

НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ средств: закон и практика

Анатолий Борисович Вифлеемский,
доктор экономических наук, г. Нижний Новгород

От тюрьмы и от сумы не зарекайся.

Пока в Министерстве образования и науки Российской Федерации тратят десятки, сотни миллионов на разработку всяких «рекомендаций», причём платят за фактически неразработанные материалы, директорам школ предъявляют претензии в нецелевом использовании средств за расходование средств на оплату труда работников, оплату коммунальных услуг и других расходов. Рассмотрим, что же считается нецелевым использованием средств, а когда требования проверяющих — незаконны.

- *нецелевое использование средств*
- *уголовная ответственность*
- *административная ответственность*
- *бюджетные средства*
- *автономные и бюджетные учреждения*
- *субсидии*

Что такое нецелевое использование средств

В соответствии со ст. 306.4 БК РФ нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы РФ и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полно-

стью или частично целям, определённым законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

Как правило, выявляемые органами государственного (муниципального) финансового контроля случаи нецелевого использования бюджетных средств обусловлены неправомерными действиями в процессе принятия и (или) исполнения бюджетных обязательств.

Обратим при этом внимание на Письмо Минфина России от 21.01.2014

№ 02–10–11/1763, в котором указывается, что при определении нецелевого использования бюджетных средств как одного из вида бюджетных нарушений в каждой конкретной ситуации контрольные органы обязаны указать на несоответствие факта осуществления финансово-хозяйственной операции конкретным положениям нормативных правовых актов и иных документов, повлёкшее данное нарушение, и привести полные доводы в подтверждение выводов о нарушении. В ходе контрольных мероприятий проверяющие анализируют все несоответствия, которые можно отнести к доказательствам допущения нарушения бюджетного законодательства, а также условия проведения неправомерной операции, первичную документацию.

Ответственность за нецелевое использование средств

За нецелевое использование бюджетных средств предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность.

В соответствии со ст. 15.14 КоАП РФ нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении средств бюджета бюджетной системы РФ и оплате денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определённым законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием для предоставления указанных средств, или направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы РФ, на цели, не соответствующие

целям, определённым договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием для предоставления данных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечёт наложение административного штрафа:

- на должностных лиц — в размере от 20 000 до 50 000 руб. или дисквалификацию на срок от одного года до трёх лет;
- на юридических лиц — от 5 до 25% суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы РФ, использованных не по целевому назначению.

Согласно ст. 285.1 УК РФ расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определённым утверждёнными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершённое в крупном размере, наказывается:

- либо штрафом в сумме от 100 000 до 300 000 руб. или в размере заработной платы (иного дохода) осуждённого за период от одного года до двух лет;
- либо принудительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определённые должности или осуществлять определённую деятельность на срок до трёх лет или без такового;
- либо арестом на срок до шести месяцев;
- либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определённые должности или осуществлять определённую деятельность на срок до трёх лет или без такового.

Кроме того, в соответствии с ч. 2

ст. 285.1 УК РФ, если то же деяние совершено группой лиц по предварительному сговору или в особо крупном размере, оно наказывается:

- либо штрафом в сумме от 200 000 до 500 000 руб. или в размере заработной платы (иного дохода) осуждённого за период от одного года до трёх лет;

- либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определённые должности или вести определённую деятельность на срок до трёх лет или без такового;
- либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определённые должности или вести определённую деятельность на срок до трёх лет или без такового.

Крупным размером в данной статье признаётся сумма бюджетных средств, превышающая 1 500 000 руб., а особо крупным размером — 7 500 000 руб.

Таким образом, в зависимости от суммы нарушения ответственность может принципиально отличаться: если проверяющими выявлено нецелевое использование средств до 1,5 млн рублей, руководитель может быть привлечён к административной ответственности, если же сумма нецелевого использования средств будет больше 1,5 млн рублей, то может быть возбуждено уголовное дело.

Кроме того, согласно п. 3 ст. 306.4 БК РФ за бюджетные нарушения, выразившиеся в нецелевом использовании бюджетных средств, предусмотрены следующие меры бюджетного принуждения:

- беспорное взыскание суммы средств, использованных не по целевому назначению;
- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

При этом в каждом случае нецелевого использования бюджетных средств в соответствии со ст. 270.2 БК РФ выдаётся обязательное для исполнения в указанный срок предписание органа государственного (муниципального) финансового контроля о возмещении причинённого ущерба Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию и (или) представление об устранении нарушений бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

В силу ч. 20 ст. 19.5 КоАП РФ предусмотрена ответственность за невыполнение в установленный срок представления или предписания органа финансового контроля. Административное нака-

зание определено в виде штрафа на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 50 тыс. руб. или дисквалификации на срок от одного года до двух лет.

Однако такая ответственность может наступить лишь за неисполнение законного представления или предписания. При этом учреждениям, которые полагают выводы проверяющих незаконными и необоснованными, следует обязательно писать возражения на акты проверок, а затем обращаться в арбитражный суд для признания недействительными (незаконными) соответствующих представлений или предписаний органов внутреннего государственного или муниципального финансового контроля.

В Нижнем Новгороде КРУ администрации в 2017 году по итогам проверки одного автономного общеобразовательного учреждения обвинила его в нецелевом использовании более чем 6,5 млн рублей. После направления директором учреждения грамотно составленных возражений на акт проверки предписание было выдано лишь на сумму примерно 700 тыс. рублей, то есть снизилось почти в 10 раз. Директор школы в настоящее время обжалует выводы проверяющих в суде. На момент написания статьи решение ещё не вынесено, однако известно, что суд очень заинтересовался обоснованиями проверяющих и задал им вопрос, как можно было сначала делать выводы о нецелевом использовании 6,5 млн рублей, а потом говорить о сумме почти в 10 раз меньшей? Проверяющим в суде пока что на это сказать было нечего.

Особенности расходования субсидий бюджетными и автономными учреждениями

В соответствии со ст. 38 БК РФ целевой характер бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся

до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования. При этом законом (решением) о бюджете устанавливается распределение бюджетных ассигнований по каждому главному распорядителю бюджетных средств в разрезе кодов разделов, подразделов, целевых статей и видов расходов классификации расходов бюджетов, отражающих направления (цели) финансирования расходов бюджета.

В соответствии с ч. 1 ст. 78.1 БК РФ в бюджетах бюджетной системы РФ предусматриваются субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного задания, рассчитанные с учётом нормативных затрат на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного имущества.

Кроме того, из бюджетов бюджетной системы РФ бюджетным учреждениям могут предоставляться субсидии на иные цели. Порядок их предоставления устанавливается Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией или уполномоченными ими органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления.

Расходы бюджетных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются средства, полученные бюджетными учреждениями в соответствии с ч. 1 ст. 78.1 БК РФ, осуществляются без представления ими в территориальный орган Федерального казначейства, в финансовый орган субъекта РФ (муниципального образования) документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств (ст. 30 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»).

Таким образом, при условии соответствия расходов бюджетных средств плану финансово-хозяйственной деятельности учреждения, а также выполнения объёмов государственного задания и обеспечения своевременности и полноты выплат, непосредственно связанных с оказанием услуг и выполнением работ, включённых в государственное задание, учреждение вправе расходовать средства субсидии на выполнение государственного задания по своему усмотрению, о чём, в частности, сделан вывод в постановлении арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.03.2016 № А17–2519/2015.

Разъяснения по поводу особенностей расходования субсидий бюджетными и автономными учреждениями давал и Минфин России. В Письме Минфина России от 29.04.2016 № 02–03–06/25186 указывается на то, что понятие «нецелевое использование бюджетных средств», установленное в ст. 306.4 БК РФ и ст. 15.14 КоАП РФ, не может применяться в отношении использования средств субсидии на выполнение государственного задания. Следовательно, и привлечь к административной ответственности за «нецелевое использование средств субсидии» ни само бюджетное или автономное учреждение, ни его должностных лиц нельзя.

Минфин России при этом указывает, что условия предоставления бюджетному учреждению субсидии на выполнение государственного задания, в соответствии с положениями статьи 78.1 Бюджетного кодекса, за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (включая определение условий и целей предоставления субсидии) устанавливаются нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии с которым условия, включая цели предоставления субсидии, а также порядок её предоставления, могут устанавливаться соглашением о предоставлении указанной субсидии. Использование учреждением

средств субсидии на выполнение государственного задания не в соответствии с условиями и целями её предоставления, установленными Соглашением, может повлечь наступление ответственности для учреждения, определённой Соглашением, но не ст. 306.4 БК РФ и ст. 15.14 КоАП РФ. Как правило, соглашения устанавливается ответственность в виде возврата средств, использованных ненадлежащим образом.

При этом, в Письме Минфина России от 24.04.2015 № 02–10–09/23856 разъяснено, что к бюджетным и автономным учреждениям применяется административная ответственность, предусмотренная КоАП РФ за нарушение условий предоставления субсидий муниципальным бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими муниципального задания, только в случае, если одним из условий, определённых порядком предоставления указанных субсидий из местных бюджетов, установленным муниципальным правовым актом местной администрации, является выполнение муниципального задания.

Вместе с тем КоАП РФ дополнен новой ст. 15.15.5–1, устанавливающей ответственность за невыполнение государственного (муниципального) задания. Данное нарушение влечёт предупреждение или наложение на должностных лиц административного штрафа в размере от 100 до 1 тыс. руб. Повторное совершение такого деяния повлечёт за собой наложение штрафа в размере от 10 тыс. до 30 тыс. руб.

Обратим внимание на то, что в государственном (муниципальном) задании устанавливаются показатели, характеризующие качество и (или) объём (содержание) государственной (муниципальной) услуги (работы), а также порядок её оказания (выполнения) (ст. 6 БК РФ). Согласно п. 2 и 3 ст. 69.2 БК РФ государственное (муниципальное) задание формируется для бюджетных и автономных учреждений, а также казённых учреждений, определённых в соответствии с решением органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств.

Отметим при этом, что перераспределение средств по направлениям расходования не может рассматриваться в контексте ст. 306.4 БК РФ и быть признанным контрольным органом как целевое использование бюджетных средств.

Документом, определяющим направления использования бюджетным учреждением субсидии на выполнение государственного задания, является план финансово-хозяйственной деятельности государственного учреждения, составляемый и утверждаемый в порядке, установленном органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении бюджетного учреждения, в соответствии с Требованиями, установленными Приказом Минфина России от 28.07.2010 № 81н.

В силу п. 9 Требования № 81н при составлении плана финансово-хозяйственной деятельности государственного учреждения на этапе формирования проекта бюджета на очередной финансовый год (на очередной финансовый год и плановый период) учреждение составляет показатели Плана исходя из предоставленной органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, информации о планируемых объёмах расходных обязательств, в том числе об объёмах субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

Согласно ст. 30 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» субсидии на выполнение государственного задания поступают бюджетным учреждениям на лицевые счета, открытые им в территориальном органе Федерального казначейства, в финансовом органе субъекта РФ, и используются бюджетным учреждением без представления в территориальный орган

Федерального казначейства, финансовый орган субъекта РФ документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств.

На основании п. 12 Требований № 81н при раздельном формировании плановых показателей по выплатам, связанным с выполнением учреждением государственного задания, объёмы указанных выплат в пределах общего объёма субсидии на муниципальное задание могут рассчитываться с превышением нормативных затрат, определённых в порядке, установленном соответственно согласно п. 4 ст. 69.2 БК РФ.

Вместе с тем Требованиями № 81н не установлены нормы, в силу которых показатели по выплатам, отражённые в Платежном документе, должны соответствовать по объёму и назначению нормативным затратам, использованным при расчёте объёма субсидии на выполнение муниципального задания. Поэтому при составлении и ведении Плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетное или автономное учреждение имеет право самостоятельно перераспределять средства субсидии на выполнение муниципального задания по видам расходов в зависимости от потребности муниципального учреждения, о чём, в частности, делается вывод в Письме Минфина России от 29.04.2016 № 02-03-06/25186.

Директор, дай миллион!

В Нижегородской области в сельских районах проверяющие чиновники из местных муниципальных финансовых органов начали практиковать предъявление совершенно диких требований к директорам муниципальных образовательных учреждений. В случае признаков малейших нарушений каких-либо нормативных правовых актов израсходованные учреждением суммы объявляются нецелевым использованием средств, при этом директорам учреждений предъявляются требования возместить объявленные проверяющими нецелевым образом использованные средства

в бюджет. Хотя эти деньги ушли людям в качестве заработной платы, коммунальным организациям в оплату, например, электроэнергии, потреблённой в здании учреждения.

Директора учреждений получают «Платёжные документы (извещения) физического лица на уплату налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации», в которых указаны суммы, требуемые к уплате лично директором учреждения. Говорят, что директора берут кредиты, чтобы расплатиться с проверяющими.

К сожалению, многие директора образовательных учреждений уже разучились сопротивляться и не оспаривают явно незаконные требования проверяющих, которые, на мой взгляд, можно считать даже бредовыми. Пока что нашёлся лишь один директор учреждения в Нижегородской области, решивший оспаривать столь дикое предписание местного финансового управления в арбитражном суде.

Согласно пункту 1 статьи 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случаях установления нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, органы государственного (муниципального) финансового контроля составляют представления и (или) предписания.

В соответствии с п. 3.1. статьи 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации представления и предписания органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля составляются и направляются объектам контроля в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» и Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований».

Таким образом, в силу требований бюджетного законодательства, предписание должно быть вынесено на законных основаниях и содержать только законные требования. При этом предписание может быть вынесено лишь в адрес объекта контроля, то есть образовательного учреждения как юридического лица, но никак не в адрес физического лица — директора учреждения.

Вместе с тем процитируем некоторые положения вынесенного директору предписания, чтобы коллеги понимали, что может быть объявлено проверяющими нецелевым использованием средств и предъявлено к взысканию с директора образовательного учреждения (общая сумма проверяющими насчитана почти 1 млн рублей):

1. Необоснованные выплаты по заработной плате и начислениям по оплате труда выразились в виде:

- несоблюдения (завышения) нормы часов педагогической нагрузки у некоторых педагогических работников (нарушение Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ, Приказа Минобрнауки России от 29.08.2013г. № 1008, Приказа Минобрнауки России от 22.12.2014 № 1601, СанПиН 2.4.4.3172–14, Положение о режиме занятий учащихся);
- неправомерного установления доплат за особые условия труда территориального характера работникам обособленных подразделений, расположенных в городской местности, (нарушение п. 1.1 Приложения № 2 к Положению о системе оплаты труда учреждения);
- неправомерного установления доплаты за особые условия труда, отклоняющиеся

от нормальных (нарушение ст.ст. 147, 212 и 219 ТК РФ, ст. 9 Закона о бухгалтерском учёте, п. 7 Инструкции № 157 в части отсутствия оправдательных документов о наличии вредных условий труда на рабочем месте завхоза учреждения);

- неправомерного установления доплаты за работу контрактного управляющего (нарушение ст. ст. 15, 129, 135, 144 Трудового кодекса РФ и Федеральный закон № 44-ФЗ в части содержания сверхштатных единиц в количестве 2 ед. контрактного управляющего и не имеющих специального образования в сфере закупок);

- неправомерного установления доплаты за работу секретаря (нарушение ст. ст. 15, 129, 135, 144 Трудового кодекса РФ в части содержания сверхштатной единицы секретаря).

2. Необоснованные закупки выразились в виде:

- неправомерной оплаты закупок, которые осуществлены без обоснования начальной (максимальной) цены контракта и способа определения поставщика, и произведены они не на основании плана-графика (нарушение статьи 18 и части 11 ст. 21 Федерального закона № 44);
- неправомерной оплаты контрактов, информация по которым не размещена в ЕИС в реестре контрактов (нарушение части 8 статьи 103 Федерального закона 44-ФЗ).

Решение арбитражным судом касательно законности требований проверяющих на данный момент ещё не принято. **НО**