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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Тула Дело № А68-606/2021

Резолютивная часть постановления объявлена 14.06.2022

Постановление изготовлено в полном объеме 16.06.2022

Двадцатый арбитражный апелляционный суд в составе председательствующего Стаханова В.Н., судей Григорьевой М.А. и Тимашковой Е.Н., при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Луневой Д.А., при участии от заявителя – управления по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы (г. Тула, ОГРН 1177154000154, ИНН 7107117928) – Демкиной О.Г. (доверенность от 10.01.2022 № УТиДХ/1), Старостиной Н.С. (доверенность от 18.01.2022 № УТиДХ/156), от заинтересованного лица – управления Федерального казначейства по Тульской области (г. Тула, ОГРН 1027100750368, ИНН 7106021300) – Соколовой О.Н. (доверенность от 12.01.2022 № 66-11-04/18-103), рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу управления по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы на решение Арбитражного суда Тульской области от 04.10.2021 по делу № А68-606/2021 (судья Андреева Е.В.),

УСТАНОВИЛ:

управление по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы (далее – *заявитель, управление*) *обратилось с заявлением к управлению Федерального* казначейства по Тульской области (далее – заинтересованное лицо, казначейство, УФК) о признании недействительными пункты 1, 2 представления от 06.11.2020 № 66-11-04/23-3473, предписания от 06.11.2020 № 66-11-04/23-3475.

Решением Арбитражного суда Тульской области от 04.10.2021 по делу № А68-606/2021 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Не согласившись с данным решением, управление по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы обратилось в Двадцатый арбитражный

апелляционный суд с жалобой, в которой просит решение суда первой инстанции отменить, принять по делу новый судебный акт, которым удовлетворить заявленные требования.

В обоснование доводов апелляционной жалобы заявитель ссылается на то, что судом сделан ошибочный вывод о том, выявленное нарушение правомерно квалифицировано УФК по Тульской области как нецелевое расходование средств федерального бюджета, поскольку управлением проведены ремонтные работы на отрезках автодорог, не являющихся собственностью муниципального образования город Тула и отсутствующих в Перечне автомобильных дорог общего пользования местного значения, относящихся к собственности муниципального образования город Тула, утвержденном постановлением администрации города Тулы от 04.12.2018 № 4371. Считает, что выводы суда первой инстанции о том, что на момент осуществления ремонтных работ право муниципальной собственности на объекты: ул. Пролетарская 0,091 км (свыше 1,384 км); ул. Пржевальского 1,554 (свыше 1,290 км); ул. Одоевское шоссе 0,166 (свыше 3,901 км), не зарегистрировано, следовательно, вложение средств федерального бюджета в ремонт данных объектов осуществлялось неправомерно и не в соответствии с целевым назначением не соответствуют фактическим обстоятельствам дела и требованиям законодательства.

Отмечает, что в соответствии с подпунктом 3 пункта 1, подпунктам 2 и 10 статьи 5, пункта 9 статьи 6 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 257-Ф) автомобильные дороги, в частности, ул. Пролетарская, ул. Пржевальского, ул. Одоевское шоссе, путепровод Одоевский являются автомобильными дорогами общего пользования местного значения. При этом пункт 9 статьи 6 Закона № 257-ФЗ установлена презумпция муниципальной собственности на дороги данного типа.

Указывает на то, что не основан на нормах действующего законодательства вывод суда о необходимости отражения в перечне информации о протяженности автомобильной дороги, поскольку какой-либо нормативно-правовой акт, устанавливающий требования к составлению перечня автомобильных дорог отсутствует.

Считает неправомерным вывод суда первой инстанции о нецелевом использовании бюджетных средств.

Кроме того, при вынесении решения судом не учтены требования «СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» (утв. Приказом Минстроя России

от 30.12.2016 № 1034/пр; далее – СП 42.13330.2016), подлежащие применению при рассмотрении настоящего спора.

Позиция управления основана на том, что установка ограничителя бетонного «Шар» произведена в рамках работ по ремонту тротуаров (бетонные полусферы в данном случае выступают способом отделения тротуара от проезжей части, как это предусмотрено СП 42.13330.2016. Однако судом первой инстанции требования указанных строительных норм и правил во внимание не приняты.

Обращает внимание на то, что устройство тротуаров (одного из элементов обустройства автомобильных дорог), является требованием нормативно-технической документации. При этом действующие стандарты не содержат требований к конкретным способам устройства границ тротуаров. Установка бетонных полусфер (ограничитель бетонный «Шар») в качестве способа устройства границ тротуаров не противоречит требованиям нормативно-технической документации в сфере регулирования вопросов осуществления дорожной деятельности.

УФК по Тульской области в отзыве на апелляционную жалобу возражает против ее доводов, просит решение суда первой инстанции оставить без изменения, а апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Управление в письменных объяснениях поддерживает свою позицию по делу.

УФК по Тульской области в письменных объяснениях поддерживает свою позицию по делу.

На основании определения заместителя председателя суда в соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 18 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с нахождением судьи Большакова Д.В. в отпуске произведена его замена на судью Мордасова Е.В.

Судебное разбирательство производится с самого начала.

В порядке статьи 163 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) в судебном заседании 06.06.2022 объявлен перерыв до 14.06.2022.

На основании определения заместителя председателя суда в соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 18 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации произведена замена на судьи Мордасова Е.В. на судью Григорьеву М.А.

Судебное разбирательство производится с самого начала.

В судебном заседании представители управления поддержали ранее заявленное ходатайство о приобщении к материалам дела дополнительных документов, а именно копий муниципальных контрактов от 26.09.2018 № 2018/380, от 29.10.2018

№ Ф.2018.502634, от 19.10.2018 № 2018/468 с выдержками из отчетов и приложенных к ним документов.

Представитель УФК по Тульской области также поддержал ранее заявленное ходатайство о приобщении к материалам дела дополнительных документов, а именно: копий выписки из ЕГРН об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости: транспортно-пешеходный путепровод, расположенный по адресу: г. Тула. Одоевское шоссе (ж/д линия), площадью 370 кв.м. (кадастровый номер 71:30:000000:9307); выписки из ЕГРН об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости: Тульская обл., г. Тула, участок 195-198 км. МЖД «Москва-Харьков», площадью 602 640 кв.м. (кадастровый номер 71:30:999999:50); ведомости контрольных измерений и испытаний, произведенных при приемке законченных работ по ремонту дороги по ул. Одоевский путепровод с 17.05.2019 по 01.10.2019; исполнительной схемы: ремонт дороги Одоевский путепровод; акта приемки законченного ремонтом объекта от 10.10.2019.

Рассмотрев заявленные сторонами ходатайства, суд апелляционной инстанции приобщает копии вышеуказанных документов, руководствуясь положениями пункта 2 статьи 268 АПК РФ для правильного, полного и всестороннего разрешения настоящего спора.

Представители сторон поддержали свои позиции по делу.

Законность и обоснованность обжалуемого судебного акта проверены судом апелляционной инстанции в порядке статей 266, 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив материалы дела, выслушав пояснения представителя заявителя, исследовав и оценив имеющиеся в деле доказательства, обсудив доводы жалобы и отзыва на нее, суд апелляционной инстанции не находит оснований для изменения либо отмены обжалуемого судебного акта ввиду следующего.

Как следует из материалов дела, УФК по Тульской области в соответствии с приказом от 31.07.2020 № 112 в период с 06.08.2020 по 23.09.2020 в отношении управления проведена внеплановая выездная проверка по предоставлению и использованию иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на реализацию национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» за проверяемый период с 01.01.2019 по 31.12.2019 (идентификатор контрольного мероприятия: 2020-ВВ.000.0002-6600.002).

По результатам проведенных контрольных мероприятий составлен акт от 23.09.2020 и в адрес управления вынесено представление от 06.11.2020

№ 66-11-04/23-3473, где в пунктах 1 и 2 зафиксированы следующие выявленные нарушения:

1. В нарушение подпункта 3 пункта 1 статьи 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), пункта 1.1 Соглашения о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение из бюджета Тульской области бюджету муниципального образования город Тула от 01.04.2019 № 12, Перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения, относящихся к собственности муниципального образования город Тула, утвержденного постановлением администрации города Тулы от 04.12.2018 № 4371, управлением израсходованы средства в размере 34 993 444 рубля 67 копеек, источником финансового обеспечения которых являются средства федерального бюджета, а именно выполнены и оплачены ремонтные работы на отрезках автодорог общей протяженностью 2.47 километра, не являющихся собственностью муниципального образования город Тула, из них:

– ул. Пролетарская - 0,091 километра, 2 887 310 рублей 12 копеек,

– ул. Пржевальского - 1,554 километра, 18 363 834 рубля 31 копейка,

– ул. Одоевское шоссе - 0,166 километра, 4 753 564 рубля 11 копеек,

– путепровод Одоевский – 0, 659 километра, 8 988 736 рублей 13 копеек.

2. В нарушение подпункта 3 пункта 1 статьи 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 1.1 Соглашения о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение из бюджета Тульской области бюджету муниципального образования город Тула от 01.04.2019 № 12 управлением израсходованы средства в размере 385 446 рублей 36 копеек, источником финансового обеспечения которых являются средства федерального бюджета, на цели, не соответствующие целям их предоставления, а именно в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в качестве дорожных ограждений установлены и оплачены бетонные полусферы, являющиеся малыми архитектурными формами, не относящимися к элементам обустройства автомобильных дорог общего пользования, и не соответствующие положениям пункта 3.8 ГОСТ 32846-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы обустройства. Классификация» в количестве 130 штук.

УФК по Тульской области потребовало от управления принять меры по устранению причин и условий осуществления неправомерного расходования средств федерального бюджета в срок не позднее 15.12.2020.

По указанным пунктам представления УФК по Тульской области вынесено предписание от 06.11.2021 № 66-11-04/23-3475, в соответствии с которым управлению

по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тулы предписано возместить в доход федерального бюджета денежные средства в размере 34 993 444 руб. 67 коп., направленные в рамках исполнения контракта от 17.05.2019 № Ф.2019.255052 на оплату ремонтных работ отрезков автодорог, не являющихся собственностью муниципального образования, в срок не позднее 01.06.2021 (пункт 1), а также возместить в доход федерального бюджета денежные средства в размере 385 446 руб. 36 коп., направленные в рамках исполнения контракта от 17.05.2019 № Ф.2019.255052 на оплату работ по установке в качестве дорожных заграждений бетонных полусфер в количестве 130 штук, не соответствующих положениям пункта 3.8 ГОСТ 32846-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы обустройства. Классификация», в срок не позднее 01.06.2021 (пункт 2).

Не согласившись с указанными пунктами 1, 2 представления от 06.11.2020 № 66-11-04/23- 3473, предписанием от 06.11.2021 № 66-11-04/23-3475, заявитель обратился в суд с настоящими требованиями.

Рассматривая спор по существу и отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции правомерно исходил из следующего.

В соответствии с частью 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) 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.

По смыслу статей 1, 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) бюджетные правоотношения, в том числе по исполнению бюджета и контролю за его исполнением, регулируются бюджетным законодательством.

В силу статей 34, 38 БК РФ исполнение бюджета осуществляется, в частности, с учетом принципов адресности, целевого характера и эффективности использования бюджетных средств. То есть бюджетные средства доводятся до получателей с указанием цели использования и должны использоваться экономно (с достижением заданных результатов с наименьшим объемом средств) и (или) результативно (с достижением

наилучшего результата с определенным объемом средств).

Согласно 5 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 133-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения отнесена дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий и области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 139 БК РФ под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Пунктом 3 указанной статьи БК РФ установлено, что цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Кодекса.

В силу подпункта 3 пункта 1 статьи 162 БК РФ получатель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями: обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований.

Согласно пункту 1 статьи 265 БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обусловливающих 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 2 статьи 269.2 БК РФ установлено, что при осуществлении полномочий

по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля проводятся проверки, ревизии и обследования; направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания.

В силу пункта 2 статьи 270.2 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: 1) требование об устранении нарушения и о принятии мер по устранению его причин и условий; 2) требование о принятии мер по устранению причин и условий нарушения в случае невозможности его устранения.

Согласно пункту 3 статьи 270.2 БК РФ под предписанием в целях настоящего Кодекса понимается документ органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, направляемый объекту контроля в случае невозможности устранения либо не устранения в установленный в представлении срок бюджетного нарушения при наличии возможности определения суммы причиненного ущерба публично-правовому образованию в результате этого нарушения. Предписание содержит обязательные для исполнения в установленный в предписании срок требования о принятии мер по возмещению причиненного ущерба публично-правовому образованию.

Как установлено судом, УФК по Тульской области в соответствии с приказом от 31.07.2020 № 112 в период с 06.08.2020 по 23.09.2020 в отношении управления проведена внеплановая выездная проверка по обстоятельствам предоставления и использования иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на реализацию национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» за проверяемый период с 01.01.2019 по 31.12.2019 (идентификатор контрольного мероприятия: 2020-ВВ.000.0002-6600.002).

По результатам проведенных контрольных мероприятий составлен акт от 23.09.2020 о выявленных нарушениях и в адрес заявителя вынесено представление от 06.11.2020 № 66-11-04/23-3473, в пунктам 1 и 2 которого зафиксированы следующие нарушения:

1. В нарушение подпункта 3 пункта 1 статьи 162 БК РФ, пункта 1.1 Соглашения о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение,

из бюджета Тульской области бюджету муниципального образования город Тула от 01.04.2019 № 12, Перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения, относящихся к собственности муниципального образования город Тула, утвержденного постановлением администрации города Тулы от 04.12.2018 № 4371, управлением израсходованы средства в размере 34 993 444 рубля 67 копеек, источником финансового обеспечения которых являются средства федерального бюджета, а именно: выполнены и оплачены ремонтные работы на отрезках автодорог общей протяженностью 2.47 километра, не являющихся собственностью муниципального образования город Тула, из них:

– ул. Пролетарская – 0,091 километра, 2 887 310 руб. 12 коп.,

– ул. Пржевальского – 1,554 километра, 18 363 834 руб. 31 коп.,

– ул. Одоевское шоссе – 0,166 километра, 4 753 564 руб. 11 коп.,

– путепровод Одоевский – 0, 659 километра, 8 988 736 руб. 13 коп.

В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 257-ФЗ) автомобильная дорога - объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

На территории Российской Федерации автомобильные дороги создаются и используются на основе единства экономического пространства, в условиях многообразия форм собственности.

В силу пункту 1 статьи 6 Закона № 257-ФЗ автомобильные дороги могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации (далее – РФ), муниципальной собственности, а также в собственности физических или юридических лиц.

Основным критерием отнесения автомобильной дороги к тому или иному уровню собственности является включение или не включение ее в соответствующий федеральный или региональный перечень: к федеральной собственности относятся автомобильные дороги, которые включены в перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения или перечень автомобильных дорог необщего пользования

федерального значения (утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти); к собственности субъекта РФ относятся автомобильные дороги, которые включены в перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения либо перечень автомобильных дорог необщего пользования регионального или межмуниципального значения (утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ); к собственности поселения относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог; к собственности городского округа относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог; к собственности муниципального района относятся автомобильные дороги общего и необщего пользования, соединяющие населенные пункты в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог.

Перечни автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального и местного значения, утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления, где согласно пункту 7 статьи 8, статей 11-13 Закона № 257-ФЗ указывается идентификационный номер автомобильной дороги.

Согласно пункту 8 статьи 8 Закона № 257-ФЗ присвоение автомобильным дорогам идентификационных номеров осуществляется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дорожного хозяйства.

На основании Закона Тульской области от 11.03.2005 № 553-ЗТО муниципальное образование город Тула имеет статус городского округа.

Согласно Правилам присвоения автомобильным дорогам идентификационных номеров, утвержденным приказом Минтранса России от 07.02.2007 № 16, идентификационные номера автомобильным дорогам городских округов присваиваются органами местного самоуправления городских округов.

В соответствии со статьей 13 Закона № 257-ФЗ к полномочиям органов местного

самоуправления городских округов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относится, в том числе: утверждение перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения, перечня автомобильных дорог необщего пользования местного значения; осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

Таким образом, как верно отметил суд первой инстанции, включение автомобильной дороги по идентификационным номерам в тот или иной перечень является основанием для ее закрепления за владельцем автомобильной дороги на соответствующем вещном праве.

Руководствуясь положениями Федерального закона № 257-ФЗ, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уставом муниципального образования город Тула постановлением администрации г. Тулы от 04.12.2018 № 4371 (далее – Постановление № 4371) утвержден Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения, относящихся к собственности муниципального образования город Тула (далее – Перечень).

Следовательно, в указанный Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения должны быть включены все автомобильные дороги общего пользования местного значения, относящиеся к собственности муниципального образования город Тула с отражением информации ее протяженности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.12.2017 № 1596 утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (далее - Государственная Программа).

Государственная Программа подготовлена с учетом роли и места транспорта в решении приоритетных задач социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года. Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги», утвержденный протоколом президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24.12.2018 № 15 (далее – нацпроект БКАД), включает в себя следующие федеральные проекты: «Дорожная сеть»; «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»; «Безопасность дорожного движения»; «Автомобильные дороги Минобороны России».

Федеральным законом от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» на 2019 год в рамках федерального проекта «Дорожная сеть» нацпроекта БКАД предусмотрено финансовое обеспечение дорожной деятельности путем распределения межбюджетных трансфертов

из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Постановлением правительства Тульской области от 20.11.2013 № 662 утверждена государственная программа Тульской области «Модернизация и развитие автомобильных дорог общего пользования в Тульской области» (далее – Программа Тульской области).

Подпрограмма «Строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог» Программы Тульской области содержит мероприятия, непосредственно приводящие к улучшению транспортно-эксплуатационной сети Тульской области. Проектом данной Подпрограммы является региональный проект «Дорожная сеть», включающих в себя:

– финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках реализации нацпроекта БКАД в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения;

– финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках реализации нацпроекта БКАД в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения;

– строительство моста через реку Упа и путепровода через железную дорогу.

Распоряжением правительства Тульской области от 19.03.2019 № 149 утверждено распределение в 2019 - 2021 годах из бюджета Тульской области иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам муниципальных образований Тульской области на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Муниципальному образованию город Тула на финансовое обеспечение дорожной деятельности утвержден объем денежных средств в размере 500 000 000 рублей, из них за счет иных межбюджетных трансфертов федерального бюджета – 500 000 000 рублей.

В целях достижения результатов регионального проекта Тульской области «Дорожная сеть», в соответствии с Программой Тульской области и Программой муниципального образования город Тула «Развитие транспорта и повышение безопасности дорожного движения в муниципальном образовании город Тула», утвержденной постановлением администрации города Тулы от 01.12.2015 № 6036, между министерством транспорта и дорожного хозяйства Тульской области и администрацией муниципального образования г. Тула заключено Соглашение от 01.04.2019 № 12 (далее – Соглашение № 12) о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из бюджета Тульской области бюджету муниципального образования г. Тула.

Предметом Соглашения № 12 являлось предоставление из бюджета Тульской области бюджету муниципального образования г. Тула иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения. Соглашением определен перечень мероприятий, в целях софинансирования которых предоставляется иной межбюджетный трансферт с разбивкой по объектам и видам выполняемых работ.

Согласно Перечню мероприятий (приложение № 1 к Соглашению № 12) указаны наименования объектов, характер работ, мощность, объем финансирования, в том числе за счет иных межбюджетных трансфертов, а именно итого ремонт: 21, 77 км, объем финансирования, в том числе за счет иных межбюджетных трансфертов - 500 000,0 тыс. руб.

Так, в частности, по спорным объектам указано:

- п. 5: ремонт дороги по ул. Пролетарская (от ул. Ложевая до подхода к Чулковскому мосту по ул. Советская) – 1,28 км;

- п. 6: ремонт дороги по ул. Пржевальского (от ул. Новотульская до примыкания к региональной трассе Р-140) – 2,844 км;

- п. 8: ремонт дороги по ул. Одоевский путепровод (от Китаевского проезда до ул. Болдина и до ул. Путейская) – 0,659 км;

- п. 11: ремонт дороги по ул. Одоевское шоссе – 4,073 км.

Дополнительным соглашением № 1 от 19.09.2019 к Соглашению № 12 (Приложение № 1 к Соглашению) были внесены изменения в части мощности (измеряемой в километрах), в частности:

- в п. 5 Приложения к дополнительному соглашению: ремонт дороги по ул. Пролетарская (от ул. Ложевая до подхода к Чулковскому мосту по ул. Советская) - километраж объекта изменен на 1,475 км;

- в п. 6 Приложения к дополнительному соглашению: ремонт дороги по ул. Пржевальского (от ул. Новотульская до примыкания к региональной трассе Р-140) километраж объекта изменен на 2,837 км;

- в п. 8 Приложения к дополнительному соглашению: ремонт дороги по ул. Одоевский путепровод (от Китаевского проезда до ул. Болдина и до ул. Путейская) километраж объекта изменен на 0,556 км;

- в п. 11 Приложения к дополнительному соглашению: ремонт дороги по ул. Одоевское шоссе - километраж объекта изменен на 4,067 км.

На объекты, указанные в Соглашении № 12, имеются свидетельства о государственной регистрации права и кадастровые паспорта.

Проверкой целевого и эффективного использования предусмотренных управлению бюджетных ассигнований установлено следующее.

№	Наименование объекта	Наличие объекта в Перечне автомобильных дорог общего пользования местного значения, относящихся к собственности муниципального образования город Тула		Протяженность автодороги, в км.		
		кадастровый номер	Идентификационный номер	Перечень из постановления № 4371	Соглашение	отклонение
1	Пролетарская	71:30:000000:6154	70-401 ОП МГ 0789	1,384	1,475	0,091
2	Пржевальского	71:30:030402:1008	70-401 ОПМГ0783	1,290	2,844	1,554
3	Оборонная	71:30:000000:4947	70-401 ОП МГ0346	2,252	3,772	1,52
4	Одоевское шоссе	71:00:000000:109845	70-401 ОП МГ 0351	3,901	4,067	0,166
5	Одоевский путепровод	отсутствует	отсутствует	отсутствует	0,659	0,659

Постановлением администрации г. Тулы от 15.03.2019 № 800 (далее – Постановление № 800) утверждена Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры муниципального образования город Тула до 2035 года, где приведены, в том числе характеристики сети дорог в муниципальном образовании город Тула, параметры дорожного движения и оценка качества содержания дорог.

Перечень мероприятий, определенный Соглашением № 12, в целях софинансирования которых предоставлялся иной межбюджетный трансферт содержит расхождения с правоустанавливающими документами по следующим показателям: несоответствие протяженности ремонтируемых автодорог показателю протяженности, установленному в кадастровом паспорте автодороги и свидетельстве о государственной регистрации права.

Отклонение зафиксировано по 4 объектам: ул. Пролетарская, ул. Пржевальского, ул. Оборонная, ул. Одоевское шоссе, что составило в общей сложности + 3,331 км;

Объект «ремонт дороги по ул. Одоевский путепровод» не содержится в Перечне автомобильных дорог общего пользования местного значения, утвержденном Постановлением № 4371.

На транспортно-пешеходный путепровод зарегистрировано право муниципальной собственности 24.12.2019.

Порядок ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения

на территории муниципального образования город Тула определен постановлением администрации г. Тулы от 04.12.2018 № 4394 (далее – Постановление № 4394). Основанием для формирования ежегодного плана проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог являются проекты и сметные расчеты стоимости работ, разработанные управлением по результатам оценки технического состояния автомобильных дорог. Отбор автомобильных дорог для проведения работ по ремонту и содержанию осуществляется управлением в соответствии с критериями отбора объектов улично-дорожной сети, находящихся в муниципальной собственности муниципального образования, для организации ремонтных работ, являющимися приложением к Порядку ремонта и содержания автомобильных дорог, утвержденному Постановлением № 4394.

Согласно статье 215 Гражданского кодекса Российской Федерации муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Как установлено судом и следует из материалов дела, на момент осуществления ремонтных работ право муниципальной собственности не зарегистрировано на объекты:

ул. Пролетарская 0,091 км (свыше 1,384 км);

ул. Пржевальского 1,554 (свыше 1,290 км);

ул. Одоевское шоссе 0,166 (свыше 3,901 км),

транспортно-пешеходный путепровод Одоевский 0, 659 км.

Таким образом, управлением проведены и оплачены ремонтные работы на отрезках автодорог, не являющихся собственность муниципального образования.

Следовательно, как верно отмечено судом первой инстанции, вложение средств федерального бюджета в ремонт данных объектов осуществлялось неправомерно. Стоимость ремонта на данных объектах общей протяженностью 2,47 км составила сумму 34 993 444 рублей 67 копеек, что являлось неправомерным расходованием средств федерального бюджета.

С учетом изложенного суд первой инстанции пришел к правильному выводу, что оспариваемые представление и предписание в части установления и предложения устранить нарушения, отраженные пунктах 1 представление и предписание являются законными и обоснованными.

Рассматривая требования управления в части признания недействительными пунктов 2 оспариваемых представления и предписания и отказывая в их удовлетворении, суд первой инстанции правомерно исходил из следующего.

В соответствии с пунктами № 2 оспариваемых представления и предписания, в нарушение подпункта 3 пункта 1 статьи 162 БК РФ, пункта 1.1 Соглашения

о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из бюджета Тульской области бюджету муниципального образования город Тула от 01.04.2019 № 12 управлением израсходованы средства в размере 385 446 рублей 36 копеек, источником финансового обеспечения которых являются средства федерального бюджета, на цели, не соответствующие целям их предоставления, а именно: в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в качестве дорожных заграждений установлены и оплачены бетонные полусферы, являющиеся малыми архитектурными формами, не относящимися к элементам обустройства автомобильных дорог общего пользования, и не соответствующие положениям пункта 3.8 ГОСТ 32846-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы обустройства. Классификация» в количестве 130 штук.

Выявленное нарушение послужило основанием для составления 20.11.2020 в отношении управления должностным лицом УФК по Тульской области протокола об административном правонарушении № 66-23-09/2020-14, в котором зафиксирован факт совершения управлением административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). 07.12.2020 в результате рассмотрения протокола вынесено постановление № 66-23-09/2020-14 о назначении управлению административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 КоАП РФ, в виде штрафа в размере 3 415 руб. 03 коп.

Управление по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тула обратилось в Арбитражный суд Тульской области с заявлением о признании незаконным постановления Управлению Федерального казначейства по Тульской области от 07.12.2020 № 66-23-09/2020-14 о привлечении к административной ответственности (дело №А68-12964/2020).

Решением Арбитражного суда Тульской области от 12.03.2021, оставленным без изменения постановлениями Двадцатого Арбитражного апелляционного суда от 27.05.2021 и Арбитражного суда Центрального округа от 03.09.2021 по делу № А68-12964/2020 в удовлетворении требования заявителю отказано.

При этом судами установлено, что в целях достижения результатов регионального проекта Тульской области «Дорожная сеть» в соответствии с Программой Тульской области и Программой МО город Тула между министерством транспорта и дорожного хозяйства Тульской области и администрацией муниципального образования город Тула заключено соглашение от 01.04.2019 № 12 о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из бюджета Тульской области бюджету

муниципального образования город Тула.

Источником иного межбюджетного трансферта в размере 500 000 000 руб. являлись денежные средства федерального бюджета, выделенные в рамках нацпроекта БКАД. Уполномоченным органом администрации муниципального образования город Тула, на который возлагались функции и ответственность за исполнение (координацию исполнения) соглашения № 12, являлось управление по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тула.

Управлением по транспорту и дорожному хозяйству администрации города Тула заключен контракт с ООО «ДСК-108» на выполнение работ по ремонту дорог общего пользования в муниципальном образовании город Тула от 17.05.2019 № Ф.2019.255052.

В контракте на ремонт автодорог Управлением предусмотрены работы по установке ограждений. Техническим заданием (пункт 3.3) контракта установлено требование о соответствии качества производимых работ требованиям ГОСТ, в том числе ГОСТ Р 52289-2004 Национальный стандарт Российской Федерации. Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств (утвержден приказом Ростехрегулирования от 15.12.2004 № 120-ст).

В сметной документации (приложение № 1 к контракту), составленной в соответствии с Территориальными единичными расценками на строительные работы ТЕР27-06-038-01, на основании «ГЭСН-2020. ГЭСН 81-02-27-2020. Государственные сметные нормативы. Сметные нормы на строительные работы. Государственные элементы сметные нормы на строительные и специальные строительные работы. Сборник 27. Автомобильные дороги» (утвержден приказом Минстроя России от 26.12.2019 № 871/пр) предусмотрены работы по установке защитных ограждений тротуаров согласно расценке ГЭСН 27-06-038.

Таблица ГЭСН 27-06-038 определяет состав работ для нормы 27-06-038-01:

1. Сверление отверстий под крепления на глубину до 100 мм.

2. Приготовление цементного раствора.

3. Установка полусферы.

Данная расценка предусматривает установку полусферы бетонной окрашенной марки Б-9, диаметром 500 мм, высотой 240 мм.

При утверждении сметной документации управлением произведена замена вида ограждения марки Б-9, предусмотренного расценкой, на бетонную форму в виде шара, именуемую согласно сметной документации и актов выполненных работ как полусфера бетонная, а согласно паспорту качества изделия - ограничитель бетонный «Шар».

В соответствии с каталогом продукции производителя Малиновского комбината ЖБИ паспортом изделия ограничитель бетонный «Шар» относится к малым архитектурным формам. У изделия отсутствует маркировка дорожного ограждения, данные о соответствии изделия требованиям к уровню удерживающей способности, прогибу, рабочей ширине и минимальной высоте, то есть данное изделие не соответствует требованиям ГОСТ.

Ограничитель бетонный «Шар» не является дорожным ограждением, поскольку в пункте 3.11 ГОСТ Р 52289-2 даны определения ограждений дорожных:

– удерживающее ограждение для автомобилей,

– устройство, предназначенное для предотвращения съезда транспортного средства с обочины и мостового сооружения (моста, путепровода, эстакады и т.п.), переезда через разделительную полосу, столкновения со встречным транспортным средством, наезда на массивные препятствия и сооружения, расположенные на обочине и в полосе отвода дороги, на разделительной полосе,

– удерживающие ограждения для пешеходов – падения пешеходов с мостового сооружения или насыпи,

– ограничивающее ограждение – для упорядочения движения пешеходов и предотвращения выхода животных на проезжую часть.

В Разделе 8 указанного ГОСТ установлены правила применения дорожных ограждений и направляющих устройств.

В соответствии с пунктом 8.1.1 ГОСТ Р 52289-2019 на автомобильных дорогах, улицах и мостовых сооружениях применяют дорожные ограждения, разрешенные для эксплуатации в установленном порядке. На автомобильных дорогах, улицах и мостовых сооружениях применяют боковые дорожные ограждения, в том числе временные, прошедшие испытания в соответствии с ГОСТ 33129 или ГОСТ Р 52721.

В процессе эксплуатации дорожные ограждения должны отвечать требованиям ГОСТ 33220 и ГОСТ Р 50597.

Дорожные удерживающие боковые ограждения для автомобилей устанавливаются:

– на обочинах автомобильных дорог;

– на газоне, полосе между тротуаром и бровкой земляного полотна, тротуаре городской дороги или улицы;

– с обеих сторон проезжей части мостового сооружения;

– на разделительной полосе автомобильной дороги, городской дороги или улицы, мостового сооружения (пункт 8.1.2 ГОСТ Р 52289-2019).

При выполнении работ по ремонту автодорог общего пользования местного

значения были установлены объекты малых архитектурных форм – полусферы бетонные (фактически ограничитель бетонный «Шар») в количестве 130 штук.

В соответствии с положениями международного стандарта ГОСТ 32846-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы обустройства. Классификация» бетонные полусферы (ограничитель бетонный «Шар»), являющиеся малыми архитектурными формами (далее – МАФ), не относятся к элементам обустройства автомобильных дорог общего пользования и отсутствуют в классификации указанного ГОСТ.

В соответствии с частью 2 статьи 69 АПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом арбитражного суда по ранее рассмотренному делу, не доказываются вновь при рассмотрении арбитражным судом другого дела, в котором участвуют те же лица.

Кроме того, в соответствии с Правилами благоустройства территории муниципального образования г. Тула, утвержденными решением Тульской городской Думы от 31.01.2018 № 47/1156 (ред. от 30.10.2019), МАФ относятся к элементам благоустройства территории. Их количество и размещение определяются проектами благоустройства территорий.

Выполнение работ по установке бетонных полусфер не соответствовало нормативным требованиям, предъявляемым к безопасности и качеству автомобильных дорог, следовательно, не соотносилось с целями и задачами нацпроекта БКАД.

Таким образом, в нарушение требований подпункта 3 пункта 1 статьи 162 БК РФ, пункта 1.1 Соглашения о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из бюджета Тульской области бюджету муниципального образования город Тула от 01.04.2019 № 12 заявителем в рамках реализации нацпроекта БКАД были оплачены работы по установке в качестве дорожных заграждений бетонных полусфер в количестве 130 штук, не соответствующих положениям ГОСТ 32846-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы обустройства. Классификация», что привело к нецелевому использованию средств федерального бюджета в сумме 385 446 рублей 36 копеек.

Оценив в совокупности имеющиеся в деле доказательства в порядке статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд первой инстанции правомерно признал п. 1, 2 представления УФК по Тульской области от 06.11.2020 № 66-11-04/23-3473, предписания Управления Федерального казначейства по Тульской области от 06.11.2020 № 66-11-04/23-3475 законными и обоснованными, в связи с чем отказал в удовлетворении заявленных требований.

Довод заявителя жалобы о том, что право собственности на автомобильные дороги общего пользования в границах муниципального образования возникает у муниципального образования в силу закона, независимо от включения автомобильной дороги в Перечень автомобильных дорог местного значения общего пользования и наличия оформленного права собственности муниципального образования на дорогу в границах муниципального образования, ссылаясь на постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (далее - Постановление № 3020-1), а именно на приложение № 3 к Постановлению № 3020-1, не принимается во внимание судом апелляционной инстанции ввиду следующего.

В приложении № 3 к Постановлению № 3020-1 перечислены объекты, подлежащие передаче в муниципальную собственность, что следует из содержания пунктов 2 и 5 Постановления № 3020-1, в том числе объекты инженерной инфраструктуры городов (за исключением входящих в состав имущества предприятий), городского пассажирского транспорта (включая метрополитен), внешнего благоустройства, а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт указанных объектов, к которым, по мнению управления, и относятся автомобильные дороги.

Так, согласно пункту 3.1.12 СП 476.1325800.2020. Свод правил. Территории городских и сельских поселений. Правила планировки, застройки и благоустройства жилых микрорайонов (введен в действие с 25.07.2020) объектами инженерной инфраструктуры городского и районного значения являются головные сооружения и коммуникации (трубопроводы, кабельные линии электроснабжения и связи, линейные сооружения), используемые в процессе водо-, тепло-, газо- и электроснабжения, водоотведения, предоставления услуг связи населенного пункта, округа, поселения, муниципального района в целом или их части.

При этом понятие автомобильной дороги, закрепленное в статье 3 Закона № 257-ФЗ, определено, что автомобильная дорога – объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные

сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

Утверждение управления о возникновении права муниципальной собственности в силу закона на основании Постановления № 3020-1 и Закона № 257-ФЗ является необоснованным, поскольку данное Постановление принималось в целях упорядочивания иных правоотношений - вопросов разграничения государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность. Согласно преамбуле данный документ принят во исполнение требований Законов РСФСР «О собственности в РСФСР» и «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», с целью ускорения процессов приватизации.

Вместе с тем названные нормы не освобождают муниципальное образование от обязанности оформления муниципального имущества правоустанавливающими документами.

Отсутствие такого оформления влечет невозможность финансирования мероприятий по ремонту и содержанию муниципального имущества за счет средств субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации.

Ссылка подателя жалобы на то, что составление специального перечня дорог местного значения, порождающего отнесение тех или иных дорог к дорогам местного значения, не предусмотрено, отклоняется судом апелляционной инстанции в силу следующего.

Согласно части 8 статьи 5 Закона № 257-ФЗ критерии отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения и перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения не могут включаться автомобильные дороги общего пользования федерального значения и их участки.

Согласно части 9 статьи 5 Закона № 257-ФЗ автомобильными дорогами общего пользования местного значения поселения являются автомобильные дороги общего пользования в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог. Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения поселения может утверждаться органом местного

самоуправления поселения.

Согласно части 10 статьи 5 Закона № 257-ФЗ автомобильными дорогами общего пользования местного значения муниципального района являются автомобильные дороги общего пользования в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, автомобильных дорог общего пользования местного значения поселений, частных автомобильных дорог. Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального района может утверждаться органом местного самоуправления муниципального района.

Согласно части 11 статьи 5 Закона № 257-ФЗ автомобильными дорогами общего пользования местного значения городского округа являются автомобильные дороги общего пользования в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог. Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа может утверждаться органом местного самоуправления городского округа.

В соответствии с пунктом 7 статьи 3 Закона № 257-ФЗ владельцы автомобильных дорог - исполнительные органы государственной власти, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), физические или юридические лица, владеющие автомобильными дорогами на вещном праве в соответствии с законодательством Российской Федерации. В случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом, полномочия владельца автомобильных дорог вправе осуществлять Государственная компания «Российские автомобильные дороги» в отношении автомобильных дорог, переданных ей в доверительное управление.

Норма части 6 статьи 8 Закона № 257-ФЗ устанавливает обязательность наличия у автомобильных дорог идентификационных номеров, причем независимо от значения автомобильной дороги - федерального, регионального или межмуниципального, местного значения или частные автомобильные дороги, а также независимо от того, являются автомобильные дороги общего пользования или необщего пользования.

Законом установлены общие правила присвоения идентификационных номеров и предусмотрено, что эти правила детализируются в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дорожного хозяйства.

Идентификационный номер автомобильной дороги должен в обязательном порядке

указываться в соответствующем перечне автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального либо местного значения. Следовательно, присвоение такого номера муниципальным автомобильным дорогам будет являться обязательным при внесении их в единый государственный реестр автомобильных дорог соответствии с пунктом 3 части 4 статьи 10 Закона № 257-ФЗ.

Как установлено судом, постановлением администрации г. Тулы от 04.12.2018 № 4371 утвержден Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения, относящихся к собственности муниципального образования город Тула. Данное

Данное Постановление № 4371 принято в соответствии с положениями Закона № 257-ФЗ, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на основании устава муниципального образования город Тула.

Следовательно, наличие утвержденного постановлением администрации г. Тулы Перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения предполагает включение в него всех автомобильных дорог общего пользования местного значения, относящихся к собственности муниципального образования город Тула.

На момент проведения проверки Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения содержал следующую информацию об автомобильных дорогах общего пользования местного значения, относящихся к собственности муниципального образования город Тула: наименование автодороги, присвоенное собственником; протяженность, в км.; кадастровый номер объекта; идентификационный номер объекта.

Однако в период рассмотрения настоящего судебного дела в суде первой инстанции постановлением администрации города Тулы от 26.07.2021 № 1227 внесены изменения в Постановление № 4371 в части изложения Перечня в новой редакции, действие которых распространено на правоотношения, возникшие с 01.01.2019. Изменением в Перечне стало исключение такой характеристики автомобильной дороги, как ее протяженность в километрах.

Вместе с тем, приказом Минтранса России от 20.05.2009 № 80 «О Едином государственном реестре автомобильных дорог» утверждены Правила формирования и ведения Единого государственного реестра автомобильных дорог (далее - Правила), из содержания которых следует, что формирование и ведение реестра осуществляются Федеральным дорожным агентством на основании данных учета автомобильных дорог.

В соответствии с пунктом 6 Правил в Единый реестр вносятся следующие сведения об автомобильной дороге:

1) сведения о собственнике, владельце автомобильной дороги;

2) наименование автомобильной дороги;

3) идентификационный номер автомобильной дороги;

4) протяженность автомобильной дороги;

5) сведения о соответствии автомобильной дороги и ее участков техническим характеристикам класса и категории;

6) вид разрешенного использования автомобильной дороги;

7) иные сведения об автомобильной дороге: значение автомобильной дороги, ее месторасположение, дата ввода в эксплуатацию, стоимость автомобильной дороги, сведения об участках автомобильной дороги, используемых на платной основе.

Согласно пункту 7 Правил сведения о собственнике, владельце автомобильной дороги должны содержать, среди прочего:

– полное наименование юридического лица – собственника, владельца автомобильной дороги с указанием организационно-правовой формы и название в соответствии с учредительными документами;

– вид и основные реквизиты правоустанавливающих и (или) правоудостоверяющих документов, на основании которых возникло вещное право на автомобильную дорогу. Реквизиты должны содержать наименование документа, его серию и номер, дату выдачи и название государственного органа (организации), выдавшего документ.

Согласно пункту 8 Правил сведения о наименовании автомобильной дороги должны содержать полное наименование автомобильной дороги, под которым она была внесена в перечень автомобильных дорог федерального значения, регионального или межмуниципального значения, местного значения.

Согласно пункту 10 Правил сведения о протяженности автомобильной дороги должны содержать данные о протяженности автомобильной дороги в километрах с точностью до одного знака после запятой (попикетно). Отдельно указывается протяженность примыканий и подъездов (если такие имеются).

Согласно пункту 13 Правил иные сведения об автомобильной дороге должны содержать, среди прочего, следующую информацию:

1) значение автомобильной дороги – принадлежность автомобильной дороги соответственно к федеральной, региональной или межмуниципальной собственности, собственности муниципальных образований (местного значения) и частной собственности (частная автомобильная дорога);

2) месторасположение автомобильной дороги – наименования муниципальных образований, в границах территории которых расположена автомобильная дорога,

с указанием протяженности (в километрах с точностью до одного знака после запятой – попикетно) автомобильной дороги по каждой из территорий;

Таким образом, императивно установлено на обязательность включения дорог местного значения в соответствующий перечень, а также подтверждено, что протяженность автомобильной дороги в километрах является основной характеристикой автомобильной дороги в целях ее учета.

Исходя из изложенного, суд апелляционной инстанции приходит к выводу о том, что при составлении Перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения органы местного самоуправления должны включить в него все автодороги, не отнесенные к федеральным, региональным, межмуниципальным или частным.

С учетом изложенного доводы управления об ошибочности выводов суда первой инстанции о необходимости отражения в Перечне информации о протяженности автомобильной дороги, об отсутствии нормативно-правовых актов, предусматривающих протяженность автомобильных дорог в качестве существенного квалифицирующего признака, позволяющего идентифицировать конкретную дорогу, а также об отсутствии в действующем законодательстве требований по указанию протяженности дорог в перечне, не принимаются во внимание судом апелляционной инстанции.

Между тем отсутствие спорных автомобильных дорог в перечнях дорог федерального, регионального, межмуниципального значения не означает отсутствие необходимости государственной регистрации права собственности муниципального образования на автомобильные дороги местного значения, не означает допустимость произвольного, без подтверждения зарегистрированного права собственности муниципального образования на автомобильные дороги, расходования средств федерального бюджета, имеющих целевое назначение, предоставленных в форме межбюджетных трансфертов на реализацию национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Стоимость ремонта на данных объектах общей протяженностью 2,47 км составила 34 993 444 рублей 67 копеек, что являлось неправомерным расходованием бюджетных средств, нецелевое расходование данных средств управлению по данному эпизоду не вменялось.

При этом представленные управлением в материалы дела в суд апелляционной инстанции документы, а именно муниципальные контракты: № 2018/380 от 26.09.2018 (ул. Пролетарская), № 2018/468 от 19.10.2021 (Одоевский путепровод), № Ф.2018.502634 от 29.10.2018 (ул. Новотульская (Пржевальского), ул. Оборонная, ул. Одоевское шоссе),

заключенные управлением с подрядной организацией ООО «Доринжиниринг», предметом которых является оказание услуг по обследованию технико-эксплуатационного состояния дорожного покрытия, элементов конструкций и обустройства дороги в муниципальном образовании; соответствующие отчеты ООО «Доринжиниринг», которые содержат, в том числе «Итоговые схемы ремонта объектов»: ул. Пролетарская, Одоевский путепровод, ул. Пржевальского, Одоевское шоссе, в соответствии с которыми, по утверждению управления, и была определена протяженность ремонтируемых объектов, отраженная в Приложении №1 к Соглашению № 12, не являются документами, свидетельствующими о существовании объектов гражданских прав, подтвержденных в соответствии с законодательством.

Согласно пункту 2 статьи 17, пункту 2 статьи 18 Закона № 257-ФЗ порядок содержания и порядок ремонта автомобильных дорог устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Постановлением администрации города Тулы от 04.12.2018 № 4394, вступившим в силу с 06.12.2018, утвержден Порядок ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения на территории муниципального образования город Тула (далее – Порядок № 4394).

Согласно пункту 2 Порядка № 4394 организация и проведение работ по ремонту автомобильных дорог и работ по содержанию автомобильных включают в себя следующие мероприятия:

а) отбор автомобильных дорог для проведения работ по ремонту и содержанию;

б) оценка технического состояния автомобильных дорог;

в) разработка проектов работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог или сметных расчетов стоимости работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог;

г) проведение работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог;

д) приемка работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог.

Отбор автомобильных дорог местного значения на территории муниципального образования город Тула для проведения работ по их ремонту и содержанию осуществляется в соответствии с приложением к Порядку № 4394, которым определяется последовательность и критерии отбора объектов улично-дорожной сети, находящихся в муниципальной собственности муниципального образования, для организации ремонтных работ, а также последовательность отбора объектов для организации

ремонтных работ.

Учитывая наличие утвержденного Постановлением администрации города Тулы от 04.12.2018 № 4394 Порядка ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения на территории муниципального образования город Тула, в Перечень мероприятий (с разбивкой по объектам и видам выполняемых работ), в целях софинансирования которых предоставлялся иной межбюджетный трансферт (приложение к Соглашению о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из бюджета Тульской области бюджету муниципального образования город Тула от 01.04.2019 № 12) должны были быть включены только объекты улично-дорожной сети (магистральные улицы, улицы и дороги местного значения), находящиеся в муниципальной собственности муниципального образования город Тула.

Наличие автомобильных дорог, расположенных в границах городского округа, в муниципальной собственности в силу закона, как считает заявитель, не означает отсутствие обязательности органа местного самоуправления, являющегося владельцем автомобильной дороги общего пользования местного значения в силу статьи 3 Закона № 257-ФЗ и своих полномочий согласно пункту 5 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ, зарегистрировать право муниципальной собственности на автомобильную дорогу общего пользования местного значения в порядке, установленном федеральным законодательством, поскольку этого требуют нормы части 1 статьи 131 ГК РФ.

Таким образом, отсутствие регистрации права влечет невозможность финансирования мероприятий по ремонту и содержанию муниципального имущества за счет средств иного межбюджетного трансферта, поскольку это противоречит требованиям действующего законодательства Российской Федерации.

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (с учетом постановления Пленума ВАС РФ от 26.02.2009 № 17) в пункте 23 постановления от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» разъяснил, что при рассмотрении дел о защите деловой репутации, дел об оспаривании предписаний уполномоченных органов, а также иных категорий дел, при рассмотрении которых может подниматься вопрос об обоснованности выводов уполномоченных органов о неэффективном использовании бюджетных средств, судам, оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса указанного принципа, необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной

операции.

В связи с этим 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.

Как установлено судом, установлено нарушение управлением бюджетного и иного законодательства Российской Федерации, повлекшее ущерб, причиненный федеральному бюджету в сумме 34 993 444,67 руб., в виде необоснованного расходования средств иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, предоставленного бюджету муниципального образования город Тула в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения. За счет средств, предоставленных из бюджета Тульской области и направленных администрацией города Тулы (получатель иного межбюджетного трансферта) управлению, оно произвело оплату работ по ремонту автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования город Тула, наличие которых как объектов транспортной инфраструктуры города Тулы (протяженность) не подтверждено надлежащими документами (свидетельства о государственной регистрации права, выписки из ЕГРН).

Доказательств обращения с заявлением о государственной регистрации муниципальной собственности автомобильных дорог (в спорной протяженности), заявителем в материалы дела не представлено.

При изложенных обстоятельствах суд первой инстанции верно согласился с выводами казначейства о том, что управление, оплатив за счет средств федерального бюджета работы по ремонту автомобильных дорог общего пользования местного значения в части протяженности, не подтвержденной надлежащими документами, нарушило законодательство, регулирующее бюджетные правоотношения.

Довод управления о том, что установка ограничителя бетонного «Шар» произведена в рамках работ по ремонту тротуаров (бетонные полусферы в данном случае выступают способом отделения тротуара от проезжей части, как это предусмотрено СП 42.13330.2016., не принимается во внимание судом апелляционной инстанции, поскольку указанный ограничитель бетонный «Шар» относится к малым архитектурным формам, у изделия отсутствует маркировка дорожного ограждения, данные о соответствии изделия требованиям к уровню удерживающей способности, прогибу,

рабочей ширине и минимальной высоте, то есть отсутствует соответствие требованиям ГОСТ: не является ограждением дорожным, поскольку не соответствует дорожным ограждениям, понятие и виды которых определены ГОСТ Р 52289-2, ГОСТ Р 52289-2019.

В соответствии с положениями международного стандарта ГОСТ 32846-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы обустройства. Классификация» бетонные полусферы (ограничитель бетонный «Шар»), являющиеся малыми архитектурными формами, не относятся к элементам обустройства автомобильных дорог общего пользования и отсутствуют в классификации указанного ГОСТ.

В соответствии с Правилами благоустройства территории муниципального образования город Тула, утвержденными решением Тульской городской Думы от 31.01.2018 № 47/1156, малые архитектурные формы относятся к элементам благоустройства территории, а их количество и размещение определяются проектами благоустройства территории.

По результатам исследования и оценки в порядке, предусмотренном главой 7 АПК РФ, представленных доказательств и доводов сторон, принимая во внимание нормативные правовые акты, регламентирующие порядок формирования и финансирования мероприятий по ремонту дорог общего пользования в муниципальном образовании город Тула в связи с реализацией национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», суд апелляционной инстанции соглашается с выводом суда первой и инстанции, о том, что выплаченные управлению средства за установку объектов малых архитектурных форм (полусфера бетонная «Шар») не использованы по целевому назначению бюджетных средств.

Выводы суда соответствуют позиции, изложенной в постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 03.09.2021 по делу № А68-12964/2020.

Доводы апелляционной жалобы не опровергают выводов суда первой инстанции, не свидетельствуют о неправильном применении и нарушении им норм материального и процессуального права, а, по сути, выражают несогласие с указанными выводами, что не может являться основанием для отмены обжалуемого судебного акта.

Фактические обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены судом первой инстанции в полном объеме на основе доказательств, оцененных в соответствии с правилами, определенными статьей 71 АПК РФ.

Нарушений норм процессуального права, являющихся согласно пункту 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации безусловным основанием для отмены судебного акта, судом апелляционной инстанции не установлено.

Руководствуясь пунктом 1 статьи 269, статьей 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Двадцатый арбитражный апелляционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Тульской области от 04.10.2021 по делу № А68-606/2021 оставить без изменения, а апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

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

Председательствующий судья В.Н. Стаханова

Судьи М.А. Григорьева

Е.Н. Тимашкова