

**ВТОРОЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД****610007, г. Киров, ул. Хлыновская, 3, <http://2aas.arbitr.ru>****ПОСТАНОВЛЕНИЕ****арбитражного суда апелляционной инстанции**

г. Киров
07 июля 2020 года

Дело № А28-3770/2019

Резолютивная часть постановления объявлена 06 июля 2020 года.
Полный текст постановления изготовлен 07 июля 2020 года.

Второй арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего Кононова П.И.,

судей Волковой С.С., Черных Л.И.,

при ведении протокола секретарем судебного заседания Свиридовой А.А.,

при участии в судебном заседании:

-представителя заявителя – Панфилова С.С., действующего на основании доверенности от 22.01.2020;

-представителя ответчика – Пономарева А.В., действующего на основании доверенности от 03.06.2020,

рассмотрев в судебном заседании апелляционную жалобу акционерного общества «Корпорация развития Кировской области» на решение Арбитражного суда Кировской области от 25.11.2019 по делу № А28-3770/2019

по заявлению акционерного общества «Корпорация развития Кировской области» (ОГРН 1104307001358; ИНН 4307014120)

к Контрольно-счетной палате Кировской области (ОГРН 1054316914717; ИНН 4345119004)

о признании недействительным представления,

установил:

акционерное общество «Корпорация развития Кировской области» (далее – заявитель, АО «Корпорация развития Кировской области», Общество) обратилось в Арбитражный суд Кировской области с заявлением о признании недействительным представления Контрольно-счетной палаты Кировской области (далее – ответчик, КСП Кировской области, Контрольно-счетная палата, надзорный орган) от 19.12.2018 № 01-19/738.

Решением Арбитражного суда Кировской области от 25.11.2019 в удовлетворении заявленного требования отказано.

АО «Корпорация развития Кировской области» с принятым решением суда первой инстанции не согласно, обратилось во Второй арбитражный апелляционный суд с жалобой, в которой просит его отменить и принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленного требования, ссылаясь на неполное выяснение судом имеющих значение для дела обстоятельств,

недоказанность имеющих значение для дела обстоятельств, которые суд посчитал установленными, несоответствие выводов суда фактическим обстоятельствам дела, а также на неправильное применение им норм права (неприменение закона, подлежащего применению; неправильное истолкование закона). В апелляционной жалобе заявитель настаивает на незаконности и необоснованности представления ответчика от 19.12.2018 № 01-19/738, на нарушении им его прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Доводы Общества сводятся к тому, что при вынесении оспариваемого представления Контрольно-счетная палата вышла за рамки предоставленных ей законом полномочий, поскольку действующее законодательство не дает КСП Кировской области право на осуществление проверок акционерных обществ с участием публичного-правового образования в уставном капитале по вопросам их основной финансово-хозяйственной деятельности, непосредственно не связанной с использованием государственной собственности либо управлением ею, а также наличием полученных областных субсидий, государственных гарантий Кировской области и кредитов; выдача оспариваемого представления и сделанные в нем выводы нарушают принцип невмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта проверки (юридического лица), что ущемляет права АО «Корпорация развития Кировской области». Общество отмечает, что получение и использование средств, полученных им от приносящей доход финансово-хозяйственной деятельности, не относятся к бюджетным правоотношениям; заявитель не использует такое имущество как свои акции, которыми в силу закона обладает и распоряжается акционер (Правительство Кировской области). При этом полномочия КСП Кировской области по контролю за законностью и результативностью (эффективностью) использования Обществом средств, полученных от приносящей доход деятельности, действующим законодательством не предусмотрены.

Более подробно позиция Общества со ссылками на положения действующего законодательства, конкретные обстоятельства дела и судебную практику раскрыта в апелляционной жалобе.

КСП Кировской области в отзыве на апелляционную жалобу возражает против приведенных в ней доводов и опровергает их, находит обжалуемое решение суда первой инстанции законным и обоснованным, просит оставить его без изменения, а жалобу – без удовлетворения.

Определение Второго арбитражного апелляционного суда о принятии апелляционной жалобы к производству вынесено 20.01.2020 и размещено в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 21.01.2020 в соответствии с абзацем 2 части 1 статьи 122 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ).

Судебное заседание, изначально назначенное на 19.02.2020, в порядке статьи 158 АПК РФ неоднократно откладывалось апелляционным судом, в том числе в связи со сложившейся санитарно-эпидемиологической обстановкой в стране, в последний раз на 29.06.2020.

В соответствии со статьей 18 АПК РФ в связи с невозможностью (по причине нахождения в отпуске) дальнейшего участия судей Ившиной Г.Г. и Минаевой Е.В. в рассмотрении дела № А28-3770/2019 произведена замена их на

судей Волкову С.С. и Черных Л.И., рассмотрение дела начато сначала.

29.06.2020 в судебном заседании суда апелляционной инстанции был объявлен перерыв до 06.07.2020.

Сторонами в суд представлялись дополнительные пояснения по существу спора, в которых они поддержали соответствующие правовые позиции по делу, равным образом как поддержали такие позиции по делу и их представители в судебных заседаниях апелляционного суда.

Законность решения Арбитражного суда Кировской области проверена Вторым арбитражным апелляционным судом в порядке, установленном статьями 258, 266, 268 АПК РФ.

Как установлено судом первой инстанции и следует из материалов дела, на основании статьи 11 Закона Кировской области от 27.09.2011 «О Контрольно-счетной палате Кировской области» распоряжением председателя Контрольно-счетной палаты Кировской области утвержден план работы на 2018 год. В разделе «Контрольные мероприятия» указаны мероприятия «проверка использования бюджетных средств на создание и функционирования парковых зон интенсивного развития (промышленные и индустриальные парки)».

27.06.2018 председателем КСП Кировской области утверждена программа проведения контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств на создание и функционирование парковых зон интенсивного развития (промышленные и индустриальные парки)», которой, установлена цель контрольного мероприятия - оценка законности и результативности использования бюджетных средств на создание и функционирование парковых зон интенсивного развития (промышленные и индустриальные парки), установлен, в том числе, предмет контрольного мероприятия - документы по реализации объектами контроля мероприятий по созданию и обеспечению функционирования парковых зон интенсивного развития и документы по осуществлению объектами контроля уставных видов деятельности, объекты контрольного мероприятия, в том числе, ОАО «Корпорация развития Кировской области» и вопросы контрольного мероприятия, в том числе - проверка эффективности управления парковыми зонами (пункт 7.2), реализация мероприятий по созданию и обеспечению функционирования промышленных парков (пункт 7.2.1), выполнение обязанностей управляющей компанией парковой зоны и органами исполнительной власти Кировской области, ответственными за создание и функционирование парковой зоны (пункт 7.2.2), оценка эффективности создания и функционирования промышленных парков, в том числе выполнения установленных государственными программами Кировской области целевых показателей эффективности (пункт 7.3), оценка законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, а также бюджетной и бухгалтерской (финансовой) отчетности объектов контроля (пункт 7.4.), иные вопросы, возникающие в ходе контрольного мероприятия (пункт 7.5).

В период с 09.07.2018 по 22.10.2018 КСП Кировской области в отношении АО «Корпорация развития Кировской области» проведено контрольное мероприятие - «Проверка использования бюджетных средств на создание и функционирование парковых зон интенсивного развития (промышленные и индустриальные парки)», в ходе которого проверяющими должностными

лицами установлены следующие нарушения и недостатки:

1) в нарушение статьи 71 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее - Закон № 208-ФЗ), статей 309, 359, 619 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) и условий договоров аренды с обществом с ограниченной ответственностью «Высота 43» (далее – ООО «Высота 43») от 15.12.2016 №16/3-2016/08/2017- ВТ43, обществом с ограниченной ответственностью «Сервисный Металлоцентр Маркетинг-Бюро» (далее – ООО «Сервисный Металлоцентр Маркетинг-Бюро») от 20.05.2015 № 7, обществом с ограниченной ответственностью «КГС № 1» (далее – ООО «КГС № 1») от 01.05.2016 № 16/1 2016 Обществом не приняты необходимые меры по взысканию задолженности по арендным платежам, предъявлению штрафных санкций за нарушение обязательств по своевременному внесению платежей, расторжению договора аренды, удержанию имущества арендатора до полного погашения задолженности и пени. По состоянию на 01.07.2018 общая сумма задолженности ООО «Высота 43» составляла 1243274,91 руб., ООО «Сервисный Металлоцентр Маркетинг-Бюро» - 1545800 руб., ООО «КГС №1» - 1625681,39 руб.;

2) в нарушение требований части 2 статьи 103 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 44-ФЗ) сведения о заключенном контракте с Центром управленческих консультаций «Вятка-Академаудит» от 25.06.2018 № 67/1797, его исполнении и оплате не размещены Обществом в Единой информационной системе (zakupki.gov.ru) в реестре контрактов, заключенных заказчиками;

3) в нарушение требований части 9 статьи 94 Закона № 44-ФЗ в Единой информационной системе (zakupki.gov.ru) Обществом не опубликован отчет об исполнении контракта с Центром управленческих консультаций «Вятка-Академаудит» от 25.06.2018 № 67/1797;

4) в нарушение пункта 5.3 Положения об оплате труда и премировании работников ОАО «Корпорация развития Кировской области», утвержденного приказом генерального директора от 15.02.2018 № 4 (далее - Положение об оплате труда, Положение № 4), приказом генерального директора Общества от 27.06.2018 № 33лс премирован управляющий имущественным комплексом промышленного парка в г. Вятские Поляны Дресвянников А.А. на сумму 9 000 рублей по основанию, не предусмотренному положением об оплате труда;

5) нарушение требований статьи 309 ГК РФ и условий договора купли-продажи, заключенного с ПАО Банк ВТБ от 27.07.2015, Обществом не исполнялись обязательства по своевременной оплате приобретенного здания и земельного участка по адресу: г. Киров, ул. Народная, д. 28. Общая сумма просроченной задолженности Общества по состоянию на 13.12.2018 составила 40633,33 тыс. рублей, в связи с чем имеется риск предъявления Обществу требования о полной оплате договора без предоставления рассрочки с начислением штрафных санкций;

б) ООО «Высота 43» на арендуемом земельном участке с кадастровым номером 43:41:000003:763 в нарушение требований статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) без разрешения на строительство произведено строительство нового

производственного помещения между арендуемыми производственными цехами № 3 и № 4 с проведением их реконструкции.

В нарушение требований статьи 309 ГК РФ и условий договора субаренды земельного участка от 13.06.2017 (земельный участок с кадастровым номером 43:41:000003:763) ООО «Высота 43» не предоставлены в Общество до начала строительных работ бизнес-план инвестиционного проекта и копия разрешения на строительство. В свою очередь, Обществом не проконтролировано предоставление ООО «Высота 43» указанных документов. При этом имеется риск отчуждения производственных цехов № 3 и № 4 в собственность ООО «Высота 43» на согласованных условиях.

7) в нарушение договоров о парковой зоне, заключенных между Правительством Кировской области и АО «Корпорация развития Кировской области» от 06.07.2015 и от 23.12.2015, Обществом ненадлежащим образом исполняются обязанности управляющей компании парковых зон:

- не организован в полном объеме сбор информации о результатах деятельности резидентов на территории парковых зон;

- не обеспечено эффективное функционирование промышленного парка «Игроград» и привлечение на его территорию резидентов - производителей детских товаров;

- деятельность по управлению промышленным парком «Вятские Поляны» привела к убыткам Корпорации, длительному незавершению строительства объектов промышленного парка, риску отчуждения имущества на невыгодных для Корпорации условиях;

- отсутствие своевременной претензионно-исковой работы снизило ответственность арендаторов и привело к увеличению в 2017 году просроченной дебиторской задолженности в 5,9 раза в сравнении с 2015 годом (на 39963 тыс. рублей);

8) в нарушение пункта 6.3. Указаний Банка России от 11.03.2014 № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» (далее – Указания № 3210-У), Положения о служебных командировках, утвержденного приказом и.о. генерального директора Корпорации от 01.12.2015 № 82 (далее – Положение о служебных командировках), авансовые отчеты от 19.10.2017 № 25 на сумму 10470 руб., от 28.06.2017 № 12 на сумму 21019,92 руб., от 26.07.2018 № 34 на сумму 19834,09 руб. составлены подотчетными лицами Общества позднее 3 рабочих дней по возвращении из командировки;

9) в нарушение требований части 2 статьи 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее - Закон № 402-ФЗ) в первичных учетных документах - авансовых отчетах от 30.11.2017 № 32 на сумму 378 рублей, от 10.07.2017 № 14 на сумму 1400 рублей отсутствуют подписи главного бухгалтера и подотчетных лиц.

10) в нарушение требований части 1 статьи 10 Закона № 402-ФЗ в регистрах бухгалтерского учета Общества по состоянию на 30.06.2018 отсутствовал договор субаренды с ООО «Высота 43» от 13.02.2018 на земельный участок с кадастровым номером 43:41:000003:721, оплата по данному договору не осуществлялась. Счет на оплату арендных платежей на

сумму 744,06 руб. выставлен Корпорацией ООО «Высота 43» только в ходе проверки 30.09.2018.

Подробно результаты контрольного мероприятия изложены в акте проверки АО «Корпорация развития Кировской области» от 22.10.2018.

19.12.2018 по результатам проверки КСП Кировской области в адрес АО «Корпорация развития Кировской области» выдано представление № 01-19/738, в котором Обществу предлагалось:

1. Рассмотреть настоящее представление и в пределах имеющихся полномочий принять меры по устранению отмеченных в нем нарушений и недостатков, а также причин и условий, способствующих их совершению.

2. Принять меры по взысканию в установленном порядке просроченной дебиторской задолженности с начислением штрафных санкций в соответствии со ст. 330 ГК РФ с ООО «ВЫСОТА 43», ООО «Сервисный Металлоцентр Маркетинг-Бюро», ООО «КГС №1».

3. По нарушениям, указанным в представлении, провести служебную проверку для определения виновных лиц и решить вопрос о привлечении их к ответственности.

Распоряжением Счетной палаты от 19.06.2019 № 19 пункты 2,3 представления, касающиеся нарушений АО «Корпорация развития Кировской области» требований части 9 статьи 94, части 2 статьи 103 Закона № 44-ФЗ, признаны недействительными.

Полагая, что выданное Счетной палатой представление не соответствует положениям действующего законодательства и нарушает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, АО «Корпорация развития Кировской области» обратилось в Арбитражный суд Кировской области с соответствующим заявлением.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции исходил из отсутствия в совокупности условий, предусмотренных статьями 198, 201 АПК РФ, необходимых для признания оспариваемого представления недействительным. Арбитражный суд указал, что АО «Корпорация развития Кировской области» является объектом внешнего государственного контроля, уполномоченный орган вправе проводить контрольные мероприятия по проверке деятельности данной организации, созданной публичным образованием, и по результатам таких мероприятий принимать меры реагирования (выдавать представление).

Исследовав материалы дела, изучив доводы апелляционной жалобы и отзыва на нее, заслушав представителей сторон, суд апелляционной инстанции пришел к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 4 АПК РФ заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

В силу части 1 статьи 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение не

соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Для признания ненормативного акта недействительным, решения и действия (бездействия) незаконными необходимо наличие одновременно двух условий: несоответствие их закону или иному нормативному правовому акту и нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, что также отражено в пункте 6 постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Отсутствие предусмотренной статьей 198 АПК РФ совокупности условий, необходимой для оспаривания ненормативного правового акта, действия, решения, влечет в силу части 3 статьи 201 АПК РФ отказ в удовлетворении заявленных требований.

В силу части 5 статьи 200 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, возлагается на орган или лицо, которые приняли акт.

На основании статьи 65 АПК РФ обязанность по обоснованию и доказыванию фактов нарушения прав и законных интересов возлагается на лицо, обратившееся в арбитражный суд в порядке главы 24 АПК РФ.

В силу статьи 71 АПК РФ арбитражный суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств (часть 1). Арбитражный суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности (часть 2).

Предметом спора по настоящему делу является представление КСП Кировской области от 19.12.2018 № 01-19/738, выданное по результатам проведения в отношении АО «Корпорация развития Кировской области» плановой проверки использования бюджетных средств на создание и функционирование парковых зон интенсивного развития (промышленные и индустриальные парки) и возлагающее на Общество обязанность рассмотреть его и в пределах имеющихся полномочий принять меры по устранению отмеченных в нем нарушений и недостатков, а также причин и условий, способствующих их совершению.

Законность данного представления оценивается арбитражным судом по состоянию на момент его вынесения с учетом последующего исключения ответчиком в порядке самоконтроля пунктов 2-3 о нарушении заявителем требований части 9 статьи 94, части 2 статьи 103 Закона № 44-ФЗ.

Проанализировав нормативно-правовое регулирование отношений в

рассматриваемой сфере в совокупности с установленными по делу фактическими обстоятельствами, апелляционный суд не усматривает оснований согласиться с выводом арбитражного суда первой инстанции о законности и обоснованности оспариваемого представления ответчика в силу нижеследующего.

БК РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, порядок применения бюджетных мер принуждения (преамбула БК РФ).

Согласно статье 265 БК РФ (здесь и далее в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений) 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 (часть 1).

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) (часть 2 статьи 265 БК РФ).

В статье 266.1 БК РФ определены объекты государственного (муниципального) финансового контроля, к числу которых отнесены хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах (абзац 7 части 1).

Одним из методов осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, под которой понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период (части 1, 2 статьи 267.1 БК РФ).

В силу части 1 статьи 268.1 БК РФ полномочиями органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля являются, в том числе: контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета (абзац 2); контроль в других сферах, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральным законом от 07.02.2011

№ 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

При осуществлении полномочий по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля: проводятся проверки, ревизии, анализ, обследования, мониторинг в ходе осуществления ими в установленном порядке контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»; направляются объектам контроля представления, предписания (часть 2 статьи 268.1 БК 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 (часть 3 статьи 268.1 БК РФ).

В части 2 статьи 270.2 БК РФ определено, что под представлением в целях настоящего Кодекса понимается документ органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, который должен содержать информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, нарушениях условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, государственных (муниципальных) контрактов, а также договоров (договоров, соглашений), заключенных в целях исполнения указанных договоров (соглашений) и государственных (муниципальных) контрактов, целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги объектов контроля, а также требования о принятии мер по устранению причин и условий таких нарушений или требования о возврате предоставленных средств бюджета, обязательные для рассмотрения в установленные в указанном документе сроки или в течение 30 календарных дней со дня его получения, если срок не указан.

Представления и предписания органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля составляются и направляются объектам контроля в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»; направляются объектам контроля представления, предписания (часть 3.1 статьи 270.2 БК РФ).

В соответствии со статьей 2 БК РФ бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных

законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах (далее - закон (решение) о бюджете), иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих правоотношения, указанные в статье 1 настоящего Кодекса.

Под иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства статья 3 БК РФ понимает указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные правоотношения.

В соответствии со статьей 1 БК РФ к бюджетным правоотношениям относятся: отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Согласно статье 306.1 БК РФ бюджетным нарушением признается совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого главой 30 настоящего Кодекса предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

В главе 30 БК РФ определены следующие виды бюджетных нарушений: нецелевое использование бюджетных средств; невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита; перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом; нарушение условий предоставления бюджетного кредита; нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов.

Общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований (далее также - контрольно-счетные органы) установлены 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).

Согласно части 1 статьи 2 названного Закона правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В силу части 1 статьи 3 Закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности (статья 4 Закона № 6-ФЗ).

Основные полномочия контрольно-счетных органов определены в статье 9 Закона № 6-ФЗ. Так, в частности, в соответствии с приведенной нормой контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации осуществляет, среди прочего, следующие основные полномочия: организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации (пункт 4); 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 (пункт 5); иные полномочия в сфере внешнего государственного финансового контроля, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации (пункт 12).

Частью 4 статьи 9 Закона № 6-ФЗ регламентировано, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами:

1) 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);

2) в отношении иных организаций путем осуществления проверки соблюдения условий получения ими субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета в порядке контроля за деятельностью главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета, предоставивших указанные средства, в случаях, если возможность проверок указанных организаций установлена в договорах о предоставлении субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета.

Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий (часть 1 статьи 10 Закона № 6-ФЗ).

При проведении контрольного мероприятия контрольно-счетным органом составляется соответствующий акт (акты), который доводится до сведения руководителей проверяемых органов и организаций. На основании акта (актов) контрольно-счетным органом составляется отчет (часть 2 статьи 10 Закона № 6-ФЗ).

В силу части 3 статьи 14 Закона № 6-ФЗ должностные лица контрольно-счетных органов не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемых органов и организаций.

Контрольно-счетные органы по результатам проведения контрольных мероприятий вправе вносить в органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам представления для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений (часть 1 статьи 16 Закона № 6-ФЗ).

Вышеизложенные положения аналогичным, по сути, образом закреплены в нормах Закона Кировской области от 27.09.2011 № 46-ЗО «О Контрольно-счетной палате Кировской области» (далее - Закон № 46-ЗО), в соответствии со статьей 1 которого КСП Кировской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Кировской области.

Как установлено судом первой инстанции и подтверждается материалами настоящего дела, единственным акционером АО «Корпорация развития Кировской области» является Правительство Кировской области в лице Министерства имущественных отношений и инвестиционной политики Кировской области. 100 % акций Общества принадлежит Кировской области. Уставный капитал акционерного общества составляет 691,2 млн. рублей, в том числе за счет вложений бюджетных средств в объеме 524,7 млн. рублей (451,5 млн. рублей за счет средств федерального бюджета и 73,2 млн. рублей за счет средств областного бюджета) и государственного имущества Кировской области стоимостью 166,5 млн. рублей.

Следовательно, Общество на основании части 1 статьи 266.1 БК РФ является (может являться) объектом государственного финансового контроля, что участвующими в деле лицами не оспаривается.

Между тем, из анализа вышеприведенных нормативных положений бюджетного законодательства следует, что контрольно-счетная палата, являясь органом внешнего государственного финансового контроля, уполномочена на выдачу по итогам проверки в отношении объектов государственного финансового контроля обязательного для исполнения представления о выявленных нарушениях только бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и требований о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких нарушений. Выдача представления по устранению иных выявленных нарушений (бухгалтерского учета, трудового, гражданского, налогового законодательства, законодательства о государственной службе, законодательства о контрактной системе, поставках товаров и т.д.) не относится к полномочиям контрольно-счетной палаты.

Иными словами, компетенция органа государственного финансового контроля по выдаче представлений является ограниченной и обусловлена фактом совершения соответствующим хозяйствующим субъектом бюджетных нарушений, а не любых установленных в ходе проверки нарушений действующего законодательства. Представление контрольно-счетной палаты должно содержать ссылки на нормы бюджетного законодательства или иных правовых актов, регламентирующих бюджетные правоотношения.

Аналогичная правовая позиция поддержана Верховным Судом Российской Федерации в определениях от 14.01.2016 № 307-КГ15-17833, от 16.03.2020 № 303-ЭС20-1411.

Проанализировав оспариваемое представление, суд апелляционной инстанции приходит к выводу о том, что Контрольно-счетная палата вышла за пределы предоставленных ей полномочий, поскольку выявленные в ходе проверки нарушения, указанные в оспариваемом представлении, не являются нарушениями бюджетного законодательства, в связи с чем не могут быть включены в обязательное для исполнения представление и влечь за собой применение мер бюджетного реагирования. Требования представления выходят за рамки бюджетных правоотношений.

Так, в частности, пункты 1, 5, 6, 7 оспариваемого представления касаются нарушений гражданского законодательства и содержат ссылки на соответствующие нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Данные нарушения связаны с несовершением Обществом действий по взысканию дебиторской задолженности, оплате задолженности перед контрагентами, неисполнении обязанностей управляющей компании парковых зон в рамках договорных обязательств с органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Пункт 6 представления от 19.12.2018 также содержит указание на нарушение контрагентом Общества (ООО «Высота»), не являющегося объектом государственного финансового контроля в рамках спорной проверки, норм градостроительного законодательства, что является недопустимым.

В анализируемом контексте необходимо отметить, что вменяемые пунктами 5 и 6 представления от 19.12.2018 нарушения обоснованы возможным предъявлением требования об оплате задолженности по договору с кредитной организацией (пункт 5) и возможным отчуждением недвижимого имущества в пользу контрагента Общества в рамках арендных правоотношений, то есть, по сути, носят предположительный характер (касаются событий, о которых неизвестно, наступят ли они в будущем). Подобного рода содержание представления не может отвечать требованиям конкретности и обоснованности и, как следствие, являться законным.

Выдача представления по факту обозначенных нарушений в области гражданских правоотношений свидетельствует о неправомерном вмешательстве государственного органа в хозяйственную деятельность юридического лица и ограничении его самостоятельности, что не отвечает основным началам гражданского законодательства, регламентированным в статье 1 ГК РФ (недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела).

Пунктом 4 представления от 19.12.2018 Обществу вменяется нарушение требований пункта 5.3 Положения об оплате труда, которое выразилось в том, что приказом генерального директора Общества от 27.06.2018 № 33лс премирован управляющий имущественным комплексом промышленного парка в г. Вятские Поляны на сумму 9 000 рублей по основанию, не предусмотренному Положением об оплате труда.

Данное нарушение является нарушением трудового, а не бюджетного законодательства, и связано с несоблюдением Обществом порядка премирования своего работника.

Пунктами 8, 9, 10 представления от 19.12.2018 АО «Корпорация развития Кировской области» вменено несоблюдение требований пункта 6.3 Указаний № 3210-У, Положения о служебных командировках, части 2 статьи 9, части 1 статьи 10 Закона № 402-ФЗ, то есть требований бухгалтерского законодательства, касающихся порядка оформления (составления) соответствующей бухгалтерской документации. Связь названных нарушений с бюджетными правоотношениями и предметом проведенной в отношении заявителя проверки ответчиком не подтверждена.

В рассматриваемом случае, по вышеуказанным эпизодам, связанным с нарушением Обществом норм гражданского, трудового, бухгалтерского законодательства, ни в акте проверки, ни в самом оспариваемом представлении не приведено фактов именно нарушений бюджетного законодательства, несоблюдение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, установленного статьей 38 БК РФ, эффективности использования бюджетных средств, иных принципов либо нарушений иных норм бюджетного законодательства. КСП Кировской области не указано, какие нормы бюджетного законодательства нарушены АО «Корпорация развития Кировской области». В представлении от 19.12.2018, равным образом, как и в акте проверки, указано исключительно на нарушение норм, которые не регулируют бюджетные правоотношения в смысле, придаваемом положениями статей 1,3 БК РФ.

При этом, как отмечалось выше, контроль за соблюдением норм гражданского, трудового, бухгалтерского законодательства, в том числе регулирующих вопросы исполнения обязательств участниками гражданского

оборота, премирования работников, порядка оформления (составления) соответствующей бухгалтерской документации, в силу положений статьи 268.1 БК РФ и Закона № 6-ФЗ не отнесен к компетенции контрольно-счетных органов. Ни БК РФ, ни Закон № 6-ФЗ нормативно не предусматривают полномочие контрольно-счетных органов направлять представления об устранении нарушений законодательства иной отраслевой принадлежности, нежели бюджетного.

В существующем нормативно-правовом регулировании, при выявлении обстоятельств и фактов, свидетельствующих о признаках нарушений, относящихся к компетенции другого государственного, муниципального органа (должностного лица), такие материалы направляются контрольно-счетным органом для рассмотрения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Довод КСП о том, что нарушения норм гражданского, трудового и бухгалтерского законодательства напрямую связаны с нарушением бюджетного законодательства, отклоняется, поскольку в нарушение части 1 статьи 65, части 3 статьи 189, части 5 статьи 200 АПК РФ, указанная связь ответчиком не доказана.

Следует отметить отсутствие в материалах дела доказательств того, что в проверяемый период (2016-2017 годы, текущий период 2018 года) Обществу предоставлялись средства соответствующего бюджета на создание и функционирование парковых зон интенсивного развития (промышленные и индустриальные парки) либо того, что оно использовало государственное имущество; соответствующих ссылок применительно к вменяемым нарушениям ни акт проверки, ни оспариваемое представление не содержат. Факт непредоставления Обществу в обозначенный период таких средств, а также какого-либо государственного имущества был подтвержден представителями сторон в судебном заседании апелляционного суда, проведенном 29.06.2020.

То, что применительно к обстоятельствам дела Общество в целом является объектом государственного финансового контроля ввиду участия публично-правовых образований в его уставном капитале не означает, что Контрольно-счетная палата вправе выдавать представление о любых нарушениях требований действующего законодательства.

Ссылка ответчика на то, что Контрольно-счетная палата на законных основаниях, в рамках полномочий, проверила финансово-хозяйственные и бухгалтерские документы Общества и с учетом выявленных нарушений выдала оспариваемое представление, не принимается апелляционной коллегией.

Действительно, в силу статьи 267.1 БК РФ Счетная палата уполномочена на совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

Между тем, такие действия должны быть связаны с непосредственным предметом контрольных мероприятий и направлены на достижение их целей (выявление нарушений норм бюджетного законодательства). Сама по себе проверка бухгалтерской документации, выявление соответствующих нарушений

и принятие по итогам такой проверки мер бюджетного реагирования (выдача представления) в отрыве от обозначенных обстоятельств (предмета и цели контрольных мероприятий) свидетельствуют о выходе счетной палаты за пределы своей компетенции.

Довод КСП Кировской области о том, что все имущество АО «Корпорация развития Кировской области» и само Общество является государственной собственностью Кировской области, поскольку субъект Российской Федерации является собственником 100 % акций акционерного общества и оформил долю в его уставном капитале, признается апелляционным судом несостоятельным и отклоняется как основанный на ошибочном толковании норм гражданского законодательства.

Со стороны ответчика имеет место подмена правовых понятий. Являясь владельцем 100 % акций юридического лица, субъект федерации не является собственником его имущества; субъекту федерации на праве собственности принадлежат лишь акции акционерного общества как самостоятельные объекты гражданских прав. Доля публично-правового образования в уставном капитале акционерного общества также не порождают у него права собственности на все имущество этого общества. Иной подход противоречит правовой сущности такой организационно-правовой формы юридического лица, как акционерное общество, каковым и является АО «Корпорация развития Кировской области».

Акционеры, не являясь собственниками или титульными владельцами имущества акционерного общества, имеют в отношении этого общества корпоративные права. Как владелец 100 % акций, субъект федерации не лишен возможности реализовать свои права на проверку финансово-хозяйственной деятельности акционерного общества в рамках корпоративных правоотношений (ревизия, аудит).

Апелляционная коллегия также учитывает, что предметом плановой выездной проверки в соответствии с пунктом 4 раздела III Плана работы КСП Кировской области на 2018 года, утвержденного распоряжением от 08.12.2017 № 43, должно было явиться использование Обществом бюджетных средств на создание и функционирование парковых зон интенсивного развития (промышленные и индустриальные парки).

Между тем, как усматривается из материалов дела (в том числе акта проверки от 22.10.2018), проверка была проведена также и на предмет осуществления Обществом уставных видов деятельности, что указывает на выход ответчика за пределы утвержденного предмета проверки и является недопустимым.

По сути, в рассматриваемой ситуации в отношении Общества контрольно-надзорным органом была проведена аудиторская проверка под видом проверки использования бюджетных средств на цели создания и функционирования парковых зон.

Ссылка КСП Кировской области в обоснование своей правовой позиции о законности оспариваемого представления на судебную практику не принимается апелляционным судом, поскольку приведенные в апелляционной жалобе судебные акты не имеют преюдициального значения для рассмотрения настоящего спора в смысле, придаваемом этому понятию статьей 69 АПК РФ.

Более того, содержащиеся в названных судебных актах выводы основаны

на иных обстоятельствах, не являющихся идентичными с рассматриваемыми. Так, например, по делу № А32-36182/2018 речь шла о необходимости возврата бюджетной субсидии, полученной обществом с долей участия в нем публичного собственника; по иным делам (например, А19-10272/2018) предмет спора касался действий контрольно-счетного органа, связанных с проведением мероприятий по контролю за полнотой и своевременностью поступлений в бюджет доходов в виде дивидендов по акциям в проверяемый период.

При изложенных обстоятельствах оспариваемое представление ответчика не соответствует положениям действующего законодательства и, как следствие, нарушает права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 2 статьи 201 АПК РФ арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

Таким образом, повторно исследовав и оценив обстоятельства дела и представленные сторонами доказательства в порядке статьи 71 АПК РФ во взаимной связи с подлежащими применению положениями действующего законодательства, суд апелляционной инстанции приходит к выводу о том, что в рассматриваемом случае имеется предусмотренная статьями 198, 201 АПК РФ совокупность условий, необходимых для признания представления КСП Кировской области от 19.12.2018 № 01-19/738 недействительным.

Основания для иных выводов из имеющихся материалов дела, при действующем нормативно-правовом регулировании спорных правоотношений, не усматриваются и ответчиком не подтверждены.

Выводы ответчика и суда первой инстанции об обратном суд апелляционной инстанции находит ошибочными, основанными на неверном толковании норм материального права применительно к фактическим обстоятельствам дела (пункт 4 части 1 статьи 270 АПК РФ).

На основании изложенного решение Арбитражного суда Кировской области от 25.11.2019 по делу № А28-3770/2019 следует отменить и принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленных АО «Корпорация развития Кировской области» требований. Апелляционную жалобу Общества надлежит удовлетворить.

Нарушений норм процессуального права, предусмотренных в части 4 статьи 270 АПК РФ и являющихся безусловными основаниями для отмены судебного акта, судом апелляционной инстанции не установлено.

Согласно положениям подпунктов 3, 12 пункта 1 статьи 333.21 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), а также пункту 34 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.07.2014 № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» при подаче в арбитражные суды заявлений о признании ненормативного правового акта недействительным и о

признании решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц незаконными государственная пошлина для юридических лиц составляет 3000 рублей, а при подаче апелляционной жалобы на решения арбитражного суда по делам данной категории – 1500 рублей.

Учитывая, что в силу части 1 статьи 110 АПК РФ судебные расходы, понесенные лицами, участвующими в деле, в пользу которых принят судебный акт, взыскиваются арбитражным судом со стороны, принимая во внимание, что требования заявителя подлежат удовлетворению, понесенные Обществом расходы по уплате государственной пошлины за рассмотрение заявления в суде первой инстанции (в размере 3000 рублей) и апелляционной жалобы в суде апелляционной инстанции (в размере 1500 рублей) подлежат взысканию с ответчика в пользу заявителя.

Руководствуясь статьями 258, 268, пунктом 2 статьи 269, пунктом 4 части 1 статьи 270, статьей 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Второй арбитражный апелляционный суд

П О С Т А Н О В И Л:

апелляционную жалобу акционерного общества «Корпорация развития Кировской области» удовлетворить.

Решение Арбитражного суда Кировской области от 25.11.2019 по делу № А28-3770/2019 отменить и принять по делу новый судебный акт.

Признать недействительным представление Контрольно-счетной палаты Кировской области от 19.12.2018 № 01-19/738.

Взыскать с Контрольно-счетной палаты Кировской области (ОГРН 1054316914717; ИНН 4345119004) в пользу акционерного общества «Корпорация развития Кировской области» (ОГРН 1104307001358; ИНН 4307014120) судебные расходы по уплате государственной пошлины в размере 4 500 (четыре тысяч пятисот) рублей, в том числе 3 000 (три тысячи) рублей за рассмотрение заявления в суде первой инстанции и 1 500 (одна тысяча пятисот) рублей за рассмотрение апелляционной жалобы в суде апелляционной инстанции.

Арбитражному суду Кировской области выдать исполнительный лист.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в Арбитражный суд Волго-Вятского округа в течение двух месяцев со дня его принятия через Арбитражный суд Кировской области.

Постановление может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьями 291.1-291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, при условии, что оно обжаловалось в Арбитражный суд Волго-Вятского округа.

Председательствующий

П.И. Кононов

Судьи

С.С. Волкова

Л.И. Черных