ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И (ИЛИ) ИСПОЛЬЗОВАНИЕ С НАРУШЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Ю.А.НИКИТИН,

заместитель начальника отдела

прокуратуры Минской области,

кандидат юридических наук, доцент

[***Получатели бюджетных средств***](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E5843CFABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) (бюджетная или иная организация, ИП, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств в финансовом году и отвечающие за целевое и эффективное использование полученных бюджетных средств), обязаны использовать их в соответствии с требованиями [Бюджетного](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C594AC8ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) кодекса Республики Беларусь ( далее- БдК ) и иных актов законодательства, а также в соответствии с целевым назначением ([подп. 1.44 п. 1 ст. 2](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E5843CFABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) и [подп. 2.1](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14D5943C3ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN), [2.2 п. 2 ст. 82](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14D584ACAABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) БдК).

Принцип ***эффективности использования*** бюджетных средств означает, что при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджетов все участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достичь заданных целей с использованием минимального объема бюджетных средств или добиться максимального результата с использованием определенного бюджетом объема средств ([п. 7 ст. 8](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C5848CEABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) БдК).

Под ***нецелевым использованием средств бюджета*** понимается их направление и использование на цели, не соответствующие полностью или частично целям получения, определенным законом о республиканском бюджете, решениями местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год, иными актами законодательства, бюджетной росписью, уведомлением о средствах, передаваемых нижестоящим бюджетам в форме межбюджетных трансфертов, бюджетной сметой и расчетами, перечнями к ней ([ч. 1 ст. 137](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E5042C3ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) БдК).

***Не является использованием бюджетных средств не по целевому назначению*** их получение и направление в течение финансового года (с согласия Минфина, местного финоргана) на восстановление собственных средств, израсходованных (с соблюдением процедур, предусмотренных при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) за счет средств бюджета и внешних госзаймов) на покрытие затрат, финансирование которых осуществляется согласно плановым бюджетным ассигнованиям в соответствии с бюджетными сметами за счет (или с участием) бюджетных средств, но произведенное несвоевременно, а также неверное отражение расходов по экономической классификации при сохранении адресной направленности ([ч. 2 ст. 137](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E5942CBABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) БдК).

К ***нецелевому использованию бюджетных средств и (или) использованию с нарушением законодательства*** можно отнести в том числе их размещение на депозитных счетах в банках, под банковский процент; закупку товаров, на которые эти средства не выделялись (в том числе в виде субсидий) и т.д.

Нарушения бюджетного законодательства, к числу которых относится и нецелевое (незаконное) использование бюджетных средств, влекут применение к нарушителю (его правопреемникам) мер принуждения в соответствии с [БдК](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C594AC8ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) и иными законодательными актами, а именно:

- приостановление либо ограничение финансирования расходов за счет бюджетных средств;

- взыскание бюджетных средств;

- приостановление операций по счетам в банке;

- начисление и взыскание пеней;

- иные меры в соответствии с [БдК](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C594AC8ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) и иными законодательными актами.

***Ограничение финансирования расходов*** предусматривает резервирование полностью либо по отдельным позициям бюджетной классификации бюджетных ассигнований, выделенных получателю бюджетных средств. Приостановление либо ограничение финансирования расходов осуществляется на основании предписания уполномоченного органа.

***Взыскание денежных средств*** в бюджет, государственные внебюджетные фонды в соответствии с [БдК](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C594AC8ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN), другими законодательными актами обращается на денежные средства, находящиеся на банковских счетах организаций, ИП в банках и (или) небанковских кредитно-финансовых организациях, а также на электронные деньги в электронных кошельках. Взыскание осуществляет уполномоченный орган, кроме органов КГК, на основании приказа о принудительном взыскании денежных средств.

***Приостановление операций по банковским счетам*** организации или ИП, допустившим нарушение бюджетного законодательства, в банках и (или) небанковских кредитно-финансовых организациях производит уполномоченный орган, кроме органов КГК, на основании предписания.

Нецелевое использование бюджетных средств влечет приостановление или ограничение финансирования расходов за счет бюджетных средств либо взыскание полученных средств в бесспорном порядке в доход бюджета с начислением процентов в размере 1/360 ставки рефинансирования Нацбанка на дату взыскания за каждый день с даты получения средств (нецелевого или незаконного использования) по дату возмещения (взыскания) ([ч. 3 ст. 137](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E5C4ECAABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) БдК).

Бюджетополучатели обязаны возвращать бюджетные средства, использованные с нарушением законодательства, в соответствующий бюджет с начислением процентов, если имеется решение Минфина, его территориальных органов, местных финорганов, органов КГК и иных уполномоченных органов.

Как свидетельствует правоприменительная практика, органы КГК и Минфина постоянно выявляют нарушения госорганов и иных организаций при расходовании бюджетных средств. В 2020 году Минфин и его территориальные органы провели 713 проверок, в ходе которых в 581 организации выявили нарушения бюджетного законодательства. При этом предотвращено незаконное получение, использование не по целевому назначению или с нарушением законодательства бюджетных и иных госсредств на сумму 2435,9 тыс. рублей.

Руководители организаций не всегда соглашаются с выявленными нарушениями, поэтому обжалуют действия и решения контролирующих органов в судебном порядке. Однако судебные инстанции, как правило, подтверждают факты нарушений, в частности нецелевое использование средств бюджета.

***Пример 1***



*УП ЖКХ требовало признать недействительным вынесенное по акту внеплановой проверки предписание заместителя Председателя КГК о возмещении в бюджет использованных не по целевому назначению средств бюджета.*

*Межрайонный КГК на основании предписания провел внеплановую проверку УП ЖКХ, в том числе по вопросам законности и обоснованности использования бюджетных средств на объектах "Реконструкция водозаборной скважины", "Капитальный ремонт с модернизацией артезианской скважины" и "Капитальный ремонт артезианской скважины". На основании акта проверки заместитель Председателя КГК вынес предписание, обязавшее УП ЖКХ возместить использованные не по целевому назначению средства бюджета в областной и районный бюджеты с начислением процентов в размере 1/360 ставки рефинансирования Нацбанка.*

*Суд установил, что выделенные на капремонт скважин средства УП ЖКХ фактически направило на строительство новых водозаборных скважин, не имея утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации.*

*Заявитель утверждал, что договоры строительного подряда в качестве вида строительных работ определяли капремонт и реконструкцию скважин. УП ЖКХ получило задание на проектирование, проектно-сметную документацию, заключения госстройэкспертизы на соответствующие виды работ. Акты сдачи-приемки подтверждали выполнение работ по капремонту и реконструкции.*

*Вместе с тем суд признал доводы заявителя несостоятельными, поскольку фактически УП ЖКХ выполнило работы, не предусмотренные договорами, заданиями, заключениями, проектно-сметной документацией, актами сдачи-приемки.*

*Заявитель полагал, что работы при капремонте и строительстве новых скважин - бурение ствола скважины - идентичны. Данный довод был необоснованным, поскольку бюджетные средства выделялись не на любые буровые работы, а на капремонт действующих скважин.*

*Оценив фактические обстоятельства и имевшиеся доказательства, суд признал заявленное требование не подлежащим удовлетворению.*

В то же время, как показывает судебная практика, иногда претензии контролирующих органов не находят объективного подтверждения.

***Пример 2***



*Экономический суд удовлетворил заявление коммунального предприятия и признал недействительным предписание органа КГК о возмещении в бюджет использованных не по целевому назначению бюджетных средств.*

*Орган КГК провел внеплановую проверку соблюдения бюджетного законодательства и по ее результатам вынес предписание с требованием возместить в областной бюджет использованные не по целевому назначению средства.*

*Согласно акту заявитель в нарушение* [*подп. 2.1-1*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E5D49CEABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *и* [*2.2 п. 2 ст. 82*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14D584ACAABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN)*,* [*п. 1*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E514ECFABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN)*,* [*2*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E514ECCABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *и* [*4 ст. 87*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E514EC3ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *БдК использовал денежные средства, выделенные на выполнение мероприятий* [*подпрограммы 2*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C5BAF12CA7B89CED1E0F33259C5AD156B296BC6C144594ECAABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *Госпрограммы по развитию и содержанию автодорог в Республике Беларусь на 2017 - 2020 годы (Госпрограмма), на иные цели. В частности, на содержание, строительство и ремонт дорог и улиц сельских населенных пунктов. В то же время средства выделялись для реконструкции, ремонта и содержания местных автодорог.*

*Со ссылками на* [*ст. 82*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14D5943CEABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN)*,* [*87*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E514ECEABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN)*,* [*137*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14D5C4BC2ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *БдК суд установил, что коммунальное предприятие использовало денежные средства в соответствии с решениями облисполкома. Их законность, в том числе с точки зрения выхода за пределы полномочий при перераспределении денежных средств, не оспаривалась.*

*В силу* [*ст. 41*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C5BA517CF7D89CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C5A4FC9ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *Закона о местном управлении и самоуправлении,* [*ст. 19*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55A915CF7389CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C5842C8ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN)*,* [*68*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55A915CF7389CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C5E4EC8ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *Закона об НПА решения Совета депутатов обязательны для исполнения лицом, которому адресуются. В данном случае таким лицом выступал заявитель.*

*Целью* [*Госпрограммы*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C5BAF12CA7B89CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14B5E43C3ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *было улучшение качественных показателей автодорог общего пользования. Задача* [*подпрограммы 2*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C5BAF12CA7B89CED1E0F33259C5AD156B296BC6C144594ECAABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *- улучшение транспортно-эксплуатационного состояния местных автодорог. Вместе с тем Совмин принял* [*Госпрограмму*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C5BAF12CA7B89CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14B5E43C3ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *в сентябре 2017 года, а заявитель начал использовать бюджетные средства в январе.*

[*Статья 14*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C5BAD15C07389CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C5B4BCDABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *Закона об автодорогах и дорожной деятельности к местным автодорогам относит в том числе дороги и улицы, проходящие в сельской местности.*

*Из заключения Минфина следовало, что коммунальное предприятие использовало средства областного бюджета в соответствии с решениями облисполкома, руководствуясь* [*ст. 2*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C594AC3ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *и* [*8*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C584ACDABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *БдК. Но мероприятия по строительству, ремонту и содержанию сельских улиц необходимо было отражать по разд. 6 подразд. 3 "Благоустройство населенных пунктов", а не по разд. 4 подразд. 6 "Дорожное хозяйство".*

*Суд пришел к выводу, что средства областного бюджета, направленные на содержание дорог и улиц сельских населенных пунктов, заявитель израсходовал с соблюдением принципа адресности и целевой направленности. Их неверное распределение с превышением компетенции местным исполнительным и распорядительным органом не было основанием для привлечения к ответственности получателя, который обязан соблюдать такие распоряжения.*

Предмет рассматриваемого правонарушения - средства бюджета, в том числе:

- государственных целевых бюджетных фондов, к которым относятся инновационные фонды ([подп. 2.1 п. 2](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C5AAF11CB7F89CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C5B48C2ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) Указа от 07.08.2012 N 357) и государственный целевой бюджетный фонд национального развития ([п. 3](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C50AB11C87A89CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14C594BC2ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) Указа от 28.12.2005 N 637);

- государственных внебюджетных фондов.

Объективную сторону этого правонарушения образует противоправное действие (в частности, нецелевое использование средств бюджета) вне зависимости от наступления каких-либо вредных последствий.

Использование бюджетных средств не по целевому назначению - любые действия их распорядителей или получателей, приведшие к нарушению адресности использования либо к направлению на цели, не обозначенные при выделении. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что средства бюджета выделяются в распоряжение конкретных получателей и являются целевыми, т.е. предусматривают достижение конкретных целей. Финансирование учреждений, состоящих на бюджете, и централизованных мероприятий, осуществляемых за счет средств бюджета, производится по утвержденным сметам расходов. Расходовать бюджетные средства на мероприятия, не предусмотренные сметой, или в суммах, превышающих сметные назначения, запрещается. В противном случае речь идет о нецелевом расходовании бюджетных средств.

Контроль за эффективным, целевым и правильным расходованием средств республиканского и местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляют органы КГК, Минфин и его территориальные органы ([ст. 126](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14D5D4CCBABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN), [128](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14E5C49C8ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) БдК), а также местные исполнительные и распорядительные органы ([ст. 131](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C55AE1ACE7289CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14D5D42CEABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) БдК).

Как показывает практика, среди самых распространенных нарушений, выявляемых контролирующими органами при использовании и расходовании средств, выделенных из бюджета:

- завышение бюджетными организациями фонда оплаты труда на содержание сверхштатных единиц работников, а также без учета фактической нагрузки, вида и объема работ;

- установление надбавок за высокие профессиональные, творческие, производственные достижения в работе, сложность и напряженность труда должностным лицам организаций, относящимся к категории рабочих;

- начисление премий работникам бюджетных организаций в размерах, превышающих плановый фонд оплаты труда;

- выплата надбавок за квалификационную категорию работникам, которым такая категория не присваивалась;

- оплата за счет бюджетных средств отпусков за ненормированный рабочий день при наличии внебюджетных средств, остающихся в распоряжении организаций;

- начисление зарплаты (повышение тарифной ставки) за фактически неотработанное время;

- необоснованное установление доплат за совмещение профессий (должностей), а также за расширение зоны обслуживания (увеличение объемов выполняемых работ) или за выполнение обязанностей временно отсутствующего работника в результате неверного формирования тарифной ставки (оклада).

* ***Пример 3***

*В лесхозе в нарушение приложения 2 к приказу Минлесхоза от 28.04.2016 N 75,* [*подп. 44.1 п. 44*](consultantplus://offline/ref=D3B35A78A202F8D11AF5F9E46C058CAF07AE617FF38C5AA914C97E89CED1E0F33259C5AD156B296BC6C14F5C4CC8ABA71248BB45B4CB3FE44267555FA6e7MCN) *Инструкции о порядке применения бюджетной классификации труд работников отдельных категорий оплачивался за счет средств республиканского бюджета. Вместе с тем это следовало сделать за счет поступлений от лесохозяйственной деятельности. Таким образом, имела место незаконная выплата зарплаты, надбавок за высокие производственные достижения в труде, а также за выполнение особо важной (срочной) работы и за характер труда рабочим и лесникам за счет средств республиканского бюджета в большем размере (без соблюдения пропорции), чем предусматривало положение об оплате труда и коллективный договор.*

Как мы уже отмечали, незаконное использование средств бюджета может в ряде случаев влечь уголовную ответственность.