



## СЕМНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 17АП-14741/2016-АК

г. Пермь

06 декабря 2016 года

Дело №А60-20767/2016

Резолютивная часть постановления объявлена 06 декабря 2016 года.  
Постановление в полном объеме изготовлено 06 декабря 2016 года.

Семнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:  
председательствующего Васевой Е. Е.  
судей Васильевой Е. В., Голубцова В. Г.  
при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания  
Котеговой Л. А.

при участии:

от заявителя – администрации городского округа ЗАТО Свободный (ОГРН 1026600787267, ИНН 6607005963): Быкова А. П., предъявлен паспорт, доверенность от 21.04.2014

от заинтересованного лица – контрольного органа городского округа ЗАТО Свободный (ОГРН 1076607000161, ИНН 6607011607): Газиева Т. М., предъявлен паспорт, решение №44/15 о назначении на должность от 19.12.2014, Брусницына Т. С., предъявлен паспорт, доверенность от 10.06.2016

лица, участвующие в деле, о месте и времени рассмотрения дела извещены надлежащим образом в порядке статей 121, 123 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, в том числе публично, путем размещения информации о времени и месте судебного заседания на Интернет-сайте Семнадцатого арбитражного апелляционного суда,

рассмотрев в судебном заседании апелляционную жалобу заявителя, администрации городского округа ЗАТО Свободный, на решение Арбитражного суда Свердловской области от 04 августа 2016 года по делу №А60-20767/2016, принятое судьей Савиной Л. Ф., по заявлению администрации городского округа ЗАТО Свободный к контрольному органу городского округа ЗАТО Свободный

о признании незаконными действий, недействительным предписания, установил:

Администрация городского округа ЗАТО Свободный (далее – заявитель, администрация) обратилась в Арбитражный суд Свердловской области с заявлением (с учетом уточнения требований, принятого судом в порядке ст. 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) – т. 2 л.д. 48-54) к контрольному органу городского округа ЗАТО Свободный (далее – заинтересованное лицо, контрольный орган) о признании незаконными действий контрольного органа по проведению контрольного мероприятия с 03.02.2016 по 15.03.2016, недействительным предписания контрольного органа от 25.03.2016 №27 в части возмещения ущерба городскому округу за незаконное расходование бюджетных средств за период март - декабрь 2015 года в размере 654 988,60 руб. за неисполнение муниципального контракта от 05.03.2015 №7.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 04 августа 2016 года по делу №А60-20767/2016, принятым судьей Савиной Л. Ф., в удовлетворении требований администрации отказано.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, администрация обратилась с апелляционной жалобой, в которой просит решение суда отменить полностью, принять по делу новый судебный акт. В обоснование апелляционной жалобы приводит доводы о незаконности действий контрольного органа по продлению проверки в целях сбора дополнительных доказательств после оформления акта проверки от 18.02.2016. Предписание в оспариваемой части считает незаконным. По мнению администрации, поскольку передачи фактически создавались и размещались на сайте городского округа, соответствующие услуги правомерно оплачены администрацией, а ущерб в связи с невыпуском программ в эфир телеканала за 10 месяцев составляет 50 000 руб. Ссылаясь на подписание сторонами универсального передаточного документа, форма которого предложена ФНС России, полагает отсутствующими нарушения в приемке выполненных услуг, на которые указал суд и контрольный орган.

Представитель заявителя в судебном заседании апелляционного суда на доводах жалобы настаивал.

Заинтересованное лицо представило письменный отзыв на жалобу, в котором решение суда оценивает как законное и обоснованное, просит отказать в удовлетворении жалобы заявителя.

Представители заинтересованного лица в судебном заседании апелляционного суда доводы отзыва поддерживали.

Законность и обоснованность обжалуемого судебного акта проверены арбитражным судом апелляционной инстанции в порядке, предусмотренном статьями 266, 268 АПК РФ.

Как следует из материалов дела, в рамках муниципальной программы «Развитие информационного общества городского округа ЗАТО Свободный»

на 2014-2016 годы» администрацией городского округа ЗАТО Свободный (далее - заказчик) на основании протокола подведения итогов электронного аукциона №0862300006315000010 от 20.02.2015 заключен муниципальный контракт №7 от 05.03.2015 с МУП связи «Импульс» (далее - исполнитель) на оказание услуги по информированию населения городского округа ЗАТО Свободный о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования посредством телевидения в городском округе ЗАТО Свободный в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации на сумму 785 986 руб. 32 коп. (т. 1 л.д. 46-53).

В п. 1.2 контракта сторонами определен срок оказания услуги: с момента заключения контракта по 29.02.2016. В этом же пункте предусмотрено оказание услуги еженедельно, не менее двух раз в неделю: 1 раз - вечерний информационный выпуск, 2 раз - повтор вечернего информационного выпуска, продолжительность выпуска - не менее 15 минут. За проверяемый период март декабрь 2015 года количество информационных выпусков должно составлять 44 услуги (88 телевидении).

В соответствии с п. 4.3.2 контракта исполнитель обязался проводить в полном объеме всю организационную, творческую и техническую работу по производству телевизионной программы и последующему ее размещению в эфире телеканала «ОТВ» с дублированием их на официальном сайте городского округа ЗАТО Свободный в сети Интернет в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

При этом заказчик обязан до 31 (либо 30) числа каждого текущего месяца предоставить исполнителю месячный график мероприятий, проведение которых планируется на территории округа в следующем месяце и подлежащих освещению в средствах массовой информации, с указанием места, даты и времени проведения видеосъемки (п. 4.1.1 контракта).

В п.п. 5.1, 5.2, 5.3 контракта стороны предусмотрели, что документом, подтверждающим факт оказания исполнителем услуги, является акт сдачи-приемки оказанной услуги, подписываемый обеими сторонами, предоставляемый исполнителем в последний рабочий день каждого месяца по факту выполненной работы за месяц. Решение о принятии либо отказе в принятии оказанной услуги принимается заказчиком по результатам совместной с исполнителем проверки качества и объема оказанной услуги. При непредставлении исполнителем актов сдачи-приемки оказанных услуг оплата услуг заказчиком не производится.

Контрольным органом городского округа в соответствии с п. 1.1 Плана работы контрольного органа на 2016 год, утвержденного распоряжением председателя контрольного органа городского округа ЗАТО Свободный от 29.12.2015 №73, на основании распоряжения председателя контрольного органа от 02.02.2016 №8 в период с 03.02.2016 по 17.02.2016 проведена проверка использования средств местного бюджета, выделенных Администрацией

городского округа ЗАТО Свободный на оплату услуг по информированию населения городского округа посредством телевидения МУП связи «Импульс» в 2015 году.

Целью контрольного мероприятия являлось – проверка законности и результативности использования средств местного бюджета.

Уведомлением от 03.02.2016 №11 администрация извещена о проведении проверки; у нее затребованы документы, подтверждающие все затраты, связанные с созданием телепрограммы и работами по техническому выпуску в эфир; нормативные документы, в соответствии с которыми оказаны услуги по информированию населения городского округа посредством телевидения (т. 1 л.д. 44).

18.02.2016 по результатам проверки составлен акт №1, администрации, а также МУП связи «Импульс» даны предложения. Администрации: возместить ущерб в размере 503 837,40 руб. (п. 1), применить к МУП связи «Импульс» штрафные санкции в сумме 10% от цены контракта (п. 2). МУП связи «Импульс»: предоставить информацию администрации о приобретении материальных ценностей на сумму 123 093 руб. (п. 3) (т. 1 л.д. 128-137).

Письмом исх. №66-04-889 от 25.02.2016 администрацией представлены разногласия по акту №1 (т. 1 л.д. 139-142).

Руководствуясь Стандартом внешнего муниципального контроля, утвержденным распоряжением председателя контрольного органа от 27.11.2015 №64, распоряжением председателя контрольного органа №15 от 01.03.2016 продлены сроки проведения проверки в связи с необходимостью получения ответа на запросы по факту предоставления услуги посредством телевидения, о чем администрация уведомлена письмом №16 от 02.03.2016. Дата окончания проверки определена 15.03.2016; у администрации затребованы документы, подтверждающие факт оказания исполнителем услуги по информированию населения посредством телевидения (кроме счетов-фактур) (т. 1 л.д. 45).

Результаты контрольного мероприятия оформлены актом №2 от 15.03.2016 (т. 1 л.д. 143 оборот-146). Согласно акту №2, в ходе проведенной проверки контрольным органом выявлено необоснованное принятие к оплате счетов-фактур, в которых отсутствует подпись заказчика о приеме оказанных услуг на общую сумму 196 496,58 руб.; незаконное расходование бюджетных средств за период март-декабрь 2015 года в размере 654 988,60 руб. по причине неисполнения исполнителем муниципального контракта по информированию населения городского округа ЗАТО Свободный о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования посредством телевидения (информационные выпуски не транслировались по телевидению) и бесконтрольности должностных лиц со стороны заказчика.

21.03.2016 письмом исх. №66-04-1461 администрацией представлены возражения по акту проверки №2 от 15.03.2016 (т. 1 л.д. 151-153).

По результатам проверки администрации выдано предписание №7 от 25.03.2016, которым заявителю предписано: 1) возместить ущерб городскому округу за незаконное расходование бюджетных средств за период март -

декабрь 2015 года в размере 654 988,60 руб. за неисполнение муниципального контракта по информированию населения городского округа ЗАТО Свободный о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования городского округа ЗАТО Свободный посредством телевидения; 2) привлечь к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения и бесконтрольность при оплате услуг по муниципальному контракту; 3) в соответствии со статьями 34, 94, 96 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» рекомендовано предъявить МУП связи «Импульс» штрафные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных муниципальным контрактом. О выполнении предписания и принятых мерах необходимо проинформировать контрольный орган до 30.04.2016 (т. 1 л.д. 154-155).

Полагая, что действия контрольного органа по проведению проверки с 03.02.2016 по 15.03.2016 являются незаконными, а предписание в части требования возместить ущерб городскому округу за незаконное расходование бюджетных средств за период март - декабрь 2015 года в размере 654 988,60 руб. за неисполнение муниципального контракта от 05.03.2015 №7 недействительным, администрация обратилась с настоящими требованиями в арбитражный суд.

Принимая решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из отсутствия правовых оснований для признания оспариваемых действий незаконными, предписания в оспариваемой части недействительным.

Согласно ч. 1 ст. 198, ч. 4 ст. 200, ч. 2 ст. 201 АПК РФ для удовлетворения требований о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц необходимо наличие двух условий: несоответствие их закону или иному нормативному правовому акту, а также нарушение прав и законных интересов заявителя.

В силу ст. 34 Бюджетного кодекса РФ принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Статьей 265 Бюджетного кодекса 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 (далее - органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля) (ч. 2 ст. 265 Бюджетного кодекса РФ).

В соответствии со ст. 266.1 Бюджетного кодекса РФ объектами проверки муниципального финансового контроля, в том числе являются муниципальные унитарные предприятия.

Согласно ч. 3 ст. 268.1 Бюджетного кодекса РФ порядок осуществления полномочий органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю определяется соответственно федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Федеральным законом от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон №6-ФЗ) регулирование порядка организации деятельности контрольно-счетных органов субъекта Российской Федерации отнесено к компетенции соответствующих публично-правовых образований.

Согласно ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования.

Контрольный орган городского округа ЗАТО Свободный осуществляет свои полномочия в соответствии с Федеральным законом №6-ФЗ, Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетным кодексом РФ, Законом Свердловской области от 12.07.2011 №62-ОЗ «О Счетной палате Свердловской области и контрольно-счетных органах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» Уставом городского округа, Положением «О контрольном органе городского округа ЗАТО Свободный» (далее – Положение о контрольном органе), утвержденным решением Думы городского округа от 21.09.2011 №62/14 и иными нормативно-правовыми актами РФ (т. 1 л.д. 64-86).

В соответствии с ч. 2 ст. 9 Федерального закона №6-ФЗ к полномочиям контрольно-счетного органа муниципального образования относятся, в том числе следующие: организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию.

Частью 4 указанной статьи Федерального закона №6-ФЗ установлено, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами в отношении органов государственной власти и государственных органов, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также иных организаций, если они используют имущество, находящееся в государственной (муниципальной) собственности соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Положения о контрольном органе контрольный орган городского округа ЗАТО Свободный создан с целью осуществления надлежащего финансового контроля использования средств бюджета городского округа ЗАТО Свободный и муниципальной собственности городского округа ЗАТО Свободный.

Порядок организационного и документационного обеспечения деятельности контрольного органа определяется Регламентом контрольного органа (л.д. 87-127). При осуществлении внешнего муниципального финансового контроля контрольный орган руководствуется стандартами внешнего муниципального финансового контроля, разрабатываемыми и утверждаемыми контрольным органом (ст. 11 Федерального закона №6, ст. 13 Положения о контрольном органе).

Распоряжением Председателя контрольного органа городского округа ЗАТО Свободный от 27.11.2015 №64 утвержден Стандарт внешнего управления муниципального финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (далее – Стандарт) (т. 2 л.д. 7-40).

В соответствии с ч.ч. 4-7 ст. 16 Федерального закона №6-ФЗ по результатам проведения контрольных мероприятий в случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, а также в случае воспрепятствования проведению должностными лицами контрольно-счетных органов контрольных мероприятий контрольно-счетные органы направляют в органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам предписание. Предписание контрольно-счетного органа должно содержать указание на конкретные допущенные нарушения и конкретные основания вынесения предписания. Предписание контрольно-счетного органа подписывается председателем контрольно-счетного органа либо его заместителем. Предписание контрольно-счетного органа должно быть

исполнено в установленные в нем сроки. Неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания контрольно-счетного органа влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъекта Российской Федерации.

Аналогичные положения содержатся в п. 4.9 Стандарта.

С учетом приведенных нормативных положений, контрольный орган компетентен на проведение спорной проверки.

Не подвергая сомнению компетентность контрольного органа на проведение проверки, администрация приводит доводы о незаконности действий контрольного органа по проведению контрольных мероприятий в связи с продлением проверки в целях сбора дополнительных доказательств после оформления акта проверки от 18.02.2016.

Приведенные апелляции суду в жалобе доводы, аналогичны изложенным суду первой инстанции, получившим надлежащую правовую оценку в обжалуемом судебном акте. Оснований для иных суждений апелляция суд не усматривает.

В статье 6 Регламента контрольного органа, определяющей порядок планирования деятельности контрольного органа, предусмотрена возможность по решению председателя контрольного органа при необходимости в целях более качественного проведения контрольного мероприятия продлить срок проведения проверки, установленный при ее назначении, не более чем на 30 рабочих дней, а также возможность изменить программу проверки (п.п. 5, 7).

Возможность проведения контролирующим органом дополнительного сбора фактических данных и информации в случае их недостаточности для формирования доказательственной базы и обоснованности выводов проверки прямо предусмотрена п. 4.2 Стандарта.

Таким образом, в связи с поступлением разногласий к акту №1 от 18.02.2016 и принятого решения о необходимости продлить срок проведения проверки, в целях получения дополнительных данных по факту предоставления услуги, что не противоречит направленности проведения контрольного мероприятия более качественно, контрольный орган действовал в рамках предоставленных ему полномочий.

Относительно законности выданного в оспариваемой части предписания, апелляция суд приходит к следующим выводам.

Требование п. 1 предписания о возмещении ущерба городскому округу в размере 654 988,60 руб. основано на выводах контрольного органа о незаконном расходовании бюджетных средств за период март-декабрь 2015 года за неисполнение муниципального контракта по информированию населения городского округа ЗАТО Свободный о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования городской округ ЗАТО Свободный посредством телевидения.

В частности, контрольным органом в ходе проведения проверки установлено, что фактически информационные выпуски были смонтированы и размещены на официальном сайте городского округа ЗАТО Свободный в сети



Интернет; загружались исполнителем в YouTube (видеохостинг, предоставляющий пользователям услуги хранения, доставки, показа и монетизации видео), но не транслировались по телевидению; исполнитель не имел договорных отношений на размещение телевизионных программ в эфире телеканала «Областное телевидение», что подтверждается ответом ОАО «Областное телевидение» от 09.03.2016 исх. №1-01/172 (т. 1 л.д. 147).

Выявлены факты нарушения контрактных обязательств в части продолжительности по времени информационных выпусков; непредставления заказчиком исполнителю в нарушение п. 4.1.1 контракта месячного графика (плана) мероприятий, проведение которых планируется на территории городского округа и подлежащих освещению в средствах массовой информации с указанием места, даты и времени проведения видеосъемки; неосуществления заказчиком в нарушение п. 4.3.5 контракта контроля за выполнением услуги со стороны заказчика и непринятия мер по устранению выявленных нарушений.

Сделаны выводы о необоснованном принятии в результате установленных нарушений к оплате счетов-фактур от 31.07.2015 №408, от 30.09.2015 №576, от 31.10.2015 №597 на сумму 196 496,58 руб. (65 498,86 руб.\*3 мес.), в которых отсутствует подпись заказчика о приеме оказанных услуг, а также оплате услуг на основании счетов-фактур в полном объеме на общую сумму 654 988,60 руб. (65 498,86 руб.\*10 месяцев).

Установленные контрольным органом обстоятельства неисполнения контракта, заявителем документально опровергнуты не были.

Апелляционный суд, приняв во внимание отсутствие в материалах дела доказательств, которые свидетельствовали бы об исполнении контракта, оказании услуг по информированию населения городского округа посредством телевидения, на оплату которых были выделены средства местного бюджета в 2015 году, приходит к выводу о законности и обоснованности выданного контрольным органом в соответствии со ст. 16 Федерального закона №6-ФЗ, п. 4.9 Стандарта в оспариваемой части предписания.

Возражения администрации относительно суммы ущерба в размере 654 988,60 руб., предписанной к возмещению, подлежащей, по мнению администрации, взысканию в размере 50 000 руб. (5 000 руб.\*10 месяцев), составляющем стоимость услуг по предоставлению эфирного времени для осуществления врезок передач в эфир телеканала ОТВ при условии двухразового размещения в неделю продолжительностью по 15 минут, апелляционным судом отклонены как безосновательные.

Поскольку предметом муниципального контракта являлось оказание услуг по информированию населения городского округа именно посредством телевидения, не нашедшего подтверждения материалами настоящего дела, и именно для этих целей были выделены средства бюджета, расходование их администрацией на оказание услуг, несоответствующих предмету контракта, неправомерно. Иного из материалов дела не следует, судам не доказано.

Предписание в оспариваемой части законно, исполнимо; выдано заявителю - лицу, которое обязано устранить выявленные нарушения; является ясным для понимания.

При установленных фактических обстоятельствах дела и правовом регулировании, апелляционный суд не усматривает несоответствие действующему законодательству действий контрольного органа по проведению проверки и выданного по результатам проверки предписания №27 от 25.03.2016 в оспариваемой администрацией части.

С учетом изложенного решение суда первой инстанции является законным и обоснованным. Судом апелляционной инстанции не установлены нарушения норм материального или процессуального права, которые в силу ст. 270 АПК РФ являются основанием для отмены или изменения решения суда первой инстанции.

На основании пп. 1.1 п. 1 ст. 333.37 Налогового кодекса РФ администрация освобождена от уплаты государственной пошлины.

Руководствуясь статьями 258, 266, 268, 269, 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Семнадцатый арбитражный апелляционный суд

#### ПОСТАНОВИЛ:

Решение Арбитражного суда Свердловской области от 04 августа 2016 года по делу №А60-20767/2016 оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Постановление может быть обжаловано в порядке кассационного производства в Арбитражный суд Уральского округа в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, через Арбитражный суд Свердловской области.

Председательствующий

Е.Е. Васева

Судьи

Е.В. Васильева

В.Г. Голубцов