



Арбитражный суд Московской области
107053, проспект Академика Сахарова, д. 18, г. Москва
<http://asmo.arbitr.ru/>

Именем Российской Федерации
Р Е Ш Е Н И Е

г. Москва

13 января 2023 года

Дело № А41-72575/22

Резолютивная часть решения объявлена 06 декабря 2022 года
Полный текст решения изготовлен 13 января 2023 года

Арбитражный суд в составе судьи М.В. Афанасьевой, протокол судебного заседания ведет помощник судьи К.А. Туменов, рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению Муниципального бюджетного учреждения «Центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи» к Контрольно-счетной палате городского округа Чехов о признании незаконным действие Контрольно-счетной палаты г.о. Чехов, выразившиеся в выдаче представления на осуществление возврата денежных средств в бюджет г.о. Чехов в размере 575 274,91 руб. в связи с неправомерно выплаченной сотрудникам доплатой за увеличение объема работ в каникулярное время в 2019, 2020, 2021 годах; об обязанности Контрольно-счетной палаты г.о. Чехов признать бюджетные расходы правомерными

при участии в заседании: согласно протоколу судебного заседания

УСТАНОВИЛ:

Муниципальное бюджетное учреждение «Центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи» (далее – учреждение, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Московской области с заявлением к Контрольно-счетной палате городского округа Чехов (далее-заинтересованное лицо) о признании незаконным действие Контрольно-счетной палаты г.о. Чехов, выразившиеся в выдаче представления на осуществление возврата денежных средств в бюджет г.о. Чехов в размере 575 274,91 руб. в связи с неправомерно выплаченной сотрудникам доплатой за увеличение объема работ в каникулярное время в 2019, 2020, 2021 годах; об обязанности Контрольно-счетной палаты г.о. Чехов признать бюджетные расходы правомерными.

Представители заявителя поддержали заявленные требования по основаниям, изложенным в заявлении, письменных объяснениях.

Представитель заинтересованного лица возражал по заявленным требованиям, по основаниям, изложенным в отзыве.

Исследовав материалы дела, суд установил следующее.

Контрольно-счетной палатой городского округа Чехов с 14.03.2022 по 13.05.2022 проведено контрольное мероприятие: «Проверка финансово-хозяйственной деятельности Муниципального бюджетного учреждения «Центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи».

По результатам контрольного мероприятия Контрольно-счетной палатой городского округа Чехов составлен Акт от 13.05.2022 и вынесено представление.

В п. 11 представлении указано - осуществить возврат денежных в бюджет городского округа Чехов в размере 575 274 руб. 91 коп., в связи с неправомерно выплаченной сотрудникам доплатой за увеличение объема работ в каникулярное время.

Не согласившись с действиями, выраженными в выдаче представления на осуществление возврата денежных средств Контрольно-счетной палаты городского округа Чехов, заявитель обратился в суд с настоящим заявлением.

Исследовав материалы дела, оценив в совокупности представленные доказательства, суд приходит к выводу, что заявленные требования не подлежат удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии с частью 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 и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) 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.

В силу ч. 3 ст. 198 АПК РФ заявления о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными рассматриваются в арбитражном суде, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом не отнесено к компетенции других судов.

Таким образом, названной нормой предусмотрено оспаривание не только ненормативных правовых актов, но и любых иных решений публичных органов, а также их действий (бездействия) не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту и нарушающих их права заявителей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 статьи 200 АПК РФ при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно АПК РФ ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, действия (бездействие) государственных органов, органов

местного самоуправления, иных органов и должностных лиц могут быть признаны судом недействительными, в случае, если они не соответствуют закону или иным правовым актам и нарушают права и охраняемые законом интересы юридического лица, причем необходимо наличие этих условий в совокупности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 65 АПК РФ каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать те обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо.

В соответствии с п.1. ст. 34 Устава городского округа Чехов, Контрольно-счетная палата городского округа Чехов является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля.

В соответствии с п. 4 ст. 34 Устава городского округа Чехов, к полномочиям Контрольно-счетной палаты относится организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств бюджета городского округа Чехов, а также иных средств, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 8 Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Чехов, утвержденного решением Совета депутатов городского округа Чехов от 17.02.2022 № 15/2-2020, внешний муниципальный финансовый контроль осуществляется Контрольно-счетной палатой в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий.

При проведении контрольного мероприятия Контрольно-счетной палатой составляется соответствующий акт (акты), который доводится до сведения руководителей проверяемых органов и организаций. На основании акта (актов) Контрольно-счетной палатой составляется отчет.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия Контрольно-счетная палата составляет отчет или заключение.

В соответствии со ст. 10 Положения о Контрольно-счетной палате, Контрольно-счетная палата осуществляет свою деятельность на основе планов, которые разрабатываются и утверждаются ею самостоятельно.

Планы включают контрольные, экспертно-аналитические мероприятия с указанием сроков их проведения, ответственных исполнителей (должностных лиц Контрольно-счетной палаты и иных сотрудников), необходимого количества специалистов (экспертов), в том числе привлекаемых на договорной основе. В планах по каждому контрольному мероприятию устанавливается объект внешнего муниципального финансового контроля, проверяемый период и метод осуществления внешнего муниципального финансового контроля.

На основании п.2.2. плана работы Контрольно-счетной палаты, утвержденного распоряжением Контрольно-счетной палатой от 23.12.2020 №48, в период с 14.03.2022 по 20.04.2022, с 30.04.2022 по 13.05.2022 Контрольно-счетной палатой проведено контрольное мероприятие «Проверка финансово-хозяйственной деятельности» Муниципального бюджетного учреждения «Центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи» за 2019-2021 годы.

Цели контрольного мероприятия: - провести оценку эффективности и результативности использования средств бюджета городского округа Чехов, направленных в 2019-2021 годах на выполнение муниципального задания;

- проверить эффективность, результативность и правомерность расходования средств бюджета, выделенных в виде субсидий на иные цели;
- провести оценку эффективности и результативности использования средств от приносящей доход деятельности в 2019-2021 годах.

Муниципальное бюджетное учреждение «Центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи» является муниципальным бюджетным учреждением, оказывающим психолого-педагогическую, медицинскую и социальную помощь детям, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации.

МБУ ЦППМС обладает правами юридического лица. Источниками финансового обеспечения учреждения являются:

- субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание учреждением муниципальных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание муниципального имущества; - субсидии на иные цели; - добровольные имущественные взносы и пожертвования физических и юридических лиц, в том числе иностранных; - средства, полученные за предоставление дополнительных платных услуг; - другие источники, не запрещенные законодательством Российской Федерации.

Цели деятельности МБУ ЦППМС:

- основной целью деятельности является оказание психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи детям, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации; оказание помощи организациям, осуществляющим образовательную деятельность, по вопросам реализации основных общеобразовательных программ, обучения и воспитания обучающихся;
- осуществление образовательной деятельности по дополнительным образовательным программам коррекционно-развивающей, профилактической, развивающей направленности.

Основные виды деятельности МБУ ЦППМС:

- диагностика: психолого-педагогическое изучение индивидуальных особенностей и склонностей личности, ее потенциальных возможностей в процессе обучения и воспитания, профессиональном самоопределении, а также выявление причин и механизмов нарушений в обучении, развитии, социальной адаптации;
- коррекция и развитие - активное психолого-педагогическое воздействие, направленное на устранение или компенсацию отклонений в развитии детей, устранение дисбаланса между психофизиологическими возможностями детей и предъявляемыми к ним требованиями образовательной и социальной среды;
- консультирование - оказание помощи детям и подросткам в самопознании, адекватной самооценке и адаптации в реальных жизненных условиях, формировании ценностно-мотивационной сферы, профессиональном самоопределении, преодолении кризисных ситуаций, достижении эмоциональной устойчивости;

просвещение - содействие формированию у участников, образовательного процесса психологической компетентности, а также потребностей в

психологических знаниях, желание использовать их в интересах собственного развития и для решения профессиональных задач;

- профилактика - выявление и предупреждение возникновения явлений социальной дезадаптации детей и подростков;

- экспертиза - психолого-педагогическая оценка соответствия образовательной и социальной среды целям обучения и социализации, возрастным и индивидуальным особенностям обучающихся, воспитанников с целью обеспечения безопасной, развивающей, психологически комфортной среды; мониторинг - специально организованное систематическое наблюдение за интеллектуальным, личностным, социальным развитием обучающихся, воспитанников с учетом влияния образовательной среды;

- комплексное психолого-медико-педагогическое обследование - обследование с целью своевременного выявления детей с особенностями в физическом и (или) психическом развитии и (или) отклонениями в поведении, и подготовки по результатам обследования рекомендаций по оказанию им психолого-медико-педагогической помощи и организации их обучения и воспитания, а также подтверждения, уточнения или изменения ранее данных рекомендаций;

- психолого-педагогическое сопровождение реализации основных общеобразовательных программ, выбор оптимальных методов обучения и воспитания обучающихся, испытывающих трудности в освоении основных общеобразовательных программ, а также мониторинг эффективности оказываемой организациям, осуществляющим образовательную деятельность, психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи детям, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации;

- психолого-педагогическое проектирование - разработка системы социальных, педагогических, психологических мероприятий для создания психологической безопасности, развивающей образовательной среды,⁴ ориентированной на воспитание уважительного отношения к истории, культуре своей страны, усвоение ее нравственных идеалов, общественно одобряемых моделей поведения, активной жизненной позиции, психологической готовности к противодействию негативным влияниям социума, формирование социально-психологического образовательного процесса;

- организационно-методическое и научно-методическое обеспечение деятельности специалистов.

В соответствии с п. п. 11.12.1 Регламента Контрольно-счетной палаты, утвержденного распоряжением Контрольно-счетной палаты от 30.12.2020 №56, контрольные действия могут проводиться сплошным или выборочным способом.

Сплошной способ заключается в проведении контрольного действия в отношении всей совокупности финансовых и хозяйственных операций, относящихся к одному вопросу программы контрольного мероприятия.

Выборочный способ заключается в проведении контрольного действия в отношении части финансовых и хозяйственных операций, относящихся к одному вопросу программы контрольного мероприятия. Объем выборки и ее состав определяются руководителем контрольной группы таким образом, чтобы обеспечить возможность оценки всей совокупности финансовых и хозяйственных операций по изучаемому вопросу.

В ходе контрольного мероприятия в отношении МБУ ЦППМС выборочным методом была проведена проверка правомерности и эффективности расходования бюджетных средств, направленных на оплату труда.

Установлено, что в течение всего проверяемого периода сотрудникам МБУ ЦППМС, согласно приказов, поручалось увеличение объема выполняемой работы (с учетом оплаты каникулярного времени).

Согласно ст.60.2 ТК РФ с письменного согласия работника ему может быть поручено выполнение в течение установленной продолжительности рабочего дня (смены) наряду с работой, определенной трудовым договором, дополнительной работы по другой или такой же профессии (должности) за дополнительную оплату.

Следовательно, сотрудникам МБУ ЦППМС поручено обучение большего количества детей в основное рабочее время (рабочее время не увеличивается, а увеличивается количество обучаемых детей).

Несмотря на тот факт, что МБУ ЦППМС не имеет статуса образовательного учреждения, обучение строится по триместрам для всех обучающихся. Продолжительность каникул в течение учебного года составляет:

- 2018/2019 учебный год - 28 календарных дней;
- 2019/2020 учебный год - 28 календарных дней;
- 2020/2021 учебный год - 36 календарных дней.

Основное учебное время установлено для обучающихся с 01 сентября по 25 мая каждого учебного года.

Согласно сведениям, представленным МКУ «Централизованная бухгалтерия городского округа Чехов» от 28.04.2022 № 1052 в проверяемом периоде преподавательскому составу учреждения доплата за увеличение объема работы в каникулярное время, т.е. при фактическом отсутствии процесса обучения (за что конкретно и установлен данный вид доплаты) произведено неправомерное начисление и выплата доплаты за увеличение объема работы.

ФИО преподавателя	2019 год	2020 год	2021 год	Всего
Астапова С.М.	26358,13	12233,03	20641,82	59232,98
Буянова М.А.	10373,11	12369,31	17125,76	39868,18
Лукьянская Л.В.	24852,12			24852,12
Соловьянова А.И.	28502,31	24314,06	27668,37	80484,74
Сухорукова Ю.С.	28044,13	22794,05	30722,18	81560,36
Шкунова О.А.	12426,06	1276,80	15361,08	29063,94
Минина О.И.	2117,25	8969,15		11086,40
Свиридова Е.А.	1496,62	7836,67	13419,84	22753,13
Лапина Е.Н.		16195,55	24172,69	40368,24
Саблукова Т.Н.		24314,05	28255,27	52569,32
Итого	134169,73	130302,67	177367,01	441839,41

На основании вышеизложенного неправомерно выплачена доплата за увеличение объема работы в каникулярное время в размере 441 839,41 руб., что является коррупционным правонарушением.

Сумма страховых взносов, начисленная на неправомерные выплаты по оплате труда, составляет 133 435,50 руб.

Общая сумма неправомерно произведенных расходов на оплату труда, связанных с выплатой доплаты за увеличение объема работы в каникулярное время в проверяемом периоде составила 575 274,91 руб., в т.ч.:

за 2019 год-174 688,99 руб.;

за 2020 год-169 654,07 руб.;

за 2021 год- 230 931,85 руб.

На основании раздела 13 Регламента Контрольно-счетной палаты (ознакомление руководителей проверяемых органов и организаций с актами, составленными по результатам проведенных контрольных мероприятий), 13.05.2022 в адрес учреждения направлен акт по результатам контрольного мероприятия.

24.05.2022 (№131) руководством МБУ ЦППМС направлены в адрес Контрольно-счетной палаты возражения на акт по результатам контрольного мероприятия.

В возражениях МБУ выразило несогласие с выявленными нарушениями в части неправомерно выплаченной доплаты сотрудникам МБУ ЦППМС за увеличение объема работы в каникулярное время в размере 575 274 рублей 91 копейка.

По мнению заявителя, в соответствии с ч.1 ст.60.2 ТК РФ с письменного согласия работника ему может быть поручено выполнение в течение установленной продолжительности рабочего дня (смены) наряду с работой, определенной трудовым договором, дополнительной работы по другой или такой же профессии (должности) за дополнительную оплату.

Поручаема работнику дополнительная работа по другой профессии (должности) может осуществляться путем совмещения профессий (должностей). Поручаемая работнику дополнительная работа по такой же профессии (должности) может осуществляться путем расширения зон обслуживания, увеличения объема работ.

С сотрудниками МБУ ЦППМС Астаповой С.М., Буяновой М.А., Лукьянской Л.В., Соловьяновой А.И., Саблуковой Л.В., Шкуновой О.А., Мининой О.И., Свиридовой Е.А., Саблуковой Т.Н. в соответствии со ст.60.2 ТК РФ на основании дополнительного соглашения к трудовому договору, разрешено увеличение объема работы по педагогическим должностям. Дополнительные соглашения заключаются ежегодно с 01 сентября, которые действуют в течение года.

С Лапиной Е.Н. дополнительное соглашение об увеличении объема работ заключено по должности заместителя директора по безопасности (т.е. не по педагогической деятельности). Свои должностные обязанности заместитель директора Лапина Е.Н. осуществляет независимо от каникулярного времени, установленного для обучающихся, в соответствии с должностной инструкцией.

Однако, исходя из толкования норм ст. 60.2 ТК РФ совмещение профессий (должностей) - это выполнение работником у своего работодателя наряду со своей основной работой, обусловленной трудовым договором, дополнительной работы по другой или такой же профессии (должности).

Расширение зон обслуживания или увеличение объема выполняемых работ - это выполнение работником наряду со своей основной работой дополнительного объема работ по этой же профессии (должности).

Следовательно, сотрудникам МБУ ЦППМС поручено обучение большего количества детей в основное время (рабочее время не увеличивается, а увеличивается

количество обучаемых детей, ввиду того, что основная функция педагогов - образовательный процесс).

В каникулярное время обучение детей не проводилось.

В чем именно, выразилось увеличение объема работы в каникулярное время, документально не подтверждено и Контрольно-счетной палате в ходе контрольного мероприятия предоставлено не было.

Таким образом, в проверяемом периоде преподавательскому составу Учреждения доплата за увеличение объема работы в каникулярное время, то есть при фактическом отсутствии процесса обучения (за что конкретно и установлен данный вид доплаты) произведена неправомерно.

В соответствии с п. 4.6. Приказа Минобрнауки России от 11.05.2016 №536 «Об утверждении Особенности режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и иных работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность», режим рабочего времени всех работников в каникулярное время регулируется локальными нормативными актами организации и графиками работ с указанием их характера и особенностей.

При проведении контрольного мероприятия МБУ ЦППМС в адрес Контрольно-счетной палаты такого нормативного акта не предоставило.

При этом суд отмечает, что проверка в отношении заявителя была плановая, о которой учреждение уведомлялось заблаговременно.

Согласно правилам доказывания, установленным ч. 1 ст. 65, ч. 5 ст. 200 АПК РФ, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основании своих требований и возражений.

При этом в нарушение требований статьи 65 АПК РФ, заявителем в материалы дела не представлено доказательств, подтверждающих, что оспариваемый акт не соответствует действующему законодательству. Следовательно, ссылки заявителя на нарушение его прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности для признания оспариваемого акта недействительным в силу требований статьи 198 АПК РФ недостаточно.

При изложенных обстоятельствах, суд считает, что в рассматриваемом случае отсутствует совокупность критериев для признания действий заинтересованного лица в выдаче представления, незаконными.

В соответствии с частью 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.

При изложенных обстоятельствах, заявленные требования удовлетворению не подлежат.

Руководствуясь статьями 110, 167 – 170, 176, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

РЕШИЛ:

В удовлетворении заявленных требований отказать.

Возвратить Муниципальному бюджетному учреждению «Центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи» излишне уплаченную госпошлину в размере 3 000 руб., по чек-ордеру от 19.09.2022.

Решение может быть обжаловано в Десятый арбитражный апелляционный суд в течение месяца после принятия арбитражным судом первой инстанции обжалуемого решения.

Судья

М.В. Афанасьева