



256/2021-75479(1)



190457 086208

АРБИТРАЖНЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ КОМИ
ул. Ленина, д. 60, г. Сыктывкар, 167000
8(8212) 300-800, 300-810, <http://komi.arbitr.ru>, e-mail: info@komi.arbitr.ru

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

г. Сыктывкар

08 сентября 2021 года

Дело № А29-5748/2021

Резолютивная часть решения объявлена 08 сентября 2021 года, полный текст решения изготовлен 08 сентября 2021 года.

Арбитражный суд Республики Коми в составе судьи Басманова П.Н., при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Завадской К.А.,

рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению Муниципального общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 35 с углубленным изучением отдельных предметов» г.Воркуты (ИНН: 1103001777, ОГРН: 1021100808354) к Контрольно-счетной комиссии муниципального образования городского округа «Воркута» (ИНН: 1103007049, ОГРН: 1121103001580) о признании незаконным действия (бездействия),

при участии в судебном заседании представителя заявителя Камкина А.А. (по доверенности от 25.05.2021),

установил:

Муниципальное общеобразовательное учреждение «Средняя общеобразовательная школа № 35 с углубленным изучением отдельных предметов» г.Воркуты (далее – МОУ «СОШ № 35», заявитель, Учреждение) обратилось в Арбитражный суд Республики Коми с заявлением к Контрольно-счетной комиссии муниципального образования городского округа «Воркута» (далее - Контрольно-счетная комиссия, ответчик), в котором просило:

- признать не соответствующими требованиям закона запросы от 24.03.2021 №94 и от 14.04.2021 №129;

- признать незаконными действия (бездействия) в ходе проведения контрольного мероприятия «Проверка законности, результативности

(эффективности и экономности) использования средств местного бюджета, выделенных на организацию горячего питания учащихся в школах в 2018-2020 гг.», выразившиеся в неуведомлении руководителя проверяемого объекта о проведении контрольного мероприятия, а также в неправомерном установлении сроков предоставления документов менее установленного законодательством.

Определением суда от 24.05.2021 заявление принято к производству, предварительное судебное заседание назначено на 19.07.2021, которое отложено до 16.08.2021. Судебное разбирательство назначено на 08.09.2021.

Лица, участвующие в деле, надлежащим образом уведомлены о дате и времени судебного заседания, в связи с чем суд считает возможным рассмотреть дело с учетом положений, предусмотренных статьей 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ), без участия представителей ответчика.

В материалы дела от Контрольно-счетной комиссии поступило заявление о признании требований.

Согласно части 3 статьи 49 АПК РФ ответчик вправе при рассмотрении дела в арбитражном суде любой инстанции признать иск полностью или частично.

Арбитражный суд не принимает отказ истца от иска, уменьшение им размера исковых требований, признание ответчиком иска, не утверждает мировое соглашение сторон, если это противоречит закону или нарушает права других лиц. В этих случаях суд рассматривает дело по существу (часть 5 статьи 48 АПК РФ).

Ввиду наличия в Контрольно-счетной комиссии конфликта по поводу законности полномочий его исполнительного органа, учитывая особую правовую природу публичной деятельности ответчика, затрагивающую интересы неопределенного круга лиц, суд не принимает признание заявленных требований и рассматривает спор по существу.

Из материалов дела следует, что приказом Контрольно-счетной комиссии от 23.12.2020 № 62 утвержден план работы на 2021 год, в соответствии с пунктом 3.2 которого в 1-2 кварталах 2021 года следовало провести проверку законности, результативности (эффективности и экономности) использования средств местного бюджета, выделенных на организацию горячего питания учащихся в школах (т. 2 л.д. 60-61).

Приказом председателя Контрольно-счетной комиссии от 05.02.2021 № 8 принято решение провести указанную проверку в период с 12 февраля 2021 года по 12 мая 2021 года (т. 2 л.д. 59).

В соответствии с программой проведения контрольного мероприятия, утвержденной председателем Контрольно-счетной комиссии от 05.02.2021, объектами контроля являются Управление образования администрации муниципального образования городского округа «Воркута» и подведомственные ему учреждения.

В рамках проведения контрольных мероприятий в адрес МОУ «СОШ № 35» направлены запросы от 24.03.2021 № 94 и от 14.04.2021 № 129 о предоставлении документов.

Полагая, что МОУ «СОШ № 35» не было уведомлено о проведении проверки, срок, указанный в запросах, составлял менее 10 рабочих дней, заявитель обратился в Арбитражный суд Республики Коми с требованием признать такие действия (бездействие), а также запросы незаконными.

В силу части 1 статьи 198, части 4 статьи 200 АПК РФ действия, решения органов, осуществляющих публичные полномочия, могут быть признаны незаконными, если они не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской деятельности.

Суд оценивает законность указанных запросов, а также действий Контрольно-счетной комиссии только в части, касающейся МОУ «СОШ № 35».

Статьей 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) определены виды государственного (муниципального) финансового контроля. Так, государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (пункт 2 статьи 265 БК РФ).

Частью 1 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) предусмотрено, что структура органов местного самоуправления включает, в том числе и контрольно-счетный орган муниципального образования.

Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон № 6-ФЗ), Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации (часть 2 статьи 38 Закона № 131-ФЗ).

Целью Закона № 6-ФЗ является установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований (статья 1).

Частью 2 статьи 2 Закона № 6-ФЗ предусмотрено, что правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Законом № 131-ФЗ, Бюджетным кодексом Российской Федерации, данным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Согласно положениям частей 2, 4, 8 статьи 3 Закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно.

Таким образом, следует признать, что Закон № 131-ФЗ, Закон № 6-ФЗ и Бюджетный кодекс Российской Федерации содержат взаимосвязанные отсылки и правовые нормы, которые корреспондируют и в совокупности дополняют друг друга по вопросам создания представительными органами власти муниципальных образований контрольно-счетных органов, их статуса, деятельности и полномочий.

В соответствии с частью 1 статьи 268.1 БК РФ органам внешнего государственного (муниципального) финансового контроля предоставлены следующие полномочия по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля:

- 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 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Законом № 6-ФЗ.

При этом при осуществлении полномочий по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, в том числе проводятся проверки, ревизии, анализ, обследования, мониторинг в

ходе осуществления ими в установленном порядке контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (часть 2 статьи 268.1 БК РФ).

В силу части 2 статьи 9 Закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет, в том числе контроль за исполнением местного бюджета; контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации; а также иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Объектом контроля являются органы местного самоуправления и муниципальные органы, муниципальные учреждения и унитарные предприятия соответствующего муниципального образования, а также иные организации, если они используют имущество, находящееся в муниципальной собственности соответствующего муниципального образования (часть 4 статьи 9 Закона № 6-ФЗ).

Таким образом, специальным законом в отношении правовой регламентации вопросов, связанных с осуществлением контрольных мероприятий, является Закон № 6-ФЗ, который устанавливает общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов муниципальных образований (статья 1 Закона № 6-ФЗ).

Часть 1 статьи 11 Закона № 6-ФЗ предусматривает, что контрольно-счетные органы при осуществлении внешнего государственного и муниципального финансового контроля руководствуются Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, а также стандартами внешнего государственного и муниципального финансового контроля.

При этом в соответствии с частью 2 статьи 11 Закона № 6-ФЗ стандарты внешнего муниципального финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий утверждаются контрольно-счетными органами:

1) в отношении органов местного самоуправления и муниципальных органов - в соответствии с общими требованиями, утвержденными Счетной палатой Российской Федерации и (или) контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации;

2) в отношении иных организаций - в соответствии с общими требованиями, установленными федеральным законом.

С учетом изложенного, финансовый контроль, проводимый контрольно-счетными органами муниципального образования в отношении выделенных органам местного самоуправления бюджетных средств, осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством, со стандартами внешнего муниципального финансового контроля, исходя из тех

критериев и методик, которые разработаны для осуществления бюджетного контроля.

Сфера применения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) определена его статьей 1, в соответствии с которой данный Федеральный закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (часть 1).

Закон № 294-ФЗ обеспечивает защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выступающих активными субъектами, прежде всего, в сфере предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, незаконные действия (бездействие) в отношении которых при проведении проверок способны оказать существенное негативное воздействие как на деятельность самих указанных субъектов и их контрагентов, так и на экономику страны в целом (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28.02.2019 № 323-О).

В силу пункта 4 статьи 2 Закона № 294-ФЗ под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Внешний муниципальный финансовый контроль контрольно-счетными органами самих органов местного самоуправления Законом № 294-ФЗ не регламентируется (пункт 3 части 3.1 статьи 1 Закона № 294-ФЗ).

Предметом проверок контрольно-счетных органов является использование средств местного бюджета, а также соблюдение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом, средствами субсидий.

Тем самым положения Закона № 294-ФЗ к данной проверке не применяются, необходимость уведомления МОУ «СОШ № 35» о проведении проверки какими-либо иными нормативными актами не предусмотрена, в том числе регулирующими деятельность контрольно-счетных органов муниципальных образований на территории Республики Коми.

Регламент Контрольно-счетной комиссии, на который ссылается заявитель, не является нормативно-правовым актом и по существу представляет собой документ внутренней организации деятельности ответчика.

При этом само по себе неуведомление о проведении проверки не может быть отнесено к грубым нарушениям проведения проверки, исходя из конкретных обстоятельств рассматриваемого дела.

Как указывалось ранее, приказом Контрольно-счетной комиссии от 05.02.2021 назначено проведение проверки законности, результативности (эффективности и экономности) использования средств местного бюджета, выделенных на организацию горячего питания учащихся в школах.

Каких-либо проверочных мероприятий в отношении МОУ «СОШ № 35», за исключением направления запросов, Контрольно-счетной комиссией не проводилось.

При этом направляемые запросы касались не только деятельности МОУ «СОШ № 35», но и Управления образования Администрации МО ГО «Воркута», в отношении которого проводилась проверка.

В силу части 1 статьи 13 Закона № 6-ФЗ требования и запросы должностных лиц контрольно-счетных органов, связанные с осуществлением ими своих должностных полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, являются обязательными для исполнения органами государственной власти и государственными органами субъекта Российской Федерации, органами территориальных государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления и муниципальными органами, организациями, в отношении которых осуществляется внешний государственный и муниципальный финансовый контроль.

Неисполнение законных требований и запросов должностных лиц контрольно-счетных органов, а также воспрепятствование осуществлению ими возложенных на них должностных полномочий влекут за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации (часть 2 статьи 13 Закона № 6-ФЗ).

Пунктом 3 части 1 статьи 14 Закона № 6-ФЗ предусмотрено, что должностные лица контрольно-счетных органов при осуществлении возложенных на них должностных полномочий имеют право в пределах своей компетенции направлять запросы должностным лицам территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, органов государственной власти и государственных органов субъектов Российской Федерации, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, организаций.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона № 6-ФЗ органы государственной власти и государственные органы субъектов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления и муниципальные органы, организации, в отношении которых контрольно-счетные органы вправе осуществлять внешний государственный и муниципальный финансовый контроль, их должностные лица, а также территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и их структурные подразделения в установленные законами субъектов Российской Федерации

сроки обязаны представлять в контрольно-счетные органы по их запросам информацию, документы и материалы, необходимые для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Таким образом, вышеуказанными нормами предусматривается обязательность исполнения проверяемыми лицами и иными организациями требований контрольно-счетных органов о предоставлении запрашиваемой информации. Данное обстоятельство по существу заявителем не оспаривается.

При этом МОУ «СОШ № 35» является подведомственной Управлению образования Администрации МО ГО «Воркута» организацией, в связи с чем проведение вышеуказанной проверки без истребования соответствующих сведений от заявителя повлекло бы неполноту такой проверки.

По существу направленные запросы касались предмета проведения проверки и заявитель не был лишен возможности представить имеющиеся в распоряжении сведения либо сообщить ответчику об отсутствии у него запрашиваемых документов.

Порядок направления контрольно-счетными органами запросов, указанных в части 1 настоящей статьи, определяется законами субъектов Российской Федерации или муниципальными нормативными правовыми актами и регламентами контрольно-счетных органов (часть 2 статьи 15 Закона № 6-ФЗ).

В соответствии со статьей 2 Закона Республики Коми от 29.12.2011 № 166-РЗ «О некоторых вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Республике Коми» (далее – Закон Республики Коми № 166-РЗ) органы, организации, их должностные лица, указанные в части 1 статьи 15 Закона № 6-ФЗ, обязаны представлять в контрольно-счетные органы по их запросам информацию, документы и материалы, необходимые для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в срок до 10 рабочих дней с даты получения соответствующего запроса. В случаях, если исполнение запроса требует более длительного времени, указанный срок может быть продлен председателем контрольно-счетного органа (в том числе на основании обращений вышеуказанных органов, организаций, их должностных лиц), но не более чем до 40 рабочих дней с даты получения соответствующего запроса.

Аналогичные требования содержались в пункте 3 статьи 17 Положения о контрольно-счетной комиссии муниципального образования городского округа «Воркута», утвержденного решением Совета МО городского округа «Воркута» от 17.12.2012 № 210 (далее – Положение № 210, действовавшего на момент совершения оспариваемых действий).

Письмами от 24.03.2021 № 94 и от 14.04.2021 № 129 Контрольно-счетная комиссия просила МОУ «СОШ № 35» представить документы и сведения, касающиеся предмета проводимой проверки, в срок до 31.03.2021 и до 20.04.2021 соответственно.

По мнению МОУ «СОШ № 35», запросами от 24.03.2021 и от 14.04.2021 Контрольно-счетная комиссия ограничила установленный Законом Республики Коми № 166-РЗ срок представления документов, что свидетельствует о незаконности данных запросов.

Данную позицию суд считает ошибочной, не соответствующей положениям приведенных выше положений Закона № 6-ФЗ и Закона Республики Коми № 166-РЗ.

Установленный статьей 2 Закона Республики Коми № 166-РЗ десятидневный срок является максимальным, а не минимальным, о чем свидетельствует избранная законодательным органом конструкция правовой нормы с использованием предлога «до».

Кроме того, данной нормой не запрещено Контрольно-счетной комиссии ограничивать данный срок.

При этом вышеуказанными правовыми актами предусмотрена возможность продления данного срока в случае, если установленный срок по каким-либо причинам окажется недостаточным.

МОУ «СОШ № 35» не ставило в известность Контрольно-счетную комиссию о недостаточности времени для представления документации, об изменении сроков представления информации.

Таким образом, предусмотренным нормативно-правовыми актами механизмом продления установленных контрольно-счетным органом сроков предоставления информации МОУ «СОШ № 35» не воспользовалось.

Постановлением мирового судьи Паркового судебного участка г. Воркуты от 25.06.2021 по делу № 5-456/2021 прекращено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.7 КоАП РФ, в отношении директора МОУ «СОШ № 35». Мировой судья пришел к выводу, что срок предоставления информации являлся недостаточным, что свидетельствует об отсутствии вины в совершении правонарушения.

Таким образом, заявитель в нарушение положений статьи 65 АПК РФ не доказал нарушение его прав и законных интересов в результате направления запросов на предоставление информации, необходимой для проведения проверки, что влечет МОУ «СОШ № 35» отказ в удовлетворении требований. Какие-либо правовые последствия в результате направления ответчиком указанных запросов в отношении МОУ «СОШ № 35» не наступили.

Материалами дела не подтверждается, что Контрольно-счетная комиссия вышла за пределы предмета проведения проверки, каким-либо образом нарушила права заявителя.

В силу части 3 статьи 201 АПК РФ в случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

В данном случае, оценив в соответствии со статьей 71 АПК РФ представленные в материалы дела доказательства, всесторонне и полно исследовав все обстоятельства настоящего дела, суд приходит к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований.

Руководствуясь статьями 167-170, 176, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

Р Е Ш И Л :

В удовлетворении заявленных требований отказать.

Разъяснить, что решение суда может быть обжаловано в апелляционном порядке во Второй арбитражный апелляционный суд (г.Киров) с подачей жалобы через Арбитражный суд Республики Коми в месячный срок со дня изготовления в полном объеме.

Судья

П.Н. Басманов

Электронная подпись действительна.
Данные ЭП: Удостоверяющий центр ФГБУ ИАЦ Судебного
департамента
Дата 25.01.2021 10:40:41
Кому выдана Басманов Павел Николаевич