деятельности органов местного самоуправления, а именно не соблюден срок сдачи в форме электронного документа в ГИИС "Электронный бюджет" Отчета о достижении значений результатов использования субсидии за июль 2023 года (не позднее 2 рабочих дней месяца, следующего за отчетным периодом), отчет сдан Комитетом 21.11.2023.

4. В нарушение требований частей 6 и 7 статьи 34 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон N 44-ФЗ) Комитет не предъявил к АО "Трасса" требование об уплате неустойки (пени) за просрочку исполнения обязательств по Контракту N 7 в полном объеме в размере 388 354,85 руб. (предъявленная Комитетом неустойка составила 350 752,62 руб.).

5. В нарушение требований пунктов 10, 15 части 2 статьи 103 Федерального закона N 44-ФЗ, подпункта "е" пункта 11, 15 Правил ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27.01.2022 N 60, Комитет не разместил в единой информационной системе в сфере закупок (далее - ЕИС) информацию и документы (претензии) к подрядчикам ООО "Институт "Проектмостореконструкция" и АО "Трасса" о выплате неустойки за ненадлежащее исполнение ими обязательств.

6. В нарушение положений пунктов 3.1.10, 3.3.1 Контракта N 7 АО "Трасса" ненадлежащим образом вело исполнительную производственно-техническую документацию (общий журнал учета выполнения работ при строительстве, акты освидетельствования скрытых работ), а Комитет не в полной мере осуществлял контроль за ходом выполнения работ.

7. В связи с ненадлежащим исполнением ООО "Институт "Проектмостореконструкция" обязанностей, определенных контрактом по проведению авторского надзора, и приемкой их исполнения Комитетом, произведенные в сумме 231 904,22 руб. расходы по оплате работ по авторскому надзору в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) являются неэффективным использованием бюджетных средств в части результативности и свидетельствуют о несоблюдении установленного принципа эффективности использования бюджетных денежных средств в указанной сумме.

8. В связи с необеспечением Комитетом сохранности муниципального имущества - сепараторов дорожных (делиниаторов) в количестве 40 шт. - причинен ущерб муниципальному образованию "Город Саратов" в размере 291 800,16 руб.

9. Размещение знака приоритета 2.1. (Главная дорога) не позволяет использовать его по назначению, соответственно произведенные Комитетом расходы в сумме 1 566,1 руб. в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса являются неэффективным использованием бюджетных средств в части результативности и свидетельствуют о несоблюдении установленного принципа эффективности использования бюджетных денежных средств в указанной сумме.

10. В нарушение части 1 статьи 13 Федерального закона от 06.12.2011 N 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" (далее - Закон о бухгалтерском учете), пункта 333 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 01.12.2010 N 157н (далее - Инструкция N 157н), Комитет составил бюджетную отчетность за 2023 год, исказив показатели строки 010 "Имущество, полученное в пользование" Справки о наличии имущества на забалансовых счетах, являющейся частью Баланса главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита

бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (далее - Баланс) на сумму 105 532 959,52 руб.

11. В нарушение части 1 статьи 13 Закона о бухгалтерском учете, пункта 351 Инструкции N 157н Комитет составил бюджетную отчетность за 2023 год, исказив показатели строки 100,103 "Обеспечение исполнения обязательств, всего, банковская гарантия" Справки о наличии имущества на забалансовых счетах, являющейся частью Баланса на сумму 1 371 621,5 руб.

12. Выполнение строительно-монтажных работ в период осуществления корректировки проектной документации (с 01.09.2023 по 07.12.2023) осуществлялось без наличия на тот момент времени актуальной версии проектной документации, прошедшей государственную экспертизу.

13. При осуществлении строительства был нарушен "Нормативный срок строительства", предусмотренный приложением N 6 к Соглашению N 002 (3 месяца), начало срока строительства, установлено Контрактом N 7 - 01.05.2023, фактический срок окончания работ - 25.12.2023, срок строительства составил 8 месяцев.

14. В ходе контрольного мероприятия установлены недостатки (дефекты) работ допущенные в рамках исполнения АО "Трасса" Контракта N 7 (период гарантийного срока): - разрушение отдельных тактильных плиток, предназначенных для перемещения маломобильных групп населения;

- частичное истирание дорожной разметки (пешеходного перехода, разделительных полос, парковочной разметки);

- отсутствие на отдельных участках газонов всходов травы, высаженной в рамках озеленения прилегающей территории.

С учетом изложенных нарушений в целях исключения причин и условий совершения нарушений законодательства в соответствии с представлением от 28.06.2024 N 06-49/883 Комитету необходимо:

1) с целью устранения причин и условий допущенных нарушений провести профилактическую работу с работниками:

- ответственными за исполнением условий соглашений о предоставлении субсидии из областного бюджета;

- ответственными за исполнением условий контрактов, в том числе контроля за исполнением подрядными организациями гарантийных обязательств;

- ответственными за обеспечением сохранности муниципального имущества (капитальных вложений);

- осуществляющими ведение бюджетного учета, составление (представление) отчетности, работниками контрактной службы;

2) в случаях просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактами, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактами, направлять требования об уплате неустоек (штрафов, пеней) и принимать исчерпывающие меры, в том числе в судебном порядке по взысканию неустоек, поскольку обязанность заказчика принять вышеуказанные меры прямо установлена частью 6 статьи 34 Федерального закона N 44-ФЗ и обусловлена к исполнению в силу пункта 3 части 1 статьи 94 Федерального закона N 44-ФЗ. По результатам проведенного мероприятия принять меры к взысканию с АО "Трасса" 37 602,23 руб. неустойки в соответствии с действующим законодательством;

3) разместить в ЕИС информацию и документы (претензии) к подрядчикам ООО "Институт "Проектмостореконструкция" и АО "Трасса" о выплате неустойки за ненадлежащее исполнение ими обязательств;

4) принять меры по обеспечению АО "Трасса" устранения выявленных в течение гарантийного срока эксплуатации объекта недостатков (дефектов);

5) провести служебное расследование по факту не обеспечения сохранности муниципального имущества (делиниаторов), в случае необходимости обратиться в правоохранительные органы;

6) в соответствии с положениями Инструкции N 157н осуществить учет на соответствующих счетах бюджетного учета Комитета имущества (капитальных вложений) и банковской гарантии предоставленной АО "Трасса" по Контракту N 7;

7) рассмотреть вопрос о возможности и необходимости привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц Комитета, виновных в указанных выше нарушениях.

Полагая, что пункты 1, 2, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13 описательно-мотивировочной части и пункты 2, 3 резолютивной части представления от 28.06.2024 N 06-49/883 являются незаконными, Комитет обратился в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявленных требований, пришел к выводу, что выявленные Счетной палатой Саратовской области нарушения по пунктам 2, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13 описательно-мотивировочной части правомерно включены в Представление.

Суд апелляционной инстанции пришел к следующим выводам.

По смыслу статей 198 и 201 АПК РФ условиями признания недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений, действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц являются несоответствие оспариваемого акта, решения, действия (бездействия) закону или иному нормативному правовому акту и одновременно с этим нарушение названным актом, решением, действием (бездействием) прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконное возложение на них каких-либо обязанностей, создание иных препятствий для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно пункту 2 статьи 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) под представлением в целях настоящего Кодекса понимается документ органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, направляемый объекту контроля и содержащий информацию о выявленных в пределах компетенции органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля нарушениях и одно из следующих обязательных для исполнения в установленные в представлении сроки или в течение 30 календарных дней со дня его получения, если срок не указан, требований по каждому указанному в представлении нарушению: требование об устранении нарушения и о принятии мер по устранению его причин и условий; требование о принятии мер по устранению причин и условий нарушения в случае невозможности его устранения.

В силу пункта 3.1 указанной статьи Кодекса представления и предписания органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля составляются и направляются объектам контроля в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" и Федеральным законом от 07.02.2011 N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" (далее - Закон N 6-ФЗ).

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 07.02.2011 N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований" (далее - Закон N 6-ФЗ), статьей 1 Закона Саратовской области от 27.09.2011 N 125-ЗСО "О Счетной палате Саратовской области" (далее - Закон N 125-ЗСО) Счетная палата Саратовской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Саратовской области.

Перечень полномочий, осуществляемых Счетной палатой Саратовской области, закреплен статьей 9 Закона N 6-ФЗ, статьей 10 Закона N 125-ЗСО, в том числе: организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Саратовской области, а также иных средств в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации; контроль за законностью и эффективностью использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории области, а также проверка местных бюджетов в случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно статье 11 Закона N 125-3СО внешний государственный финансовый контроль осуществляется Счетной палатой области в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий. При проведении контрольного мероприятия Счетной палатой области составляется соответствующий акт, который доводится до сведения руководителей проверяемых органов и организаций.

В соответствии пунктом 2 статьи 268.1, пунктом 3.1. статьи 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 16 Закона N 6-ФЗ, статьей 18 Закона N 125-3СО

Счетная палата области по результатам проведения контрольных мероприятий вправе вносить представления для принятия мер по устранению выявленных бюджетных и иных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба области, муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

Согласно пункту 1 статьи 265 БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета.

Пунктом 1 статьи 268.1 БК РФ предусмотрено, что полномочиями органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля являются: контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета; контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета; контроль в других сферах, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" и Законом N 6-ФЗ.

Как следует из положений пункта 2 статьи 157 БК РФ, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют бюджетные полномочия по аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств.

В соответствии с частью 1 статьи 9 Закона N 6-ФЗ контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации в числе основных полномочий осуществляет контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, поскольку федеральные законы, иные нормативные акты, устанавливающие расходные обязательства лиц, получающих средства соответствующих бюджетов, затрагивают бюджетные правоотношения, в том числе процесс расходования бюджетных средств, постольку к компетенции Палаты, помимо проверки соблюдения требований бюджетного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ним решений о бюджете, относится проверка соблюдения положений иных нормативных правовых актов, на основании которых осуществляется расходование бюджетных средств.

В силу части 1 статьи 16 Закона N 6-ФЗ контрольно-счетные органы по результатам проведения контрольных мероприятий вправе вносить в органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы федеральной территории, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам представления для принятия мер по устранению выявленных бюджетных и иных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту Российской Федерации, федеральной территории, муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

Согласно статье 28 БК РФ бюджетная система Российской Федерации основана, в том числе на принципах эффективности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств.

Статьей 34 БК РФ установлен 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).

В статье 38 БК РФ закреплён принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, который подразумевает под собой выделение средств в распоряжение конкретных получателей с обозначением направления их на финансирование конкретных целей. Любые действия, приводящие к нарушению направления средств на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации.

Обязанность обеспечения результативности и целевого характера использования бюджетных средств возложена на получателя бюджетных средств статьей 162 БК РФ.

В соответствии со статьей 10 Закона N 125-ЗСО, пунктом 2.2.4 Плана работы Счетной палаты Саратовской области на 2024 год, утвержденного решением коллегии Счетной палаты Саратовской области 26.12.2023 N 11-к, на основании приказа Счетной палаты Саратовской области от 06.05.2024 N 44-од "О проведении контрольного мероприятия" в комитете дорожного хозяйства, благоустройства и транспорта администрации муниципального образования "Город Саратов" (г. Саратов, ул. Им.Горького А.М., д. 48) (далее - Комитет) контрольной группой Счетной палаты Саратовской области под руководством аудитора Счетной палаты Саратовской области в период с 07.05.2024 по 18.06.2024 проведено контрольное мероприятие: "Проверка использования средств областного бюджета, выделенных на реализацию мероприятий регионального проекта "Жилье" (в целях выполнения задач федерального проекта "Жилье") в части строительства автомобильной дороги по ул. Михаила Галкина-Враского от ул. Михаила Булгакова до ул. Евгения Долгина в жилом районе "Городские просторы" Ленинского района города Саратова" за 2023 год, в ходе которого проверялись соглашения, контракты, бухгалтерские, отчетные и иные документы, содержащие данные о деятельности объекта проверки (должностных лиц).

По результатам контрольного мероприятия составлен Акт от 18.06.2024, который направлен в адрес Комитета сопроводительным письмом от 18.06.2024 N 06-49/842 посредством Системы электронного документооборота Правительства Саратовской области.

В соответствии с положениями статьи 19 Закона N 125-ЗСО при наличии аргументированных замечаний они могут быть представлены в течение пяти рабочих дней со дня получения акта.

В установленный законом срок Комитет замечания в Счетную палату области не представил.

Счетная палата области по результатам проведения контрольного мероприятия в адрес Комитета направило представление (исх. N 06-49/883 от 28.06.2024) для принятия мер по устранению выявленных бюджетных и иных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба муниципальному образованию, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

В отношении пункта 2 оспариваемого Представления.

Исследовав в совокупности обстоятельства дела, суд первой инстанции пришел к верному выводу об отсутствии оснований для удовлетворения требований в отношении пункта 2 оспариваемого представления: "В нарушение пункта 6.1.4 Соглашения N 002 Комитетом не было обеспечено 100% кассовое исполнение предоставления субсидии в установленный срок (01.12.2023), а именно средства в сумме 17 685 610,29 руб. (18% от размера предоставленной субсидии) перечислены позже установленного срока (25.12.2023)", в силу следующего.

В апелляционной жалобе Комитет указывает, что судом не учтено, что факт не обеспечения 100% кассового исполнения в установленный пунктом 6.1.4. Соглашения срок обоснован возникшими производственно-техническими обстоятельствами.

Однако данный довод был предметом рассмотрения в суде первой инстанции и правомерно судом отклонен в силу следующего.

Как следует из материалов дела, между Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области и Администрацией муниципального образования "Город Саратов" заключено Соглашение о предоставлении субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету от 02.02.2023 N 63701000-1-2023-002 (с учетом дополнительных соглашений) на предоставление из бюджета Саратовской области в 2023-2025 годах бюджету городского округа города Саратов субсидии в соответствии с лимитами бюджетных обязательств в целях достижения результатов регионального проекта "Жилье" в рамках государственной программы Саратовской области "Обеспечение населения доступным жильем и развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры", утвержденной постановлением Правительства Саратовской области от 29.12.2018 N 767-П.

Комитет дорожного хозяйства и благоустройства Администрации муниципального образования "Город Саратов" в целях достижения результатов регионального проекта "Жилье" по результатам проведения электронного аукциона заключил с АО "Трасса" 20.03.2023 Контракт N 0160300002723000007 (далее - Контракт N 7) на выполнение работы по строительству автомобильной дороги по ул. Михаила Галкина-Враского от ул. Михаила Булгакова до ул. им.Евгения Долгина в жилом районе "Городские просторы" Ленинского района города Саратова. Цена Контракта N 7 составляет 103 283 098,0 руб.

Таким образом, как верно указал суд, данные соглашения, хотя и вытекают один из другого, являются разными по своей природе, т.е. регулируют различные правоотношения.

Так, разделом VI Соглашения N 002 установлены условия предоставления субсидии по Соглашению N 002 - пунктом 6.1.4 раздела VI Соглашения N 002 определено, что муниципалитет обязуется обеспечить 100% кассовое исполнение в срок до 1 декабря года предоставления субсидии.

В то же время во время исполнения Контракта N 7, Комитет произвел кассовые расходы по оплате выполненных работ по Контракту N 7 в сумме 17 685 610,29 руб. позже установленного срока Соглашением N 002, в том числе: платежным поручением от 25.12.2023 N 1120 на сумму 7 877 623,14 руб.; платежным поручением от 25.12.2023 N 1121 на сумму 9 807 987,15 руб.

В нарушение пункта 6.1.4 Соглашения N 002 Комитетом не было обеспечено 100% кассовое исполнение предоставления субсидии в установленный срок.

В свою очередь, обстоятельства, изложенные Комитетом в Заявлении, связаны с исполнением Контракта N 7, а не с условиями заключенного Соглашения N 002.

Пунктом 7.3 Соглашения N 002 предусмотрено, что изменение Соглашения N 002 осуществляется по инициативе сторон в случаях, предусмотренных Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими бюджетные правоотношения по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и оформляется в виде дополнительного соглашения к Соглашению N 002, которое является его неотъемлемой частью, в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет". Подписанное сторонами дополнительное соглашение вступает в силу со дня внесения сведений о нем в реестр соглашений, указанный в пункте 7.2 Соглашения N 002.

В рассматриваемом случае, как верно указал суд, Комитет, столкнувшись при исполнении Контракта N 7 с описанными в заявлении обстоятельствами, не предпринял меры по инициированию внесения соответствующих изменений в Соглашение N 002 и соответственно, поскольку никаких изменений и дополнений в Соглашение N 002 не было принято, то Комитет был обязан исполнить положения подписанного Соглашения N 002 в полном объеме.

У суда апелляционной инстанции отсутствуют основания не согласиться с выводом суд первой инстанции.

Иных доводов по данному пункту представления Комитетом не заявлено. В отношении пункта 4 оспариваемого Представления.

Пунктом 4 представления указано следующее нарушение "В нарушение требований частей 6 и 7 статьи 34 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров,

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Федеральный закон N 44-ФЗ) Комитет не предъявил к АО "Трасса" требование об уплате неустойки (пени) за просрочку исполнения обязательств по Контракту N 7 в полном объеме в размере 388 354,85 руб. (предъявленная Комитетом неустойка составила 350 752,62 руб.)."

Суд первой инстанции пришел к выводу о законности предписания в данной части.

В апелляционной жалобе Комитет указывает на верный расчет неустойки в размере 350 752,62 руб., поскольку Акт о приемке выполненных работ, согласованный Федеральным бюджетным учреждением "Федеральный центр строительного контроля", осуществляющим строительный контроль за данным объектом, был сформирован и направлен Подрядчиком с использованием ЕИС 22.12.2023. То есть фактически Подрядчиком были исполнены обязательства в полном объеме 22.12.2023.

Суд апелляционной инстанции отклоняет данный довод Комитета в силу следующего.

Как следует из материалов дела, Комитетом расчет неустойки контрагенту АО "Трасса" в размере 350 752,62 руб. по контракту N 7 был рассчитан за 2 этап работ в сумме 277 519,65 руб. за период с 15.11.2023 по 22.12.2023; за 3 этап работ в сумме 73 232,97 руб. за период с 09.12.2023 по 22.12.2023.

Счетная палата обоснованно указывает, что расчет неустойки должен был быть произведен по 25.12.2023, поскольку работы считаются выполненными с учетом положений пункта 8 части 13 статьи 94 Закона N 44-ФЗ-25.12.2023.

Так, В соответствии с пунктом 2 статьи 763 Гражданского кодекса Российской Федерации по государственному контракту на выполнение подрядных работ для государственных нужд (далее - государственный контракт) подрядчик обязуется выполнить строительные, проектные и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера работы и передать их государственному заказчику, а государственный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату.

Согласно пункту 1 статьи 708 Гражданского кодекса Российской Федерации в договоре подряда указываются начальный и конечный сроки выполнения работы. По согласованию между сторонами в договоре могут быть предусмотрены также сроки завершения отдельных этапов работы (промежуточные сроки). Если иное не установлено законом, иными правовыми актами или не предусмотрено договором, подрядчик несет ответственность за нарушение как начального и конечного, так и промежуточных сроков выполнения работы.

Законом N 44-ФЗ предусмотрено, что приемка поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги происходит в соответствии с условиями, установленными контрактом, при этом порядок оформления результатов такой приемки устанавливается в соответствии с частью 13 статьи 94 Закона N 44-ФЗ.

В силу частей 4, 6, 7 статьи 34 Закона N 44-ФЗ в контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

Пунктом 8 части 13 статьи 94 Федерального закона N 44-ФЗ определено, что датой приемки поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги считается дата размещения в единой информационной системе документа о приемке, подписанного заказчиком.

В силу части 4 статьи 5 Закона N 44-ФЗ в случае наличия противоречий между данными, содержащимися в единой информационной системе, и данными, содержащимися в информации и документах, направляемых участниками контрактной системы, приоритет имеет информация, содержащаяся в единой информационной системе.

В соответствии с пунктом 6.2 Контракта N 7 работы считаются выполненными АО "Трасса" в день приемки Комитетом выполненных работ (результата работ), отдельного этапа исполнения Контракта N 7.

Согласно положениям пункта 6.6.4 Контракта N 7 датой приемки выполненных работ по Контракту N 7 считается дата размещения в ЕИС документа о приемке, подписанного Комитетом.

В данном случае, Акт о приемке выполненных работ от 22.12.2023 N 5 подписан генеральным директором АО "Трасса" Яковлевым С.А. в системе ЕИС 22.12.2023, дата подписания в системе ЕИС Акта со стороны Комитета - 25.12.2023 (председатель Комитета Поздникин И.А.). В качестве приложения также размещен файл в формате pdf наименование "КС 2,3 N 36452093964230000080235" (содержащий сведения о подписании сторонами Контракта N 7 Акта о приемке выполненных работ N 5 от 21.12.2023).

Акт о приемке выполненных работ от 22.12.2023 N 6 подписан генеральным директором АО "Трасса" Яковлевым С.А. в системе ЕИС 22.12.2023, дата подписания в системе ЕИС Акта со стороны Комитета - 25.12.2023 (председатель Комитета Поздникин И.А.). В качестве приложения также размещен файл в формате pdf наименование "КС 2,3 N 56452095964250000080238" (содержащий сведения о подписании сторонами Контракта N 7 Акта о приемке выполненных работ N 6 от 21.12.2023).

Таким образом, с учетом положений пунктов 1, 2, 8 части 13 статьи 94 Закона N 44-ФЗ, а также условий пункта 6.6.4 Контракта N 7 работы, указанные в Актах о приемке выполненных работ от 22.12.2023 NN 5 и 6 считаются выполненными на дату размещения в единой информационной системе документа о приемке, подписанного заказчиком - 25.12.2023.

Следовательно, административным органом сделан верный вывод о том, что Комитет необоснованно рассчитал АО "Трасса" неустойку по состоянию на 22.12.2023, а не по 25.12.2023, тем самым занизив размер неустойки на 57 602,25 руб.

В отношении пункта 6 оспариваемого Представления.

Пунктом 6 представления указано следующее нарушение "В нарушение положений пунктов 3.1.10, 3.3.1 Контракта N 7 АО "Трасса" ненадлежащим образом вело исполнительную производственно-техническую документацию (общий журнал учета выполнения работ при строительстве, акты освидетельствования скрытых работ), а Комитет не в полной мере осуществлял контроль за ходом выполнения работ".

Суд первой инстанции пришел к выводу о законности предписания в данной части.

В апелляционной жалобе Комитет указывает, что вывод Счетной палаты опровергается копиями актов: N 4 от 18.06.2023, N 6 от 20.06.2023, N 8 от 22.06.2023, N 18 от 02.07.2023, N 20 от 04.07.2023, N 22 от 06.07.2023, N 24 от 10.07.2023, N 33 от 12.08.2023, N 34 от 15.08.2023, в которых указаны даты составления, начала и окончания работ, в связи с чем, требования к составу и порядку ведения исполнительной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства и требования, предъявляемые к актам освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения, утвержденные приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 N 1128 (далее - Требования) (в редакции действующей в ходе исполнения Контракта N 07) были исполнены в полном объеме. Факт исполнения Требований подтверждается наличием актов освидетельствования скрытых работ. Незаполненные в полном объеме акты не были бы подписаны инспекторами строительного контроля по Саратовской области ФБУ "РосСтройКонтроль". Копии актов, переданных в ходе проверки, были предоставлены ошибочно.

Данный довод был предметом рассмотрения в суде первой инстанции и обоснованно судом отклонен.

Так, согласно части 1.4 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - Градостроительный кодекс) при осуществлении строительства, реконструкции, капремонта объектов капитального строительства, в соответствии с проектной документацией, рабочей документацией и выполненными на основании указанных видов документации работами ведется исполнительная документация.

Исполнительная документация (в сферах строительства, реконструкции, капремонта объектов капитального строительства) представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой и графической формах, отображающую фактическое исполнение функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений, содержащихся в проектной документации, рабочей документации.

Указанное понятие исполнительной документации применяется к иным видам работ, но с учетом вида работ и задания заказчика.

В соответствии с пунктом 3.1.10 Контракта N 7 АО "Трасса" обязано было вести исполнительную производственно-техническую документацию в соответствии с действующими нормативными документами. АО "Трасса" обязано было осуществлять своими силами контроль выполняемых им работ, о его результатах отчитываться перед Комитетом, который осуществляет контроль за ходом выполнения работ, качеством применяемых при строительстве или реконструкции объекта материалов, изделий, конструкций и оборудования. АО "Трасса" обязано было обеспечить наличие на строительной площадке проектной документации, рабочей документации, а также иной технической и разрешительной документации, необходимой для выполнения работ, в том числе общего и специальных журналов работ, а также обеспечить свободный доступ к такой документации представителям заказчика, лицу, осуществляющему государственный надзор.

В ходе контрольного мероприятия установлены множественные нарушения ведения АО "Трасса" исполнительной производственно-технической документации и ненадлежащий контроль Комитетом за ходом выполнения работ.

Так, например, по состоянию на 30.06.2023 АО "Трасса" не были представлены общий журнал работ и специальные журналы, зарегистрированные в органах Госстройнадзора, проект производства работ, утвержденный заказчиком ФБУ "РосСтройКонтроль". Данный факт подтверждается Отчетом о ходе оказания услуг строительного контроля от 30.06.2023 (договор N 033/2023 на проведение строительного контроля заключен 30.03.2023). Проект производства работ, предоставлен только в сентябре 2023 г.

Приказом Ростехнадзора от 12.01.2007 N 7 (далее - приказ Ростехнадзора N 7) утвержден и введен в действие Порядок ведения общего и (или) специального журнала учета выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства (вместе с "РД-11-05-2007"), Согласно пункту 3 приказа Ростехнадзора N 7 общий журнал работ, в котором ведется учет выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объекта капитального строительства, является основным документом, отражающим последовательность осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, в том числе сроки и условия выполнения всех работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объекта капитального строительства, а также сведения о строительном контроле и государственном строительном надзоре.

Пунктами 7 - 8 приказа Ростехнадзора N 7 определено, что общий журнал работ выпускается типографским способом в формате А4 по образцу, приведенному в приложении N 1. Разделы общего журнала работ ведутся уполномоченными на ведение такого журнала представителями застройщика или заказчика, лица, осуществляющего строительство, органа государственного строительного надзора и иных лиц путем заполнения его граф в соответствии с подпунктами 8.1 - 8.7 приказа Ростехнадзора N 7.

Записи в общий журнал вносятся с даты начала выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства до даты фактического окончания выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства.

В ходе анализа (сопоставления) записей в общем журнале работ и актов освидетельствования скрытых работ установлены и судом первой инстанции в решении подробно отражены множественные нарушения, которые Комитетом надлежащими доказательствами не опровергнуты.

Приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 N 1128 были введены и утверждены в действие Требования к составу и порядку ведения исполнительной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства и требований, предъявляемых к актам освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения (далее - Требования N 1128).

Согласно пункту 5.3. Требований N 1128 освидетельствование работ, которые оказывают влияние на безопасность объекта капитального строительства и в соответствии с технологией строительства, реконструкции, капитального ремонта, контроль за выполнением которых не может быть проведен после выполнения других работ (далее - скрытые работы), оформляется актами освидетельствования скрытых работ по образцу.

В ряде случаев на актах освидетельствования скрытых работ отсутствует дата их составления, а также даты начала и окончания работ, например:

N 4 (работы по монтажу колодцев N 1,2 выполнены ООО "Вираз"); N 6 (работы по монтажу колодца N 3 выполнены ООО "Вираз");

N 8 (работы по монтажу колодца N 4 выполнены ООО "Вираз"); N 18 (работы по монтажу колодца N 9 выполнены ООО "Вираз");

N 20 (работы по монтажу колодца N 10 выполнены ООО "Вираз"); N 22 (работы по монтажу колодца N 11 выполнены ООО "Вираз");

N 24 (работы по футляра D 630 мм на рабочую трубу D 400 мм от колодца N 13 к колодцу N 10 выполнены ООО "Вираз");

N 33 (монтаж дождеприемных колодцев выполнен ООО "Вираз"); N 34 (монтаж дождеприемных колодцев выполнен ООО "Вираз"), Данные акты подписаны, в том числе Комитетом.

В отношении довода Комитета о том, что копии актов, переданных в ходе проверки, были предоставлены ошибочно, суд первой инстанции обоснованно указал, что Комитет на проверку в Счетную палату области представил оригиналы актов освидетельствования скрытых работ, с которых сняты копии которые были заверены Комитетом.

Информация о том, что в Счетную палату области ошибочно представлены копии актов, не соответствует действительности.

Пунктом 3.3.1 Контракта N 7 предусмотрено право Комитета в любое время проверять ход и качество работ, выполненных АО "Трасса", не вмешиваясь в его деятельность и осуществлять контроль за соблюдением нормативных правовых актов при выполнении работ.

Таким образом, вывод суда о том, что в нарушении положений пунктов 3.1.10, 3.3.1 Контракта N 7 АО "Трасса" ненадлежащим образом вело исполнительную производственно-техническую документации в соответствии с нормативными действующим документами, а Комитет не в полной мере осуществлял контроль за ходом выполнения работ, является верным.

Иных доводов, не оцененных судом первой инстанции, в апелляционной жалобе Комитетом не приведено.

В отношении пункта 7 оспариваемого Представления.

Пунктом 7 представления указано следующее нарушение "В связи с ненадлежащим исполнением ООО "Институт "Проектмостореконструкция" обязанностей, определенных контрактом по проведению авторского надзора, и приемкой их исполнения Комитетом, произведенные в сумме 231 904,22 руб. расходы по оплате работ по авторскому надзору в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации являются неэффективным использованием бюджетных средств в части результативности и свидетельствуют о несоблюдении установленного принципа эффективности использования бюджетных денежных средств в указанной сумме".

Суд первой инстанции пришел к выводу о законности предписания в данной части.

В апелляционной жалобе Комитет указывает, что авторский надзор представляет собой иной комплекс работ и услуг, отличный от строительного контроля за Объектом, и соответственно существо услуг, их объем и периодичность также являются отличными друг от друга. По итогам исполнения Контракта N 040/2023, ООО "Институт "Проектмостореконструкции" были исполнены все возложенные на него обязательства с надлежащим качеством и объемом, путем предоставления Комитету всей необходимой документации, согласно условиям Контракта. Заявитель полагает, что исходя из системного толкования свода правил СП 246.1325800.2016 в совокупности с положениями Контракта N 040/2023, ООО "Институт "Проектмостореконструкции" не требовался выезд сотрудников ООО "Институт "Проектмостореконструкции" на Объект в мае, июне, декабре 2023 года, как и наличие замечаний авторского надзора в журнале авторского надзора, аналогичных замечаниям строительного контроля.

Данный довод так же был предметом рассмотрения в суде первой инстанции и обоснованно судом отклонен.

Как установлено судами, в рамках осуществления авторского надзора за объектом строительства 13.04.2023 Комитетом был заключен муниципальный контракт N 040/2023 с ООО "Институт "Проектмостореконструкция" (далее - Контракт N 040/2023).

В соответствии с пунктом 1.2. Контракта N 040/2023 предусмотрен срок оказания услуг с момента подписания Контракта N 040/2023, окончание - по завершению работ, но не позднее 31.10.2023.

Согласно пункту 2.1. Контракта N 040/2023 стоимость оказания услуг по Контракту N 040/2023 составляет 231 904,22 руб.

На основании пункта 4.1 Контракта N 040/2023, он вступает в силу с момента подписания, и действует до 30.11.2023, а в части исполнения обязательств до полного исполнения обязательств.

В соответствии с пунктом 5.2 Контракта N 040/2023 ООО "Институт "Проектмостореконструкция", в том числе обязано:

- проверять соответствие выполняемых работ на объекте авторский надзор за объектом: "Строительство автомобильной дороги по ул. Михаила Галкина-Враского от ул. Михаила Булгакова до ул. Евгения Долгина в жилом районе "Городские просторы" Ленинского района города Саратова" проектным решениям, предусмотренным в рабочих чертежах, качество производства работ по строительству;

- оказывать услуги по настоящему контракту в соответствии с условиями настоящего контракта и соблюдением положений СП 246.1325800.2016 "Авторский надзор за строительством зданий и сооружений"

- вести журнал авторского надзора, в котором фиксировать все выявленные при строительстве отступления и нарушения требований проектных решений, строительных норм, правил и технических условий по производству работ;

- контролировать своевременное и качественное выполнение замечаний и указаний, внесенных в журнал

По результатам исполнения Контракта N 040/2023 был составлен Акт о сдаче и приемке выполненных работ от 20.12.2023 N 1, согласно которому выполненные работы по авторскому надзору соответствуют условиям Контракта N 040/2023.

По результатам проверки административный орган пришел к выводу, что расходы, произведенные Комитетом в сумме 231 904,22 руб. по оплате работ по авторскому надзору, в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса являются неэффективным использованием бюджетных средств в части результативности и свидетельствуют о несоблюдении установленного принципа эффективности использования бюджетных денежных средств в указанной сумме.

При этом Счетная палата исходила из совокупности установленных в ходе проверки обстоятельств, а именно наличие так же строительного контроля; не выезд специалистов, осуществляющих авторский надзор, на объект; специалистами, осуществляющими авторский надзор, не были отражены замечания фактически не устраненные АО "Трасса"; ряд замечаний, выявленных по результатам строительного контроля и признанных значительными дефектами, был устранен только в декабре 2023 г., путем внесения изменений в проектную документацию либо исключению из смет, при этом в журнале авторского надзора замечания аналогичного характера отсутствуют; установлены факты, свидетельствующие о ненадлежащем качестве оформления результатов оказанных ООО "Институт "Проектмостореконструкция" услуг по осуществлению авторского надзора в Журнале авторского надзора.

Судебная коллегия соглашается с выводами проверяющих и суда первой инстанции в силу следующего.

В соответствии со статьей 28 БК РФ бюджетная система Российской Федерации основана на принципах эффективности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств.

Принцип эффективности использования бюджетных средств 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) (статья 34 БК РФ).

Согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 162 БК РФ получатель бюджетных средств обязан обеспечивать результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований.

Как разъяснено в пункте 23 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 N 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации", конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата.

В данном случае, как установили суды, уполномоченным органом представлены доказательства в их совокупности того, что участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата при использовании бюджетных средств.

Так, пунктом 3 части 2 статьи 2 Федерального закона от 30.12.2009 N 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" определено, что авторским надзором является контроль лица, осуществившего подготовку проектной документации, за соблюдением в процессе строительства требований проектной документации.

Пункт 3.1 СП 246.1325800.2023 содержит аналогичное понятие авторского надзора - контроль лица, осуществившего подготовку проектной документации за соблюдением требований проектной документации при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства, включая особо опасные, технически сложные и уникальные объекты; техническом перевооружении; консервации и ликвидации опасных производственных объектов и при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия.

Авторский надзор осуществляется на основании договора (распорядительного документа) и проводится, как правило, в течение всего периода строительства и ввода в эксплуатацию объекта, а в случае необходимости - и начального периода его эксплуатации.

При осуществлении авторского надзора за строительством объекта регулярно ведется журнал авторского надзора за строительством, который составляется проектировщиком и передается заказчику.

Таким образом, журнал авторского надзора фиксирует факт оказания услуг по авторскому надзору.

Пунктом 5.2 Контракта N 040/2023 предусмотрено, что ООО "Институт "Проектмостореконструкция" обязан вести журнал авторского надзора (далее - Журнал), в котором фиксируются все выявленные при строительстве отступления и нарушения требований проектных решений, строительных норм, правил и технических условий по производству работ по реконструкции; контролировать своевременное и качественное выполнение замечаний и указаний, внесенных в Журнал.

Пунктом 1.7.1. Контракта N 040/2023 определено, что ООО "Институт "Проектмостореконструкция" обязан предоставлять в 2-х экземплярах отчеты о результатах авторского надзора. Сводный отчет о результатах авторского надзора составляется и предоставляется Комитету по истечении 2 рабочих дней с момента завершения оказания услуг.

Согласно пункту 6.5 СП 246.1325800.2016 форма Журнала авторского надзора за строительством зданий и сооружений приведена в приложении Е "Формы для составления и ведения журнала авторского надзора за строительством" СП 246.1325800.2016.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлены многочисленные факты, свидетельствующие о ненадлежащем качестве оформления результатов оказанных ООО "Институт "Проектмостореконструкция" услуг по осуществлению авторского надзора в Журнале авторского надзора, которые подробно отражены в судебном акте.

Кроме того, проверяющие установили следующие обстоятельства:

- в мае, июне, декабре 2023 года специалистами, осуществляющими авторский надзор, не осуществлялся выезд на объект;

- специалистами, осуществляющими авторский надзор, не были отражены замечания фактически не устраненные АО "Трасса" (например, на объекте не была оборудована строительная площадка; строительная площадка не оборудована пунктами очистки или мойки колес транспортных средств на выездах; плотность пунктов ГРО не соответствует требованиям, в нарушении таблицы 5.1. СП 126-13330-2017"; при въезде на объект не был установлен информационный стенд);

- ряд замечаний, выявленных по результатам строительного контроля и признанных значительными дефектами, был устранен только в декабре 2023 г., путем внесения изменений в проектную документацию либо исключению из смет, при этом в журнале авторского надзора замечания аналогичного характера отсутствуют (например, тротуар справа ПК0 + 25,76 длиной 5 м заужен до 1,68 и тротуар слева ПК1 + 19,0 заужен до 1,41 м длиной 2 м в нарушении требования проекта шифр 01603000024721000018-ТКР- 1,1 ПЗ л.22-23. (согласно ПД ширина тротуара не менее 2 м); фактическое расположение тактильной плитки от кромки тротуара перед выходом на пешеходный переход тротуара слева ПК0 + 27,0 выполнено в нарушении требования ГОСТ Р 52875-2018 п. 4.2.2 таблица N 3 (согласно ГОСТ Р 52875-2018 расстояние от кромки тротуара 300 мм); установка ковера для вывода контрольной трубки на сети газоснабжения выполнена в нарушении требования проекта шифр 0160300002721000018-ТКР 2.3. л.1, и ТСК серия 5.905-25.05 в. 1 ч. 1, УГ1.03-00 согласно п. 44 ГОСТ 15467-79; на участке от ПК 1+80,0 до ПК3+60,0 применен бортовой камень БР 100.45.18 в нарушении требования проекта шифр 0160300002721000018-ТКР 1.1 ПЗ л.24 согласно ГОСТ 15467-79; при производстве работ по разработке грунта под трубопровод ливневой канализации не выполняются работы, предусмотренные проектом, а именно: крепление стенок инвентарными щитами в нарушении требования проекта шифр 0160300002721000018-ТКР2.2 ПЗ л.12 согласно п. 44 ГОСТ 15467-79).

При этом Комитетом с ФБУ "РосСтройКонтроль" был заключен Контракт от 30.03.2023 N 033/2023 на проведение строительного контроля (далее - Контракт N 033/2023). В соответствии с пунктом 2.1. Контракта N 033/2023 ФБУ "РосСтройКонтроль" обязуется оказывать услуги по проведению строительного контроля при строительстве дороги по ул. Михаила Галкина-Враского от ул. Михаила Булгакова до ул. им.Евгения Долгина в жилом районе "Городские просторы" Ленинского района г. Саратова в пределах, составе, сроках, объеме и на иных условиях, предусмотренных техническим заданием, являющимся приложением N 1, а Комитет обязуется оплатить ФБУ "РосСтройКонтроль" надлежащим образом оказанные услуги.

Следовательно, контроль над соответствием выполняемых строительно-монтажных работ проектной документации выполняли как уполномоченные должностные лица, осуществляющие авторский надзор, так и осуществляющие строительный контроль.

Довод Комитета о том, что ведение строительного надзора не исключает ведение авторского надзора, является обоснованным.

Однако авторский надзор в данном случае велся формально, с нарушениями.

Согласно пункту 5.1 Контракта N 040/2023 в обязанности Комитета, в том числе входила организация контроля за оказанием услуг, своевременная приемка услуг, при условии надлежащего выполнения ООО "Институт "Проектмостореконструкция" своих обязательств.

Как верно указал суд первой инстанции, исполняя свои полномочия по контролю за деятельностью ООО "Институт "Проектмостореконструкция", Комитет мог достигнуть лучшего результата от использования бюджетных средств по оплате услуг авторского надзора, а именно выполнения ООО "Институт "Проектмостореконструкция" своих обязательств по Контракту N 040/2023.

Спорная расходная операция при таких обстоятельствах правомерно признана неэффективным расходованием бюджетных средств.

Иных доводов, не оцененных судом первой инстанции, в апелляционной жалобе Комитетом не приведено.

В отношении пункта 9 оспариваемого Представления.

Пунктом 9 представления указано следующее нарушение "Размещение знака приоритета 2.1. (Главная дорога) не позволяет использовать его по назначению, соответственно произведенные Комитетом

расходы в сумме 1 566,1 руб. в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса являются неэффективным использованием бюджетных средств в части результативности и свидетельствуют о несоблюдении установленного принципа эффективности использования бюджетных денежных средств в указанной сумме".

Суд первой инстанции пришел к выводу о законности предписания в данной части.

В апелляционной жалобе Комитет указывает, что установка дорожного знака 2.1 "Главная дорога" проведена в рамках строительства данного объекта с целью исполнения требований ГОСТ Р 52289-2019 и не является неэффективным расходованием денежных средств в размере 1566,10 руб.

Суд первой инстанции, отклоняя данный довод Комитета, обоснованно исходил из следующего.

Согласно акту от 21.12.2023 N 6 о приемке выполненных работ подрядчиком были сданы, а заказчиком приняты, в том числе следующие виды работ: "Обстановка и обустройство дороги. Дорожные знаки (02-04-01)"; "Знаки дорожные на оцинкованной подоснове со световозвращающей пленкой приоритета, тип 2.1, 2.2, 2.7".

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 N 1090 "О правилах дорожного движения" (далее - Постановление N 1090) установлен единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации.

Приложением N 1 к Постановлению N 1090 определены Дорожные знаки, в том числе "Знаки приоритета", устанавливающие очередность проезда перекрестков, пересечений проезжих частей или узких участков дороги. Знак "2.1. Главная дорога" означает дорогу, на которой предоставлено право преимущественного проезда нерегулируемых перекрестков.

Согласно пункту 1.2. Постановления N 1090 "главная дорога" - дорога, обозначенная знаками 2.1, 2.3.1 - 2.3.7 или 5.1, по отношению к пересекаемой (примыкающей), или дорога с твердым покрытием (асфальто- и цементобетон, каменные материалы и тому подобное) по отношению к грунтовой, либо любая дорога по отношению к выездам с прилегающих территорий.

Абзацем 3.2 ГОСТ Р 52289-2019 "Национальный стандарт Российской Федерации. Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств", утвержденного Приказом Росстандарта от 20.12.2019 N 1425-ст (далее - ГОСТ Р 52289-2019) установлено, что дорожный знак представляет собой техническое средство организации движения с обозначениями и/или надписями, информирующими участников дорожного движения о дорожных условиях и режимах движения, расположении населенных пунктов и других объектах.

Знаки и светофоры размещают таким образом, чтобы они воспринимались только участниками движения, для которых они предназначены, и не были закрыты какими-либо препятствиями (наружной рекламой, средствами ее размещения, зелеными насаждениями, опорами наружного освещения и т.п.), другими знаками и (или) светофорами, иными элементами обустройства, обеспечивали удобство эксплуатации и уменьшали вероятность их повреждения (абзац 4.3 ГОСТ Р 52289-2019).

В данном случае в ходе проверки выявлено, что установленный в конце участка дороги по ул. Михаила Галкина-Враского дорожный знак 2.1. "Главная дорога" развернут лицевой частью в сторону лесополосы. Со стороны лесополосы дорожное полотно до знака отсутствует, движение транспорта не возможно.

Доводов и обоснований такой установки дорожного знака Комитетом судам не представлено.

При таких обстоятельствах, спорная расходная операция правомерно признана неэффективным расходованием бюджетных средств.

В отношении пункта 10 оспариваемого Представления.

Пунктом 10 представления указано следующее нарушение "В нарушение части 1 статьи 13 Федерального закона от 06.12.2011 N 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" (далее - Закон о бухгалтерском учете), пункта 333 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления

государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 01.12.2010 N 157н (далее - Инструкция N 157н), Комитет составил бюджетную отчетность за 2023 год, искажив показатели строки 010 "Имущество, полученное в пользование" Справки о наличии имущества на забалансовых счетах, являющейся частью Баланса главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (далее - Баланс) на сумму 105 532 959,52 руб."

Суд первой инстанции пришел к выводу о законности предписания в данной части.

В апелляционной жалобе Комитет указывает, что учет на забалансовом счете 01 "Имущество, полученное в пользование" объекта недвижимости "автомобильная дорога по ул. Михаила Галкина-Враского от ул. Михаила Булгакова до ул. им. Евгения Долгина" не обоснован, искажение показателей справки о наличии имущества на забалансовых счетах, являющихся частью Баланса (форма N 0503130) на сумму 105 532 959,52 руб., в действиях Комитета отсутствует.

Суд первой инстанции, отклоняя данный довод Комитета, обоснованно исходил из следующего.

Единая государственная учетная политика для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений с 01.01.2011 реализуется в соответствии с положениями Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета, утвержденной Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 01.12.2010 N 157н (далее - Инструкция N 157н), Инструкции, утвержденной Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 06.12.2010 N 162н (далее - Инструкция N 162н).

Положениями Инструкции N 157н, Инструкции N 162н, определено, что вложения (инвестиции) в объеме фактических затрат в объекты нефинансовых активов при их приобретении, строительстве (создании), модернизации (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническом перевооружении, достройке, дооборудовании), изготовлении, которые впоследствии будут приняты к бухгалтерскому учету в качестве объектов нефинансовых активов, учитываются на счете 010600000 "Вложения в нефинансовые активы".

Пунктом 333 Инструкции N 157н предусмотрено, что для учета объектов, по которым сформированы капитальные вложения, но не получено право оперативного управления, предназначен забалансовый счет 01 "Имущество, полученное в пользование".

Согласно данным аналитического учета Комитета по счету 10600 "Вложения в нефинансовые активы" фактически произведенные затраты в Объект капитального строительства составили 105 532 959,52 руб.

В рассматриваемом случае Комитет формировал капитальные вложения в строительство объекта на счете 10600 "Вложения в нефинансовые активы", объект недвижимости в проверяемом периоде (2023 год) зарегистрирован не был.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что окончание строительства объекта фактически осуществлено в конце 2023 года, что подтверждено следующими документами:

- Актом приемки объекта капитального строительства от 28.12.2023;
- Разрешением на ввод объекта в эксплуатацию от 29.12.2023 N 64-48-125-2023, выданным министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области.

В связи с необходимостью закрепления автомобильной дороги за организациями, осуществляющими содержание элементов улично-дорожной сети муниципального образования "Город Саратов" Комитетом 24.05.2024 в адрес комитета по управлению имуществом города Саратова были направлены документы для осуществления мероприятий по регистрации права администрации муниципального образования "Город Саратов" на объект с последующим закреплением элементов инженерного обустройства за соответствующими организациями, а именно: уличное освещение за МУП "Саргорсвет", ливневая канализация за МУП "Водосток", автомобильная дорога за администрацией Ленинского района муниципального образования "Город Саратов" (исх. N 01-29/824 от 24.05.2024).

В Заявлении Комитета также подтверждено, что объект находится в стадии государственной регистрации и его собственник не определен.

Однако, Комитетом учет имущества (автомобильной дороги), по которому право муниципальной собственности еще не зарегистрировано, в 2023 году на забалансовом счете 01 "Имущество, полученное в пользование" не осуществлен.

Поскольку по спорному объекту сформированы капитальные вложения, но объект не передан иному лицу на праве оперативного управления, в силу прямого указания пункта 333 Инструкции N 157н, объект должен был быть отражен Комитетом на забалансовом счете 01 "Имущество, полученное в пользование".

В отношении пункта 12 оспариваемого Представления.

Пунктом 12 представления указано следующее нарушение "Выполнение строительно-монтажных работ в период осуществления корректировки проектной документации (с 01.09.2023 по 07.12.2023) осуществлялось без наличия на тот момент времени актуальной версии проектной документации, прошедшей государственную экспертизу".

Суд первой инстанции пришел к выводу о законности предписания в данной части в силу следующего.

В связи с возникшей необходимостью корректировки разделов проектной и рабочей документации и внесение соответствующих изменений в проектную и рабочую документацию Комитетом был заключен муниципальный контракт от 01.09.2023 N 071/2023 с ООО "Институт "Проектмостореконструкция" (далее - Контракт N 071/2023). Согласно Акту от 07.12.2023 N 1 сдачи и приемки выполненных работ, выполненные работы по корректировке проектной документации соответствуют условиям Контракта N 071/2023 и в надлежащем порядке оформлены.

По заявлению ООО "Институт "Проектмостореконструкция" от 01.11.2023 N 2023/10/31 - 00339, в рамках договора об экспертном сопровождении от 02.11.2023 N 5-ЭС-23, ГАУ "Саратовский региональный центр экспертизы в строительстве" была проведена государственная экспертиза проектной документации по объекту (положительное заключение государственной экспертизы N 64-1-1-3-073605-2023 от 01.12.2023).

Однако, в период проведения корректировки проектной документацией АО "Трасса" выполняло строительно-монтажные работы, по результатам приемки которых были подписаны следующие Акты от 25.09.2023 N 3 на сумму 28 394 871,25 руб.; от 25.10.2023 N 4 на сумму 29 601 839,26 руб.; от 21.12.2023 N 5 на сумму 13 693 403,94 руб.;

от 22.12.2023 N 6 на сумму 9 807 987,15 руб., то есть еще до получения результатов государственной экспертизы проектной документации по объекту.

Комитет, объединяя в апелляционной жалобе доводы по пунктам 12 и 13 оспариваемого представления, указывает доводы только относительно затягивания сроков исполнения контракта, однако доводов, обосновывающих выполнение работ до получения результатов государственной экспертизы проектной документации по объекту, не приводит.

Оснований для удовлетворения требований заявителя по данному эпизоду не имеется.

В отношении пункта 13 оспариваемого Представления.

Пунктом 13 представления указано следующее нарушение "При осуществлении строительства был нарушен "Нормативный срок строительства", предусмотренный приложением N 6 к Соглашению N 002 (3 месяца), начало срока строительства, установлено Контрактом N 7 - 01.05.2023, фактический срок окончания работ - 25.12.2023, срок строительства составил 8 месяцев".

Суд первой инстанции пришел к выводу о законности предписания в данной части.

В апелляционной жалобе Комитет указывает, что увеличение сроков выполнения строительно-монтажных работ по Контракту N 07 обусловлено невозможностью выполнения технических и конструктивных решений первоначальной проектной документации в части изменения планового положения переустраиваемого газопровода, принадлежащего АО "Саратовгаз" в ходе выполнения строительно-монтажных работ, в связи с чем, Комитетом был заключен муниципальный контракт N 071 по корректировке проектной документации Объекта, который был исполнен только 07.12.2023. Исполнение

муниципального контракта N 071 соответственно повлекло за собой продление срока исполнения строительно-монтажных работ по Контракту N 07. В части сроков выполнения работ в период с 01.05.2023 по 31.10.2023 в соответствии с графиком выполнения работ (приложение N 2 к Контракту N 07), указывает, что дата начала строительно-монтажных работ определена с учетом наступления устойчивых положительных температур и соответственно возможности выполнения как подготовительных, так и основных строительно-монтажных работ (в том числе выполнения работ по разработке, замене непригодного грунта).

Данные доводы Комитета были предметом рассмотрения в суде первой инстанции и правомерно отклонены судом в силу следующего.

Приложением N 6 к Соглашению N 002 (с учетом дополнительных соглашений) установлен график выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническому перевооружению) объектов капитального строительства, согласно которому, в том числе, по объекту - строительству автомобильной дороги по ул. Михаила Галкина-Враского от ул. Михаила Булгакова до ул. им.Евгения Долгина в жилом районе "Городские просторы" Ленинского района города Саратова, в том числе нормативный срок строительства объекта - 3 месяца.

В то же время пунктом 2.1. Контракта N 7 определены сроки выполнения работ: с 01.05.2023 по 31.10.2023 в соответствии с графиком выполнения работ (приложение N 2 к Контракту N 7). Срок выполнения работ по 1 этапу с 01.05.2023 по 31.05.2023; по 2 этапу с 01.06.2023 по 30.09.2023; по 3 этапу с 01.10.2023 по 31.10.2023. Фактически последний Акт о приемке выполненных работ от 22.12.2023 N 6 подписан генеральным директором АО "Трасса" Яковлевым С.А. в системе ЕИС 22.12.2023, дата подписания Акта со стороны Комитета - 25.12.2023 (председатель Комитета Поздникин И.А.).

Как верно указал суд, доводы Комитета о том, что увеличение сроков строительно-монтажных работ по Контракту N 07 обусловлено невозможностью выполнения технических и конструктивных решений первоначальной проектной документации в части изменения планового положения переустраиваемого газопровода, принадлежащего АО "Саратовгаз", а также погодными условиями, не относятся к исполнению заключенного с Министерством ЖКХ области Соглашением N 002.

В рассматриваемом случае Комитет, столкнувшись при исполнении Контракта N 7 с описанными в Заявлении обстоятельствами, не предпринял меры по инициированию внесения соответствующих изменений в Соглашение N 002 и соответственно был обязан исполнить положения подписанного Соглашения N 002 в полном объеме.

На основании вышеизложенного, принимая во внимание фактические обстоятельства данного дела, суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что суд первой инстанции сделал верный вывод о наличии в действиях (бездействии) Комитета вышеуказанных нарушений в рассматриваемой части, в связи с чем обоснованно отказал в признании недействительным пунктов 2, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13 описательно-мотивировочной части представления Счетной палаты Саратовской области N 06-49/883 от 28.06.2024.

Апелляционный суд отмечает, что доводы, изложенные Комитетом в апелляционной жалобе, полностью идентичны доводам, изложенным в суде первой инстанции, и которым судом дана надлежащая оценка. Ф

Суд апелляционной инстанции считает решение, принятое судом первой инстанции, в обжалованной части законным и обоснованным, оснований для его отмены или изменения не имеется.

Апелляционная жалоба удовлетворению не подлежит.

При выполнении постановления в форме электронного документа данное постановление в соответствии с частью 1 статьи 177 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации направляется лицам, участвующим в деле, посредством его размещения в установленном порядке в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в режиме ограниченного доступа не позднее следующего дня после дня его принятия.

Руководствуясь статьями 268 - 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный апелляционный суд

постановил:

решение Арбитражного суда Саратовской области от 28 августа 2025 года по делу N А57-21825/2024 в обжалованной части оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения.

Постановление может быть обжаловано в Арбитражный суд Поволжского округа в течение двух месяцев со дня изготовления постановления в полном объеме, через арбитражный суд первой инстанции, принявший решение.

Председательствующий судья
Ю.А.КОМНАТНАЯ

Судьи
С.Г.ВЕРЯКИНА
Е.В.ЯРЕМЧУК
