Вопрос: какие законные основания предусмотрены для внесения представления в адрес руководителя проверенной организации о принятии мер по возврату (возмещению) в доход местного бюджета неправомерно начисленных и выплаченных сумм, например в случае неправомерной оплаты работнику муниципального казенного предприятия проезда в отпуск по северным льготам?

Ответ: В соответствии с ч. 1 ст. 16 Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" 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 принятия мер по**:

- устранению выявленных бюджетных и иных нарушений и недостатков;

- предотвращению нанесения **материального ущерба субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию**;

**- возмещению причиненного вреда**;

- по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях;

- пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

По результатам проведенных контрольных мероприятий КСО, выявляют нарушения в частности связанные:

- с возмещением расходов, связанных со служебными командировками, например, в отсутствие документа, подтверждающего расходы по найму жилого помещения;

- с компенсацией расходов по проезду к месту отдыха и обратно неработающим членам семьи (несовершеннолетним детям) работника Учреждения, например:

без соблюдения условий их выезда к месту использования отпуска лица в один населенный пункт (по существующему административно-территориальному делению) и возвращения (как вместе с лицом, так и отдельно от него), без предоставления документов, подтверждающих степень родства, совместное проживание, а также при отсутствии справки с места работы второго родителя, работающего в организации административно-территориального деления о том, что он (работающий член семьи) не воспользовался правом на компенсацию расходов для неработающих членов семьи;

в результате неверного исчисления непрерывного стажа работы работникам учреждения для предоставления права воспользоваться компенсацией расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно;

- с осуществлением доплаты за совмещение должности, например, водителя, при фактическом неисполнении должностных обязанностей водителя;

- с осуществлением оплата за работу в праздничные и выходные дни в двойном размере при отсутствии приказов (распоряжений) о привлечении работников к работе в праздничные и выходные дни с обоснованием причин, вызвавших необходимость сверхурочной работы, продолжительности работы и письменных согласий работника;

- с необоснованной выплатой премий лицам, имевшим неснятые дисциплинарные взыскания.

Перечисленные примеры неправомерные расходования финансовых средств, прямо или опосредованно приводят к избыточным расходам бюджета. В зависимости от объекта контрольного мероприятия – это расходы бюджета региона, муниципального образования или бюджета предприятия, учреждения.

В заданном вопросе объектом контроля являлось муниципальное казенное предприятие.

Муниципальное казенное предприятие - это унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления (ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" (ст. 21).

На основании положений статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации и норм Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" казенные предприятия, являющиеся унитарными предприятиями, признаются коммерческими организациями.

От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (ст. 2).

Собственник имущества унитарного предприятия среди прочего **утверждает** бухгалтерскую (финансовую) отчетность и отчеты унитарного предприятия; утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение. Кроме того, собственник имущества казенного предприятия **вправе**утверждать **смету доходов и расходов** казенного предприятия (ст. 20).

Руководитель унитарного предприятия подотчетен собственнику имущества унитарного предприятия.

Руководитель казенного предприятия **несет** в установленном законом порядке **ответственность за убытки**, причиненные **казенному предприятию** его виновными действиями (бездействием), в том числе в случае утраты имущества казенного предприятия. Собственник имущества казенного предприятия **вправе** предъявить иск о возмещении убытков, причиненных казенному предприятию, к руководителю казенного предприятия (ст. 25).

Муниципальное казенное предприятие является получателем средств из бюджета.

Получатель средств из бюджета - юридическое лицо (не являющееся участником бюджетного процесса, бюджетным и автономным учреждением), индивидуальный предприниматель, физическое лицо - производитель товаров, работ, услуг, **получающие средства из бюджета на основании государственного (муниципального) контракта** на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, **договора (соглашения) о предоставлении субсидии, договора о предоставлении бюджетных инвестиций**, а также юридическое лицо, которому в случаях, установленных федеральным законом, открываются счета в Федеральном казначействе в соответствии с БК РФ (ст. 6 БК РФ).

Муниципальному казенному предприятию предоставляются субсидии в соответствии с абзацем первым ч.1 ст. 78 БК РФ в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Субсидии предоставляются в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации или актами уполномоченных ею органов местного самоуправления.

Муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий должны определять в частности цели, условия и порядок предоставления субсидий, а также **результаты их предоставления**, а также **порядок возврата субсидий** в соответствующий бюджет в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

В случае нарушения казенным предприятием условий, установленных при предоставлении субсидии, **соответствующие средства подлежат в порядке, определенном**, муниципальными правовыми актами, возврату в местный бюджет.

В соответствии со ст. 78.2 БК РФ муниципальному казенному предприятию могут предусматриваться субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства муниципальной собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в муниципальную собственность с последующим увеличением стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления у этого предприятия.

Предоставление предусмотренной статьей 78.2 БК РФ субсидии осуществляется **в соответствии с соглашением** о предоставлении субсидии, заключаемым между получателем бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и муниципальным унитарным предприятием.

В соответствии с ч. 1 ст. 268.1 БК РФ полномочиями органов внешнего муниципального финансового контроля в частности являются:

контроль за соблюдением договоров (соглашений) о предоставлении средств из местного бюджета;

контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Таким образом, если выявленные нарушения являются нарушением условий предоставления субсидий, то следует требовать возврата средств субсидии в бюджет на основании ст. 78 БК РФ и положений муниципального правового акта, определяющего порядок возврата средств субсидии в местный бюджет.

В силу подпункта 3 пункта 1 статьи 306.1 БК РФ нарушение условий договоров (соглашений) о предоставлении средств **из** бюджета является бюджетным нарушением. Нарушение положений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, также являются бюджетным нарушением.

Кроме того, в соответствии с подпунктом 2 пункта 1 этой же статьи **нарушение положений правовых актов**, **обусловливающих обязательства по иным выплатам физическим лицам** из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также **осуществление расходов бюджетов** бюджетной системы Российской Федерации **при управлении и распоряжении государственным (муниципальным) имуществом и (или) его использовании, повлекшее причинение ущерба публично-правовому образованию, признается бюджетным нарушением.**

Субъектами бюджетных нарушений являются (на муниципальном уровне):

местная администрация,

финансовый орган,

главный администратор (администратор) бюджетных средств,

муниципальный заказчик.

Следует дать анализ действиям (бездействиям) ОМСУ, предоставившего субсидию, в частности, на предмет соблюдения подпункта 5 п. 3 ст. 78 БК, в силу которого порядок предоставления субсидии должен содержать положения **об осуществлении в отношении получателей субсидий проверок главным распорядителем** (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидии, **соблюдения ими порядка и условий предоставления субсидий, в том числе в части достижения результатов их предоставления.** Например, в порядке указано на соблюдение положений муниципальных правовых актов при расходовании субсидии.

В соответствиисо статьей 325 ТК РФ лица, работающие в организациях, расположенных в [районах Крайнего Севера](consultantplus://offline/ref=9285F4DB788A10E79356B64C00C06551D28B210F169415AA7C1A4F4843F6D4E38C32AF8F81CAB65C8BFBC7E984BAFA34D897D4F95D1C376Dl82EB) и приравненных к ним местностях, имеют право на оплату один раз в два года за счет средств работодателя стоимости проезда и провоза багажа в пределах территории Российской Федерации к месту использования отпуска и обратно. Право на компенсацию указанных расходов возникает у работника одновременно с правом на получение ежегодного оплачиваемого отпуска за первый год работы в данной организации.

Выплаты, предусмотренные настоящей статьей, являются целевыми.

**Размер, условия и порядок компенсации расходов** на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно для лиц, работающих в органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях устанавливаются **нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.**

Допустим, установлено, что указанные выплаты осуществлены с нарушением нормативного правового акта органа местного самоуправления.

Если соблюдение МПА входило в условия предоставления субсидии – требуем возвращения в бюджет.

Если установленные нарушения не нарушают условия предоставления субсидии?

Считаю, в данном случае требовать возврата в бюджет будет неправильным решением.

В соответствии со статьей 62 БК РФ к неналоговым доходам местных бюджетов относятся части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В соответствии с пунктом 7 статьи 255 НК РФ (глава 25) к расходам на оплату труда в целях исчисления налога на прибыль относятся, в частности, расходы на оплату проезда работников и лиц, находящихся у этих работников на иждивении, к месту использования отпуска на территории Российской Федерации и обратно (включая расходы на оплату провоза багажа работников организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях) в порядке, предусмотренном действующим законодательством, - для организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов.

В соответствии с п. 1 статьи 247 Налогового кодекса Российской Федерации прибылью признаются полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов, определяемых в соответствии с главой 25 НК РФ.

Таким образом, неправомерные выплаты на оплату проезда работников привели к необоснованному завышению расходов предприятия и повлияли на размер налога на прибыль, что в свою очередь негативно могло сказаться на прибыли казенного предприятия и как следствие на снижение неналоговых доходов местного бюджета.

Если ГРБС, предоставивший субсидию, являлся объектом контрольного мероприятия, представление направляется ему в связи с ненадлежащим исполнением бюджетных полномочий участника бюджетного процесса, ненадлежащем контролем за соблюдением получателем субсидии порядка ее предоставления, а также для принятия мер по предотвращению причинения ущерба бюджету муниципального образования. Если не являлся объектом контроля – направить информационное письмо с аналогичными предложениями.

Следующий вариант – ущерб, причиненный казенному предприятию.

Согласно ст. 238 ТК работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб, под которым понимается реальное уменьшение или ухудшение наличного имущества работодателя, а также необходимость для него произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества либо на возмещение ущерба, причиненного работником третьим лицам.

К **прямому действительному ущербу** могут быть отнесены, например, недостача **денежных** или имущественных ценностей, порча материалов и оборудования, расходы на ремонт поврежденного имущества, выплаты за время вынужденного прогула или простоя, суммы уплаченного штрафа (ПИСЬМО Федеральной службы по труду и занятости 19.10.2006 N 1746-6-1).

В представлении казенному предприятию, направленному в соответствии со ст. 16 Федерального закона № 6-ФЗ для принятия мер по возмещению причиненного вреда предприятию, в частности, можно предложить провести служебное расследование для установления субъекта неправомерных действий и предложения возместить этим работником причиненного ущерба в добровольном порядке в соответствии с ч. 4 ст. 248 ТК РФ, либо привлечения последнего к материальной ответственности **в целях возмещения причиненного ущерба предприятию.**

Если субъектом неправомерных действий является руководитель казенного предприятия – обратиться с ГРБСу с предложением принять меры по возмещению убытков, причиненных казенному предприятию руководителем казенного предприятия, например, возместить ущерб в добровольном порядке, или в порядке ст. 25 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".

В силу п. 7 части 1 ст. 20 Федерального закона № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы трудового права нормативными правовыми актами собственник имущества унитарного предприятия. Собственник имущества – муниципальное образование, от имени которого его права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления.

**Если работнику излишне выплачена заработная плата:**

Заработная плата, излишне выплаченная работнику (в том числе, при неправильном применении трудового законодательства или иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права), не может быть с него взыскана, **за исключением случаев:**

счетной ошибки;

если органом по рассмотрению индивидуальных трудовых споров признана вина работника в невыполнении норм труда или простое;

если заработная плата была излишне выплачена работнику в связи с его неправомерными действиями, установленными судом.

**Счетной следует считать ошибку, допущенную в арифметических действиях (действиях, связанных с подсчетом),** в то время как **технические ошибки**, в том числе технические ошибки, совершенные по вине работодателя, **счетными не являются** (смотрите Определение Верховного суда РФ от 20.01.2012 № 59-В11-17).

**Если объект контрольного мероприятия казенное учреждение, т.е. ПБС.**

Допустим МКУ допущено аналогичное нарушение – неправомерно начислены и осуществлены выплаты по компенсации проезда в отпуск. Такие действия влекут за собой ущерб бюджету муниципального образования. В соответствии положениями статьи 16 Федерального Закона № 6-ФЗ требуем **принять меры по возмещения причинного ущерба муниципальному образованию.**

Напомню о письме Минфина России от 29.12.2014 № 02-01-10/68389). Ущерб допущен казенным учреждением.

*Исходя из статей 70 и 221 Кодекса в бюджетной смете казенного учреждения, устанавливающей расходы бюджета, соответствующие лимиты бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению деятельности казенного учреждения, не могут быть спланированы расходы на возмещение ущерба публично-правовому образованию, нанесенного казенным учреждением.*

*Таким образом, возмещение ущерба субъекту Российской Федерации, нанесенного в связи с нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, должно осуществляться или обеспечиваться лицом, допустившим указанное нарушение, в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.*

В силу подпункта 2 пункта 1 статьи 306.1 БК РФ **нарушение положений правовых актов**, обусловливающих обязательства **по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации,** повлекшее причинение ущерба публично-правовому образованию, является бюджетным нарушением.

**Интересно в этом случае Решение Арбитражного суда Амурской области от 16 сентября 2021 г. по делу № А04-3519/2021.** Обязательно с ним ознакомьтесь. Представление Контрольно-счетной палаты города Тынды признано законным.

В новом Классификаторе нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), утвержденном постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21.12.2021 и одобренном Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации 22.12.2021, сформированы **унифицированные критерии отражения нарушений в денежном выражении**, в частности "ущерб" (в старом Классификаторе ущерб не упомянут).

Согласно Классификатору факты ущерба (содержатся в обращениях в правоохранительные органы) подлежат отражению в денежном выражении и относятся на соответствующий код Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), при наличии в описании такого факта нарушения **ссылки на положения нарушенных НПА**).

Общее определение ущербу приведено в Стандарте внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты РФ "Общие правила проведения контрольного мероприятия

"ущерб государству" - расходы федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, которые государство произвело или должно произвести для восстановления утраченного (поврежденного) федерального имущества или прав на него вследствие неправомерных действий (бездействия) объекта контрольного мероприятия, упущенная выгода, возникшая вследствие неполучения в полном объеме дохода от реализации или использования федерального имущества либо отсутствия предусмотренных законодательством Российской Федерации сделок, своевременное заключение которых могло принести доход.

Определение ущербу дано и в стандарте Контрольно-счетной палаты Хабаровского края "Общие правила проведения контрольного мероприятия".

Если в результате издания руководителем учреждения акта индивидуального правового характера в нарушение нормативных правовых актов нанесен ущерб бюджету муниципального образования следует обратиться в орган прокуратуры в целях предъявления иска в интересах муниципального образования в порядке ст. 45 ГПК РФ.

В рамках проведения оценки причиненного ущерба, который причиняется бюджету публично-правового образования должностными преступлениями, делается вывод о размере ущерба.

Неотъемлемыми признаками состава превышения должностных полномочий является вред причиненный объекту преступного посягательства, бюджету, так как в случае отсутствия вреда, ущерба действия должностного лица будут считаться дисциплинарным правонарушением.

*Статья 286. Превышение должностных полномочий*

*1. Совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, -*

*наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.*

*2. То же деяние, совершенное лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, -*

*наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.*

*3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены:*

*а) с применением насилия или с угрозой его применения;*

*б) с применением оружия или специальных средств;*

*в) с причинением тяжких последствий, -*

*наказываются лишением свободы на срок от трех до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.*