

Нецелевое использование бюджетных средств: проблемы определения субъекта ответственности

Misuse of budgetary funds: problems of determining the subject of responsibility

Дорошок Л.С.

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой, Саратовская государственная юридическая академия (СГЮА)
e-mail: doroshok.larisa@mail.ru

Doroshok L.S.

Postgraduate student, Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva, Saratov State Law Academy
e-mail: doroshok.larisa@mail.ru

Аннотация

В статье рассмотрены дискуссионные аспекты бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. Автором обозначены проблемы определения субъекта ответственности за данный вид нарушения. В целом отмечено, что в российской правовой науке преобладает позиция отнесения только публичных органов к субъектам ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, однако анализ правоприменительной практики не позволяет однозначно определить перечень данных субъектов. Автор обращает внимание на необходимость внесения изменений в бюджетное законодательство в части расширения субъектов ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств, что позволит повысить уровень ответственности за данный вид нарушения.

Ключевые слова: бюджетно-правовая ответственность, органы публичной власти, нецелевое расходование средств, бюджетные средства, судебная практика.

Abstract

The article considers budgetary responsibility for the misuse of budgetary funds. The author identifies the problems of determining the subject of responsibility for this type of violation. In general, it is noted that in the Russian legal science prevails the position of attributing only public bodies to the subjects of responsibility for the misuse of budgetary funds, but the analysis of law enforcement practice does not allow to unambiguously define the list of these subjects. The author focuses on the need to amend the budget legislation in terms of expanding the subjects of responsibility for the misuse of budgetary funds, which will increase the level of responsibility for this type of violation.

Keywords: budgetary responsibility, public authorities, misuse of funds, budgetary funds, judicial practice.

Основополагающим принципом, на котором строится бюджетная система РФ, выступает принцип адресности и целевого характера бюджетных средств. Согласно законодательной дефиниции, отраженной в ст. 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации [1] (далее – БК РФ), указанный принцип означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до определенных получателей бюджетных средств с определением цели их использования.

За нарушение требований бюджетного законодательства о целевом использовании бюджетных средств предусмотрена бюджетная, административная и уголовная ответственность. Теоретические (доктринальные) вопросы финансово-правовой ответственности, как и ее разновидностей (бюджетно-правовой, налоговой), были и остаются крайне актуальными как для науки [2, с. 45-56; 3, с. 65-74; 4, с. 41-45; 5, с. 148-151], так и для практики, в частности, судебной.

Признание финансово-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности находит отражение в научных трудах А.З. Арсланбековой, А.А. Бернда, С.Е. Батырова, Н.А. Саттаровой, М.В. Карасевой, А.А. Мусаткиной, М.Б. Разгильдиевой. Одной из специфических особенностей данного вида ответственности, отличающих его от института административной ответственности, выступает основание наступления финансово-правовой ответственности. Им выступает виновное нарушение норм финансового права, т.е. совершение финансового правонарушения, за совершение которого финансовым законодательством предусмотрена ответственность [6, с. 54]. Допустимость и целесообразность признания самостоятельности финансово-правовой (и бюджетно-правовой) ответственности подтверждается законодательной дефиницией понятия «бюджетное нарушение», закрепленное в ст. 306.1 БК РФ.

Бюджетно-правовая ответственность нашла свое отражение в ст. 306.4 БК РФ, в соответствии с которой за нецелевое использование бюджетных средств предусмотрена ответственность в виде бесспорного взыскания суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращению предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований).

Нецелевое использование бюджетных средств означает направление средств бюджета бюджетной системы РФ и оплата денежных обязательств в целях, которые не соответствуют полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо правовым актом, который является основанием для предоставления указанных средств.

Следует отметить, что понятия «нецелевое расходование бюджетных средств» и «неэффективное расходование бюджетных средств» не являются синонимичными. Как подчёркивает А.Б. Вифлеемский, неэффективное использование бюджетных средств определяется Федеральным казначейством как достаточно субъективная и оценочная категория и, в отличие от нецелевого использования, не влечет ответственность для бюджетополучателя [7]. «Эффективность» использования бюджетных средств представляет собой «наличие положительной связи между результатами, полученными вследствие расходования бюджетных средств, и объемом произведенных бюджетных расходов» [8, с. 39].

Согласно отчетам Федерального казначейства об исполнении Плана деятельности за 2020 – 2022 гг. [9], Казначейством России в 2020 г. оформлено и направлено в Министерство финансов РФ уведомлений о применении бюджетных мер принуждения по фактам нецелевого использования средств федерального бюджета на общую сумму более 48 млн руб., в 2021 г. – более 266 млн руб., в 2022 г. – более 488 млн руб.

Одним из важнейших элементов состава такого бюджетного нарушения как нецелевое использование бюджетных средств является субъект. Исходя из ст. 306.1 БК РФ, к числу субъектов относятся высший исполнительный орган субъекта РФ (местной администрации), финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом), главный администратор (администратор) бюджетных средств, государственный (муниципальный) заказчик. Как видно, российский законодатель отнес к ним исключительно публично-правовых лиц.

Примечательно, что в 2019 г. круг субъектов бюджетных нарушений за нецелевое использование бюджетных средств расширился. Ранее субъектами ответственности могли выступать только финансовые органы: главные распорядители бюджетных средств, распорядители бюджетных средств, получатели бюджетных средств [10]. Как справедливо отмечают А.В. Куракин и Д.В. Карпухин, «данная новелла является самой принципиальной, так как включила в число субъектов, в отношении которых могут быть применены бюджетные меры принуждения, высшие органы исполнительной власти субъектов Федерации, которые обладают общей компетенцией, включая финансовые вопросы» [11, с. 25-30].

Также и в научной среде в качестве субъектов бюджетных нарушений рассматриваются только публичные лица. Е.С. Емельянова к субъектам бюджетной ответственности относит организации-получатели бюджетных средств, органы государственной власти и местного самоуправления, кредитные организации, совершившие бюджетное правонарушение [12, с. 21]. О.В. Болтинова выделяет в качестве субъектов нарушений бюджетного законодательства: получателей бюджетных средств; кредитные организации; органы государственной власти и местного самоуправления; ответственных за исполнение соответствующих бюджетов должностных лиц [13, с. 200]. При этом согласно БК РФ бюджетные средства могут выделяться не только получателям бюджетных средств. Так, в соответствии со ст. 69 БК РФ, бюджетные ассигнования в виде бюджетных инвестиций предоставляются юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, в виде субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам. Из этого исходит и правоприменительная практика.

В качестве примера судебного спора, предметом которого выступает нарушение целевого использования бюджетных средств, выразившееся в реализации нужд, не соответствующих целям направленности утвержденных программ, можно рассмотреть решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 10 мая 2023 г. по делу № А20-505/2023 [14].

В рамках названного дела Кабардино-Балкарский территориальный фонд обязательного медицинского страхования обратился в суд с заявлением к Государственному бюджетному учреждению здравоохранения «Городская клиническая больница» о взыскании с нее в свою пользу сумм средств обязательного медицинского страхования, израсходованных не по целевому назначению. Судом иски были удовлетворены, поскольку

установлена реализация нужд ГБУЗ «Городская клиническая больница № 1», выходящих за рамки программы обязательного медицинского страхования. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» [15] (далее – Закон № 326-ФЗ), обязательное медицинское страхование – это вид обязательного социального страхования, представляющий собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение при наступлении страхового случая гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) в пределах территориальной программы ОМС и в установленных настоящим Законом случаях в пределах базовой программы ОМС. Медицинские организации обязаны использовать средства ОМС, полученные за оказанную медицинскую помощь, в соответствии с программами ОМС. Исходя из правовой позиции, отраженной в Определении Конституционного Суда РФ от 24 октября 2013 г. № 1648-О [16], в системе действующего правового регулирования средства ОМС, за счет которых осуществляется оплата расходов медицинских организаций на оказание бесплатной медицинской помощи по программам ОМС, имеет особое публичное предназначение, а потому медицинские организации, осуществляющие свою деятельность в сфере ОМС, независимо от формы собственности и организационно-правовой формы должны обеспечить их целевое использование.

Нецелевое использование бюджетных средств может быть выражено также в отсутствии документального подтверждения их целевого расходования. Так, по делу № А75-23503/2022 [17] в Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа – Югры обратилось казенное учреждение Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Когалымский центр занятости населения» с заявлением к индивидуальному предпринимателю о взыскании бюджетных средств, израсходованных не по целевому назначению. Между казенным учреждением и предпринимателем был заключен договор о предоставлении единовременной финансовой помощи гражданам на создание дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан, по которому предприниматель принял на себя обязательства – полученные по договору бюджетные средства использовать в соответствии с целями их предоставления, а также отчитаться об их целевом использовании в согласованные сроки. Как установлено судом, индивидуальный предприниматель не представил отчетные документы (финансовый отчет), подтверждающие исполнение обязательств по договору. В соответствии с установленными фактами, исковые требования казенного учреждения удовлетворены.

По делу № А20-1981/2022 [18] Министерство сельского хозяйства Кабардино-Балкарской Республики обратилось в арбитражный суд с исковым заявлением к индивидуальному предпринимателю, в котором просило взыскать сумму гранта на развитие семейных животноводческих ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств в 2020 г. Суд удовлетворил исковое требование, поскольку был установлен факт несоблюдения индивидуальным предпринимателем условий использования гранта, полученного в рамках заключенного с Министерством соглашения о предоставлении из республиканского бюджета Кабардино-Балкарской Республики средств в целях софинансирования затрат, связанных с реализацией проекта «Семейная ферма». Ответчик не смог подтвердить достижение необходимого результата (на дату проверки по месту реализации проекта поголовье скота отсутствует, три новых рабочих места не создано). И как следствие – не мог подтвердить целевого расходования бюджетных средств.

В качестве еще одного вида нецелевого расходования бюджетных средств можно привести расходование средств сверх нормы, утвержденной в нормативных документах. Так, по делу № А43-4208/2023 [19] Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Нижегородской области обратился в арбитражный суд с иском к ООО «Стелла» о взыскании денежных средств, использованных не по целевому назначению. В ходе проверки установлено, что ООО «Стелла» на часть средств, полученных за оказание услуги по ОМС, приобрела датчик цифровой дентальный интраоральный, что превысило при расходовании установленные лимиты в соответствии с территориальной программой разрешенных расходов «на покупку основных средств – оборудование, производственный и хозяйственный инвентарь». По мнению общества, данные действия не могут квалифицироваться как нецелевое средств ОМС, а являются превышением лимитов расходования, за которое ответственность в виде возврата израсходованных средств с начислением пени и штрафа не предусмотрена. Рассмотрев представленные в дело документы, суд удовлетворил исковые требования Фонда в силу следующего. В соответствии с пунктом 1 ст. 147 БК РФ, расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством РФ, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов РФ. Согласно п. 5 ч. 2 ст. 20 Закона № 326-ФЗ, медицинские организации обязаны использовать средства ОМС, полученные за оказанную медицинскую помощь, в соответствии с программами ОМС. Исходя из этого, действия ответчика по приобретению оборудования должны квалифицироваться как нецелевое расходование средств ОМС, а не превышение лимитов расходования.

В рамках рассмотренных проблем необходимо особо остановиться на вопросе устранения правовой неопределенности, возникающем при установлении субъекта бюджетно-правовой ответственности. Видится, что для повышения уровня ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств к субъектам ответственности за данный вид нарушения следует относить всех участников бюджетного процесса, физических и юридических лиц, которым предоставляются бюджетные ассигнования и которые, соответственно, обладают полномочиями по их расходованию. Данный подход, полагаем, позитивно отразится на устранении противоречий и пробелов при разрешении доктринальных и правоприменительных проблем в сфере определения лиц, виновных в нецелевом использовании средств бюджетов бюджетной системы РФ.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: введ. Фед. Законом Рос. Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Рос. газ. – 1998. – 12 авг.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823.
2. Мусаткина А.А. К вопросу о финансово-правовой ответственности, безответственности и соотношении с национальной безопасностью // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2020. – № 3 (51). – С. 45-56.
3. Арсланбекова А.З., Карагишиев А.Э. Проблемы определения правовой природы финансово-правовой ответственности // Вестник Дагестанского

государственного университета. Серия 3: Общественные науки. – 2021. Т. 36. – № 3. – С. 65-74.

4. *Ибрагимов Р.Г.* Бюджетно-правовая ответственность в контексте расширения субъектов бюджетного права // Финансовое право. – 2022. – № 11. – С. 41-45.

5. *Пономарев О.В., Позняков К.С., Шичко А.Р., Моженко Н.С.* Бюджетно-правовая ответственность как институт бюджетного права // International Law Journal. – 2023. – Т. 6. – № 4. – С. 148-151.

6. *Арсланбекова А.З., Идрисова Н.Г.* Финансово-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2016. – № 1. – С. 53-57.

7. *Вифлеемский А.Б.* Три «не» при квалификации нарушений [Электронный ресурс] // Электронный журнал Финконтроль. – 2019. – № 3. – URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/385115/> (дата обращения: 17.09.2023).

8. *Крохина Ю.А.* Бюджетное право России: учебник для вузов [Текст] – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2023. – 374 с.

9. Отчеты об исполнении Плана деятельности Федерального казначейства за 2020, 2021, 2022 годы [Электронный ресурс] // Официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/>

10. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита: федер. закон Рос. Федерации от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 июля 2019 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 23 июля 2019 г. // Рос. газ. – 2019. – 31 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 30, ст. 4101.

11. *Куракин А.В., Карпухин Д.В.* К вопросу о развитии материальных норм Бюджетного кодекса РФ в части определения бюджетных нарушений и применения бюджетного принуждения // Современное право. – 2019. – № 12. – С. 25-30.

12. *Емельянова Е.С.* Ответственность за нарушение бюджетного законодательства [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 27 с.

13. *Болтинова О.В.* Бюджетное право: учебное пособие для среднего профессионального образования [Текст]. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. – 256 с.

14. Решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 10 мая 2023 г. по делу № А20-505/2023. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

15. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29 нояб. 2010 г. № 326-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19 ноября 2010 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 нояб. 2010 г. // Парламент. газ. – 2010. – 10-16 дек.; Рос. газ. – 2010. – 6 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 49, ст. 6422.

16. Определение Конституционного Суда РФ от 24 октября 2013 г. № 1648-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Консультативно-диагностический центр «Добрый доктор» за нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 части 2 статьи 20 и частью 9 статьи 39 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского АО от 30 апреля 2023 г. по делу № А75-23503/2022. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

18. Решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 27 октября 2022 г. по делу № А20-1981/2022. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».

19. Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 5 мая 2023 г. по делу № А43-4208/2023. Доступ из эл. сервиса «Картотека арбитражных дел».