

Неэффективное использование бюджетных средств и имущества

Смотрите в этом материале:

Ответственность за неэффективное использование бюджетных средств

Методы оценки эффективности использования бюджетных средств

Судебная практика по вопросу квалификации действий госучреждений в качестве неэффективного использования бюджетных средств

Из практики контрольно-ревизионной работы. Операции, которые могут быть квалифицированы в качестве неэффективного использования бюджетных средств (имущества)

Могут ли рассматриваться в качестве неэффективных расходы на приобретение одновременно двух справочно-правовых систем?

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует единая научнообоснованная методика, позволяющая квалифицировать действия должностных лиц государственных (муниципальных) учреждений в качестве неэффективного использования бюджетных средств. Впрочем, не существует и официально утвержденного определения самого понятия "неэффективное использование бюджетных средств".

Таким образом, констатируя при проверках наличие подобных нарушений, должностные лица органов финансового контроля, по сути, формулируют свою субъективную профессиональную оценку по поводу отдельных фактов финансовой и хозяйственной деятельности учреждения. При этом данная оценка может существенно отличаться как от позиции должностных лиц учреждения, так и от оценок других экспертов.

В то же время применение органами финансового контроля понятия "неэффективное использование бюджетных средств", конечно же, не беспочвенно. По сути, квалифицируя таким образом действия должностных лиц учреждения, проверяющие констатируют нарушение принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного ст. 34 БК РФ. В данной норме речь идет о любых расходах, осуществляемых за счет бюджетных средств.

Эффективное использование бюджетных средств в соответствии со статьей ст. 34 БК РФ связано с составлением и исполнением бюджетов бюджетной системы РФ участниками бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий, исходя из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом бюджетной системы РФ объема средств (результативности) (см. п. 3.5 Методических рекомендаций по оценке действий объекта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в целях подтверждения признаков неправомерного, **неэффективного** использования бюджетных средств и определения их последствий, утв. приказом Минфина России от 30.11.2023 N 532 (далее - Методические рекомендации)).

Оценка действий (бездействия) объекта контроля в случаях неэффективного использования им бюджетных средств направлена на сопоставление действий (бездействия) объекта контроля с действиями, которые должны были бы быть совершены с соблюдением принципа эффективности использования бюджетных средств (п. 3.4 Методических рекомендаций).

В качестве нарушения принципа эффективности использования бюджетных средств может рассматриваться, например, осуществление налоговых платежей, связанных с закреплением за учреждением излишнего (не используемого) имущества. Один из распространенных примеров неэффективного использования имущества - его невостребованность в деятельности учреждения с момента ввода в эксплуатацию (см., например, представления Счетной палаты РФ от 15.08.2016

Примечание

По мнению Минфина России, расходы казенного учреждения на выплату страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и последующее образование дебиторской задолженности учреждения по расчетам с ФСС (с 2023 года фонд реорганизован в СФР) некорректно рассматривать в контексте понятия нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств.

При этом образование такой дебиторской задолженности может быть учтено при оценке качества финансового менеджмента, осуществляемой главными администраторами средств бюджета в целях повышения финансовой дисциплины подведомственных ПБС, а также обеспечения ими ответственного и качественного расходования бюджетных средств (письмо Минфина России от 09.07.2019 № 02-09-09/50839).

Ввиду того, что бюджетные и автономные учреждения не являются участниками бюджетного процесса, а средства субсидий не являются бюджетными средствами, ст. 34 БК РФ, которой установлен принцип эффективности использования бюджетных средств, к этим учреждениям не применяется. Однако показатели результативности (эффективности) использования субсидий устанавливаются соглашениями на предоставление субсидий и порядками их предоставления (п. 6 ст. 69.2, п. 1 ст. 78.1, п. 2 ст. 78.2 БК РФ). В связи с этим у бюджетных и автономных учреждений также возникает обязанность эффективного расходования средств субсидий. О возможности взыскания в бюджет неэффективно потраченных средств свидетельствует судебная практика (см., например, определение ВС от 30.04.2019 № 301-ЭС19-5797, постановления АС Дальневосточного округа от 26.05.2021 № Ф03-2174/21, АС центрального округа от 05.06.2019 № А83-4729/2017, Седьмого ААС от 02.09.2019 № 07АП-6273/19 (оставлено в силе постановлением АС ЗСО от 26.12.2019 № Ф04-6528/19)).

Кроме того, важно **разграничивать правомерность и эффективность** расходов: неэффективными должны признаваться только те действия организаций бюджетной сферы, которые осуществляются законно, но недостаточно результативно или экономно. Если же в ходе контрольных мероприятий выявляются признаки нарушения каких-либо требований законодательства по расходованию денежных средств, то необходимо вести речь о незаконном расходовании средств (расходовании средств с нарушением закона) (письмо Минфина России от 26.05.2015 № 02-10-10/30084). В этом случае прежде всего должны применяться соответствующие виды ответственности, а не оцениваться эффективность.

В последние годы уполномоченными органами осуществляется планомерная работа по разработке и внедрению современных методов оценки эффективности расходования денежных средств в государственном секторе экономики.

Основой для осуществления такой деятельности, безусловно, является внедрение программно-целевого принципа бюджетного планирования (см., в частности, Бюджетное послание Президента РФ от 13.06.2013 "О бюджетной политике в 2014-2016 годах"; Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов; Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786). При этом в настоящее время уже разработаны и применяются ряд методических указаний и рекомендаций для оценки эффективности капитальных вложений, деятельности органов исполнительной власти (местного самоуправления), расходов в

рамках целевых программ*(1).

Актуальность подобной работы существенно возросла в связи с продолжающимся процессом формирования принципиально новых правоотношений между государственными (муниципальными) учреждениями и их учредителями. Дело в том, что деятельность все большего числа таких учреждений осуществляется на основе государственных (муниципальных) заданий, а не бюджетных смет (смотрите, в частности, абзац 2 п. 3 ст. 69.2 БК РФ). Как следствие, все острее встает вопрос о разработке единой, внятной методики, позволяющей объективно оценивать качество выполнения государственных (муниципальных) заданий и, соответственно, эффективность расходования бюджетных средств, выделяемых в качестве финансового обеспечения выполнения таких заданий. Иными словами, в ходе совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений внимание органов финансового контроля неминуемо будет смещаться с вопросов целевого использования бюджетных средств на контроль:

- достижения учреждениями запланированных результатов;
- результативности и целесообразности произведенных расходов.

Вполне вероятно, что вслед за выработкой научнообоснованных принципов и механизмов контроля, позволяющих свести к минимуму субъективный фактор при квалификации определенных расходов учреждений в качестве неэффективного расходования бюджетных средств, на законодательном уровне будет определена мера ответственности за подобные нарушения. Однако в настоящее время при проверках вопросов эффективности расходования бюджетных средств (в том числе и средств субсидий) преобладают субъективные профессиональные оценки, поэтому решение проблем повышения эффективности подобных расходов исключительно путем принятия соответствующих кадровых и организационных решений представляется вполне оправданным, ведь в противном случае было бы не избежать многочисленных судебных разбирательств. В то же время в отдельных случаях неэффективное использование бюджетных средств может стать причиной нанесения публично-правовому образованию ущерба*(2).

Обратите внимание: попытки главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств обеспечить эффективное использование денежных средств путем "тотальной" регламентации порядка осуществления расходов в подведомственных учреждениях, а порой и путем направления в данные учреждения прямых указаний об осуществлении (не осуществлении) тех или иных расходов не в полной мере соответствуют требованиям бюджетного законодательства. Более того, как показывает практика, подобные действия, как правило, приводят к прямо противоположному эффекту - средства расходуются с еще меньшей эффективностью, чем могла бы быть обеспечена учреждениями.

Описанная выше проблема еще в большей мере проявляется при анализе действий автономных и бюджетных учреждений, получающих субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ). Дело в том, что данные учреждения, равно как и их учредители, ориентируются прежде всего на выполнение государственного (муниципального) задания в заданный промежуток времени и с должным качеством.

Помимо эффективности использования денежных средств, контролирующие органы уделяют пристальное внимание и вопросу эффективного использования государственного (муниципального) имущества, принадлежащего учреждениям на праве оперативного управления. Выявление фактов неэффективного использования имущества может привести к принятию собственником имущества (в лице уполномоченных органов) соответствующих управленческих решений в отношении виновных лиц.

В отдельных случаях органы государственного финансового контроля в качестве нарушения

(недостатка) рассматривают отсутствие в учреждении контроля за использованием государственного (муниципального) имущества. В этом случае оценить эффективность расходования средств, выделенных на содержание такого имущества, не представляется возможным*(3).

Критерии квалификации неэффективного использования средств и имущества:

Критерии квалификации нарушения	Причины нарушения	Судебные акты, акты органов финконтроля
Неэкономное расходование бюджетных средств при осуществлении закупок	Завышение начальной (максимальной) цены контрактов	п. 10.4 Отчета Контрольно-счетной палаты Городской Думы города Южно-Сахалинска, утв. решением Городской Думы города Южно-Сахалинска от 23.09.2015 N 269/15-15-5 (утратил силу)
Недополучение доходов в виде арендной платы и непринятии мер по возмещению расходов, связанных с содержанием государственного (муниципального) имущества	Отсутствия надлежащего контроля за использованием имущества, переданного по договору безвозмездного пользования или в аренду	п. 4 представления Счетной палаты Российской Федерации от 31.05.2016 N ПР02-124/02/2-05, п. 3 представления Счетной палаты РФ от 31.05.2016 N ПР 12-127/12-02
Осуществление расходов с целью содержания (ремонта) неиспользуемого имущества		п. 4 представления Счетной палаты РФ от 31.05.2016 N ПР 12-171/12-03, постановление Восемнадцатого ААС от 31.10.2019 по делу N А76-6432/2019
Осуществление расходов на приобретение имущества в отсутствии потребности	Некачественное планирование	п. 5 представления Счетной палаты РФ от 31.05.2016 N ПР 12-94/12-04

Ответственность за неэффективное использование бюджетных средств

Внимание!

Ни административная, ни уголовная ответственность за "неэффективное использование бюджетных средств" в настоящее время не предусмотрена.

Вместе с тем указание на подобное нарушение в материалах проверок нередко становится основанием для привлечения соответствующих должностных лиц к дисциплинарной ответственности, принятия иных кадровых, организационных решений.

Именно поэтому каждое решение руководителя учреждения, связанное с расходованием денежных средств, должно быть обоснованно с экономической точки зрения (а по возможности и подкреплено соответствующими расчетами). Данное правило в полной мере применимо и к решениям, связанным с использованием имущества учреждения, если такие решения влекут образование новых бюджетных (денежных)

При выявлении по итогам проверки неэффективного расходования бюджетных средств органом государственного (муниципального) финконтроля могут быть направлены:

- представление, содержащее требование об устранении учреждением нарушения и о принятии мер по устранению его причин и условий либо требование о принятии мер по устранению причин и условий нарушения в случае невозможности его устранения (п. 2 ст. 270.2 БК РФ);

- предписание, содержащее обязательные для исполнения учреждением в установленный срок требования о принятии мер по возмещению причиненного ущерба публично-правовому образованию. Направляется при наличии возможности определения суммы причиненного ущерба (п. 3 ст. 270.2 БК РФ);

- копии представления и предписания направляются ГРБС (РБС) или органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя, если объект контроля является бюджетным или автономным учреждением, иному органу исполнительной власти (органу местного самоуправления), предоставившему объекту контроля средства из бюджета (п. 10 Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля "Реализация результатов проверок, ревизий и обследований", утв. постановлением Правительства РФ от 23.07.2020 N 1095 (далее - Стандарт N 1095);

- информация в правоохранительные органы, органы прокуратуры и иные государственные (муниципальные) органы (п. 7 Стандарта N 1095).

Методы оценки эффективности использования бюджетных средств

В настоящее время единые критерии оценки эффективности использования бюджетных средств не установлены. В зависимости от типа органа финконтроля могут применяться различные нормативные акты, так, например, Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 "Аудит эффективности" утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 09.02.2021 N 2ПК (далее - Стандарт).

В п. 1.2 Стандарта дается определение **эффективности** - это соотношение между достигнутыми результатами (непосредственными и (или) конечными) и использованными для их достижения ресурсами, отражающее экономность и (или) результативность использования ресурсов. Здесь упомянуты две стороны эффективности использования государственных средств:

- **экономность** - достижение определенных результатов с использованием наименьшего объема ресурсов;

- **результативность** - достижение наилучших результатов с использованием определенного объема ресурсов. Обеспечение результативности использования бюджетных средств является бюджетным полномочием получателей бюджетных средств (подп. 3 п. 1 ст. 162 БК РФ).

В процессе аудита обнаруженные факты сравниваются с критериями аудита эффективности, которые представляют собой требуемое состояние или ожидание в отношении использования ресурсов и достижения результатов. Критерии разрабатываются после определения: результатов (показателей (индикаторов), их плановых и фактических значений) и ресурсов (видов ресурсов, плановых и фактических объемов их использования) (пп. 3.3.1, 3.3.2, 4.2.1 Стандарта).

В качестве базовых критериев п. 3.3.16 Стандарта выделены:

- 1) запланированные результаты достигнуты;
- 2) использование ресурсов не превышает первоначально запланированный объем;
- 3) при оценке результативности - возможность добиться лучших результатов (по количеству и (или) качеству; принципиально иных результатов, в том числе для полноценного использования

выгодоприобретателями) за счет использованных ресурсов или аналогичных ресурсов отсутствует;
при оценке экономности - возможность использования меньшего ресурса для достижения полученного результата отсутствует;

4) необходимость дополнительных ресурсов для достижения запланированных или лучших, чем запланировано, результатов (по количеству и (или) качеству; принципиально иных результатов) отсутствует.

Кроме того, может осуществляться оценка альтернативных ресурсов и методов использования ресурсов на предмет возможности сокращения объема используемых ресурсов за счет альтернативных вариантов с точки зрения оптимальности выбора, распределения и использования тех или иных ресурсов, методов использования ресурсов без ущерба для достижения результатов. При этом оцениваются не уже выбранные ресурсы и методы (способы) их использования (например, финансовые ресурсы - бюджетные ассигнования на закупку товаров), а альтернативные варианты:

- выбор иного ресурса - оптимально ли выбран ресурс? Оценивается возможность использования иного ресурса (например, замена (в том числе частичная) финансовых ресурсов на трудовые и (или) материальные и т.п.);

- распределение и использование ресурсов - оптимально ли распределены и использованы ресурсы для достижения результатов, имеются ли ресурсы, в той или иной степени не используемые? Оценивается оптимальность соотношения финансовых, трудовых, материальных, временных и других ресурсов между собой и их использования;

- выбор иного метода (иных методов) использования ресурса - можно ли оптимизировать процессы для сокращения издержек? Оценивается возможность применения иных методов (способов) использования ресурсов, а также возможность оптимизации процессов внутри метода использования ресурсов (например, замена закупки услуг субсидией на иные цели государственному (муниципальному) учреждению, которое оказывает такие услуги собственными силами; ресурс не меняется, но меняется метод (процесс), сокращается время получения результата (временной ресурс) (п. 4.2.5 Стандарта).

Согласно п. 26 Методических рекомендаций, при выполнении контрольных действий по документальному и (или) фактическому изучению фактов финансово-хозяйственной жизни на предмет их соответствия принципу эффективности использования бюджетных средств вне зависимости от темы (предмета) контрольного мероприятия рекомендуется изучить возможность выполнения участником бюджетного процесса мероприятий (достижения показателей, результатов) с использованием наименьшего объема бюджетных средств при исполнении им бюджетных полномочий главного распорядителя (распорядителя) и получателя бюджетных средств или возможности достижения наилучшего результата с использованием заданного объема бюджетных средств.

Таким образом, общие подходы к критериям, по которым определяется неэффективное использование бюджетных средств несмотря на разное нормативное регулирование - схожи.

Обратите внимание: в случаях, когда бюджетные средства израсходованы в полном объеме на закупку определенных товаров, выполнение конкретных работ, оказание услуг, результатом их использования будет наличие данных товаров, работ, услуг в запланированном количестве и требуемого качества. Но если эти товары, работы, услуги не обеспечивают удовлетворение потребностей тех, для кого они предназначены, с учетом особенностей проверяемой сферы будет отмечено недостижение или достижение не в полной мере целей и нерешение или решение не в полной мере задач социально-экономического развития РФ.

Любой организации бюджетной сферы не помешает "примерить на себя" приведенные выше критерии оценки эффективности использования бюджетных средств. По результатам таких

действий, при необходимости, соответствующие управленческие решения могут быть приняты организацией самостоятельно или по согласованию с уполномоченными органами (главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, учредителем).

Так же, существуют различные правовые акты, устанавливающие критерии оценки эффективности использования средств, направляемых на определенные виды расходов (см., например, Правила, утв. постановлением Правительства РФ от 15.03.2023 N 399).

Минфином России отмечается, что на федеральном уровне в рамках отдельных федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства РФ, предусматривающих предоставление средств из федерального бюджета, могут быть предусмотрены порядки и методики оценки эффективности расходования бюджетных средств. Также в соответствии с положениями п. 3 ст. 179 БК РФ в целях ежегодной оценки эффективности реализации госпрограммы РФ, государственной программы субъекта РФ, муниципальной программы соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом госвласти субъекта РФ, местной администрацией МО утверждается порядок проведения указанной оценки и ее критерии. В соответствии с действующим законодательством РФ указанные порядки могут предусматривать, в том числе оценку эффективности расходования бюджетных средств. Таким образом, по мнению Минфина России, в целях определения эффективности расходования бюджетных средств, в том числе следует руководствоваться правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, правовыми актами, обуславливающими публичные нормативные обязательства предоставления средств из бюджетов бюджетной системы РФ, и содержащими порядок или методику оценки эффективности расходования бюджетных средств (см. письмо Минфина России от 26.11.2020 N 02-09-07/103225).

Эффективность расходования бюджетных средств напрямую влияет на эффективность деятельности органов власти и местного самоуправления, которая оценивается в соответствии с показателями и методиками, утвержденными указами Президента РФ от 28.04.2008 N 607, от 28.11.2024 N 1014 (ранее от 04.02.2021 N 68 - утратил силу), постановлениями Правительства РФ от 28.01.2025 г. N 58 (ранее от 03.04.2021 N 542 - утратил силу), от 17.12.2012 N 1317, от 19.04.2018 N 472.

Оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных на господдержку инновационной деятельности, осуществляется с соблюдением требований, установленных ст. 16.5 Федерального закона от 23.08.1996 N 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" и правилами, утв. постановлением Правительства РФ от 22.12.2020 N 2204 (п. 2 ст. 160.3 БК РФ).

Судебная практика по вопросу квалификации действий госучреждений в качестве неэффективного использования бюджетных средств

В настоящее время судам достаточно часто приходится рассматривать споры, так или иначе связанные с отражением в актах (заключениях) проверок нарушения: "неэффективное расходование бюджетных средств". При этом судьи неизменно указывают: для отражения в актах (заключениях) подобного нарушения факт неэффективного расходования бюджетных средств должен быть прежде всего доказан (см. например, постановления Второго ААС от 28.07.2022 N 02АП-5122/22, Четырнадцатого ААС от 21.03.2019 N 14АП-538/19, от 23.09.2019 N 14АП-7571/19, ФАС Восточно-Сибирского округа от 14.01.2011 по делу N А33-5340/2010, от 15.12.2010 по делу N А10-1132/2010).

Данная правовая позиция вполне определенно была сформулирована в п. 23 постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации"*(4): конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если

уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть решены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог достигнуть лучшего результата (см. также письмо Минфина России от 17.03.2020 N 02-09-09/20248, определение Верховного Суда РФ от 03.03.2020 N 305-ЭС20-376, постановление Шестого ААС от 18.03.2020 N 06АП-781/20).

Пример. Квалификация расхода в качестве неэффективного

В августе прошлого года Администрация муниципального образования получила из бюджета субсидию в сумме более чем 70 млн руб. на строительство, реконструкцию, модернизацию объектов инженерной инфраструктуры. Соглашением о предоставлении субсидии указанные мероприятия следовало завершить до 31 декабря прошлого года. Однако фактически акт выполненных работ был подписан Администрацией 27 марта текущего года, а разрешение на ввод объекта в эксплуатацию получено и того позже - в ноябре текущего года.

При проведении проверки использования субсидии ревизоры расценили несвоевременный ввод объекта в эксплуатацию как неэффективное расходование бюджетных средств ввиду нарушения обязательств по достижению целевых показателей результативности предоставления субсидии и графика выполнения мероприятия.

Однако пришел к заключению, что правовая позиция контрольного органа о неэффективности и нерезультативности использования бюджетных средств основана на том, что администрация имела возможность завершить мероприятия в срок до 31 декабря прошлого года, но не сделала этого. А вот доказательств, позволяющих суду в соответствии с разъяснениями п. 23 постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 23 признать действия Администрации неэффективным расходованием бюджетных средств, в деле не содержится.

На этом основании суды трех инстанций отказали контрольному органу во взыскании с Администрации суммы выделенной ей субсидии (постановление АС Восточно-Сибирского округа от 12.08.2019 по делу N A19-13906/2018).

На необходимость применения такого подхода в последнее время все чаще указывают и специалисты уполномоченных органов (см., например, письмо Федерального казначейства от 17.03.2011 N 42-7.4-05/9.4-180).

Внимание!

Подобным же образом возможность квалификации расходов в качестве неэффективного использования средств трактуется судами и применительно к государственным (муниципальным) учреждениям, не являющимся участниками бюджетного процесса.

Пример. Квалификация расхода в качестве неэффективного

1. Проверкой установлено, что основанием для начисления и выплаты работникам стимулирующих выплат являются критерии, позволяющие оценить результативность и качество работы работника. Однако работникам выплачены премии за интенсивность и высокие результаты. Отсутствие (непредставление во время проверки) документов,

подтверждающих рассмотрение критериев, позволяющих оценить результативность и качество работы работников, по мнению Службы финнадзора, свидетельствует о незаконности действий учреждения и нанесению ущерба Республике. Службой вынесено Предписание, которым ГАУ предписано возместить ущерб вследствие незаконно выплаченных стимулирующих выплат.

Суды пришли к выводу о том, что предписание вынесено Службой необоснованно, поскольку стимулирующие выплаты за проверенные периоды выплачивались по решению созданного в учреждении коллегиального органа на основании приказов руководителя учреждения, представлений непосредственных руководителей, в пределах фонда оплаты труда и не превышали размера по отдельным работникам в отдельные периоды 200% от оклада. Выявленные проверяющим органом нефинансовые нарушения, сводятся лишь к ненадлежащему исполнению, с позиции Службы, Учреждением нормативных и локальных актов, регулирующих трудовые отношения, оплату труда, поскольку, как указано в кассационной жалобе, заявитель только в августе 2016 г. разработал и утвердил механизм рассмотрения показателей и критерием оценки эффективности труда. Однако суд учитывает, что отсутствие такого механизма не привело к нарушению использования бюджетных средств, поскольку выплаченные суммы работникам являлись стимулирующими выплатами, связанными с надлежащим исполнением работниками учреждения своих трудовых обязанностей (постановление АС ЦО от 05.06.2019 N Ф10-1961/18).

2. Компенсационные выплаты уборщикам в связи с необходимостью использования чистящих, моющих и дезинфицирующих средств, а также за "некомфортный труд" (уборка санузлов) признаны неэффективным расходованием субсидии на госзадание, доплата до МРОТ. На муниципальное автономное учреждение возложена обязанность возратить в бюджет неэффективно потраченные средства (определение ВС РФ от 30.04.2019 N 301-ЭС19-5797).

В п. 23 постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 23 приведено еще одно чрезвычайно важное положение, которым в настоящее время руководствуются суды при оценке соблюдения принципа эффективности использования бюджетных средств: участники бюджетного процесса должны самостоятельно определять необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции. При этом самостоятельность их решений ограничивается только:

- поставленными перед получателями бюджетных средств задачами;
- лимитами бюджетных обязательств, доведенными по определенным кодам бюджетной классификации (предельными объемами финансирования).

Пример. Квалификация расхода в качестве неэффективного

1. Казначейство признало неэффективным использованием бюджетных средств расходы учреждения по оплате внештатному сотруднику по договорам на оказание юридических услуг, входящих в обязанности штатных работников.

Суд установил, что штатным расписанием учреждения действительно предусмотрена должность ведущего специалиста-эксперта, в чьи должностные обязанности входили в том числе и юридические услуги, идентичные указанным в рассматриваемых договорах. Однако в период действия этих договоров штатная должность ведущего специалиста-эксперта была вакантна. Соответственно, у учреждения были все основания для привлечения внештатного специалиста для оказания юридических услуг на

договорной основе, тем более что спектр оказанных по договорам услуг шире, чем приведенный в должностной инструкции ведущего специалиста-эксперта. Кроме того, расходы на оплату труда штатного специалиста-эксперта значительно больше, чем учреждение потратило на оплату услуг специалиста по договору. Судьи трех уровней единогласно пришли к заключению, что у учреждения были все основания для привлечения внештатного специалиста для оказания юридических услуг на договорной основе, тем более что спектр оказанных по договорам услуг шире, чем приведенный в должностной инструкции штатного юриста. Верховный Суд так же счёл, что говорить в такой ситуации о неэффективном расходовании бюджетных средств безосновательно (определение Верховного Суда РФ от 21.05.2020 N 309-ЭС20-5101).

2. Установлено неэффективное использование, выразившееся в заключении и оплате за счет средств субсидии на иные цели гражданско-правовых (ГП) договоров с работниками учреждения, находящимися в отпуске, на работы, выполнение которых согласно должностным инструкциям входит в обязанности других работников, при проведении мероприятий в рамках госзадания, в финобеспечение которого уже заложена зарплата вышеуказанных работников из средств субсидии на госзадание.

Директором заключен и оплачен ГП договор на выполнение работ по подготовке к фестивалю с начальником театрально - зрелищного отдела учреждения в период нахождения ее в отпуске. При этом в штате Учреждения предусмотрена должность начальника культурно - массового отдела (не вакантна), должностной инструкцией которой предусмотрено выполнение работ, в отношении которых с начальником театрально - зрелищного отдела заключен договор. Судом отмечено, что выполнение указанных работ входило в должностные обязанности данного работника, не могло являться сверхурочными, оплата выполнения осуществлялась за счет средств субсидии на госзадание. Расходы по ГП договору признаны неэффективным использованием средств субсидии на иные цели, что является нарушением Соглашения (постановление Седьмого АС от 02.09.2019 N 07АП-6273/19 оставлено в силе постановлением АС ЗСО от 26.12.2019 N Ф04-6528/19).

Из практики контрольно-ревизионной работы. Операции, которые могут быть квалифицированы в качестве неэффективного использования бюджетных средств (имущества)

Анализ результатов контрольно-ревизионной работы, проводящейся в различных публично-правовых образованиях, а также соответствующей судебной практики позволяет разделить нарушения принципа эффективности использования бюджетных средств (имущества) на следующие группы.

1. Неприменение правовых механизмов, предусмотренных Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ и направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств, защиту интересов заказчиков от рисков, связанных с действиями недобросовестных контрагентов. К таким механизмам, в частности, относятся: установление требования о внесении денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе (аукционе) или обеспечения исполнения контракта; включение в контракты условий об ответственности контрагентов за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств.

В качестве обстоятельств, способствующих неэффективному использованию бюджетных средств, могут рассматриваться: необоснованное включение в контракты условий об авансовых

платежах, неприменение механизма поэтапной приемки товаров (работ, услуг). Кроме того, вопрос об эффективности совершенной закупки может быть поставлен при признании решения заказчика об отказе в заключении контракта необоснованным (письмо Минфина России от 23.04.2015 N 02-02-08/23319).

Внимание!

Само по себе неприменение перечисленных выше мер, не может рассматриваться в качестве неэффективного использования бюджетных средств, однако в случае нанесения недобросовестным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) вреда интересам заказчика неприменение этих мер может рассматриваться как признак неэффективного использования бюджетных средств (см., в частности, письмо Росфиннадзора от 27.04.2009 N 43-01-07-25/1813). Кроме того, данные механизмы вполне обоснованно могут применяться и автономными учреждениями, на которые по общему правилу положения Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ не распространяются.

2. Расходование средств с превышением необходимого (возможного) объема затрат, но при получении требуемого результата:

- приобретение товаров (работ, услуг) по ценам, значительно превышающим среднерыночные, в том числе:

- * приобретение товаров (работ, услуг) через посредников, если расходование средств на законных основаниях могло осуществляться без их участия;

- * укрупнение лота, которое привело к ограничению количество участников закупки и товары приобретены дороже у профильных поставщиков;

- * при формальном выполнении условия о направлении запроса на предоставление ценовой информации пяти потенциальным поставщикам, направление запроса аффилированным лицам и поставщикам, для которых деятельность не является профильной, повлекло существенное завышение цены контракта;

- значительное превышение расходов на поддержание объектов в состоянии, пригодном к эксплуатации, над стоимостью приобретения и эксплуатации новых аналогичных объектов;

- расходование средств на аренду имущества в сумме, превышающей его рыночную стоимость (письмо ФФОМС от 20.05.2014 N 2635/101).

- приобретение материальных ценностей сверх норм обеспечения (расходования, списания), установленных учреждением самостоятельно, или доведенных вышестоящей организацией (данное правило применимо как в отношении объектов основных средств, так и в отношении материальных запасов);

- оплата работ (услуг), которые могли бы быть выполнены силами профильных сотрудников учреждений в рамках их должностных обязанностей или же путем привлечения специалистов на добровольных началах (без оплаты).

Примечание

Возможно ли привлечь адвоката для оказания юридической помощи за счет средств местного бюджета, если в структуре местной администрации имеется правовое управление?

Закупка юридических услуг (в том числе оказываемых адвокатами) для обеспечения муниципальных нужд допустима, если по объективным причинам (наличие вакансий, высокая загруженность штатных работников, отсутствие в их должностных регламентах соответствующего функционала и т.п.) эти работы не могут быть выполнены силами

собственных специалистов: смотрите определение судебной коллегии по гражданским делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 01.10.2024 г. по делу N 8Г-17945/2024[88-19010/2024] или постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2019 г. N Ф09-8287/19 по делу N А07-39192/2018. Иное может быть квалифицировано в качестве неэффективного использования бюджетных средств.

3. Расходование средств без достижения требуемого (заявленного) результата:

- приобретение материальных ценностей, необходимость в которых отсутствует или наступит по истечении значительного промежутка времени;
- использование материальных средств не по прямому назначению (например, не в рамках основной деятельности, а для обеспечения деятельности административного аппарата);
- неиспользование приобретенного имущества по различным причинам (отсутствие специалистов, необходимых для эксплуатации имущества; отсутствие средств, необходимых для ввода объектов в эксплуатацию; отсутствие средств на ремонт, приобретение расходных материалов; некомплектность и т.п.) (см., например, постановление Восемнадцатого ААС от 31.10.2019 по делу N А76-6432/2019);
- осуществление налоговых платежей за не используемое имущество (см. решение АС Амурской области от 31.10.2023 по делу N А04-7550/2023, постановление Чаа-Хольского районного суда Республики Тыва от 27.02.2023 по делу N 5-5/2023, постановление Восемнадцатого ААС от 31.10.2019 по делу N А76-6432/2019);
- оплата непригодного к использованию имущества - товаров ненадлежащего качества, в том числе с истекшими сроками годности;
- средства, предназначавшиеся на ремонт здания, израсходованы в полном объеме, но работы выполнены в меньшем объеме, чем указано в ОБАС;
- осуществление капитальных вложений в объекты, которые не были законсервированы в установленном порядке и пришли в негодность;
- оплата строительно-монтажных работ, осуществляемых без проведения экспертиз проектно-сметной документации, при несоответствии документации существующим требованиям;
- оплата разработки проектно-сметной документации, в то время, как работы (строительство, ремонт), с целью выполнения которых она разработана, не запланированы и (или) длительное время не начаты.

4. Использование имущества сверх необходимого (возможного) на получение требуемого результата или без его достижения.

Например, для получения груза 0,5 т учреждением был направлен автомобиль "КАМАЗ", грузоподъемностью 10 т, при наличии в учреждении автомобиля "Газель", грузоподъемностью 1,5 т. Груз получен не был, в связи с тем, что "КАМАЗ" не смог проехать на склад поставщика из-за сезонного ограничения проезда большегрузного автотранспорта по дорогам общего пользования. Впоследствии груз был доставлен автомобилем "Газель".

5. Приобретение морально устаревшего оборудования или работ (услуг), выполняемых (оказываемых) с применением морально устаревших технологий (методов).

6. Занижение размера арендной платы при сдаче государственного (муниципального) имущества в аренду.

7. Необоснованное накопление на счетах (лицевых счетах) остатков денежных средств.

8. Перечисление денежных средств (авансов) тем контрагентам, по которым в учете

учреждений числится непогашенная дебиторская задолженность. И наоборот, непогашение учреждениями в установленные сроки кредиторской задолженности при наличии соответствующих денежных средств.

9. Необеспечение результативности и эффективности расходов при внедрении и сопровождении информационных технологий, выразившееся в следующем*(5):

- при разработке программного обеспечения не обеспечивается возможность учета отдельных видов данных, в результате чего при наличии программы учет ведется на бумажных носителях;

- медленная работа программного обеспечения, которая приводит к потерям времени и увеличивает продолжительность совершения операций;

- информация принимается предварительно на бумажных носителях и затем вручную вносится в программный комплекс, что создает дополнительную нагрузку на должностных лиц без законодательно возложенной обязанности осуществлять данные функции;

- оплаченные программные продукты не внедрены в деятельность организации, в результате чего учет и контроль ведется вручную, с применением Excel, старых не поддерживаемых программных средств и т.п.

10. Непредъявление регрессного требования к принципалу при исполнении гарантом государственной (муниципальной) гарантии (если возникновение права регрессного требования было предусмотрено при предоставлении гарантии).

11. Неэффективное предоставление бюджетных кредитов - без достижения предусмотренных результатов.

12. Осуществление расходов, которых можно было избежать - в результате ненадлежащего исполнения работниками своих обязанностей, учреждением за счет бюджетных средств оплачены судебные расходы.

13. Превышение прав на принятие бюджетных обязательств при оплате командировочных расходов.

Суд подтвердил обоснованность предписания органа финконтроля, согласно которому ФКУ обязано перечислить в доход бюджета сумму неэффективно израсходованных бюджетных средств*(6). Неэффективными расходами признаны:

- оплата проезда к месту служебной командировки и обратно по фактической стоимости проезда воздушным транспортом в салонах бизнес-класса;

- возмещение расходов за пользование в аэропортах VIP-залами.

Один из аргументов - постановлением Правительства РФ от 02.10.2002 N 729 **прямо предусмотрена** возможность оплаты проезда в сумме, не выше стоимости проезда воздушным транспортом в салоне экономического класса. А оплата ФКУ расходов за пользование VIP-залами в принципе не предусмотрена действующим законодательством.

Учреждению было предписано вернуть в бюджет сумму, равную **стоимости билетов** в салонах бизнес-класса, **а не разницу** между стоимостью перелета в салоне бизнес-класса и эконом-класса. Такое решение принято, так как не представлены доказательства, подтверждающие отсутствие авиабилетов эконом-класса на момент приобретения билетов бизнес-класса, либо доказательства, обосновывающие необходимость приобретения билетов бизнес-класса с приложением доказательств, подтверждающие стоимость билетов эконом-класса.

Кроме того, судом **не были приняты во внимание** следующие доводы учреждения:

1) в законодательстве отсутствует определение неэффективного использования бюджетных средств, в связи с чем применение мер принуждения является необоснованным;

- 2) расходы были согласованы с ГРБС;
- 3) у организации отсутствуют ЛБО для возмещения необоснованно выплаченных средств.

14. Осуществление государственных заимствований, которые не направлены на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, в результате чего осуществлены дополнительные расходы на обслуживание долга (см. постановление АС Московского округа от 11.08.2022 N Ф05-17592/22, п. 27 Методических рекомендаций).

Могут ли рассматриваться в качестве неэффективных расходы на приобретение одновременно двух справочно-правовых систем?

В соответствии с п. 23 постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации" (в редакции от 26.02.2009), оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного ст. 34 БК РФ, судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции.

В этой связи конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата.

Ввиду того, что понятие "неэффективное использование средств", не определено, отсутствует и единообразный подход при квалификации органами финансового контроля расходных операций в качестве такого нарушения. Так, Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), утвержденный постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21.12.2021 N 14ПК, а также Классификатор нарушений (рисков), утвержденный Федеральным казначейством 19.12.2017, не содержат критериев для квалификации такого нарушения как "неэффективное использование бюджетных средств". На уровне отдельных публично-правовых образований органами финансового контроля в качестве неэффективного использования средств квалифицируются избыточные расходы. При этом в случае, если речь идет об избыточных расходах в результате необоснованных закупок за счет бюджетных средств, включая закупки бюджетных (автономных) учреждений за счет средств предоставленных субсидий, то действия (бездействия) должностных лиц рассматриваются в качестве несоблюдения требований законодательства о закупках при их планировании, то есть могут быть квалифицированы в качестве административного правонарушения, ответственность за которое ранее была предусмотрена ст. 7.29.3 КоАП РФ (в ред. до 28.02.2025)*(7). В настоящее время данная статья утратила силу (Федеральный закон от 28.12.2024 N 500-ФЗ). Однако в настоящее время ответственность за указанное нарушение может наступить по ст. 7.30.1 КоАП РФ.

В то же время, давая оценку избыточности расходов, следует учитывать, что требование о нормировании закупок установлено положениями ст. 19 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ в отношении государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, за исключением казенных учреждений,

которым в установленном порядке формируется государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ). Соответственно, количество приобретаемых справочно-правовых систем, приобретаемых бюджетными или автономными учреждениями, не нормируется.

Безусловно, как справочно-правовая система "ГАРАНТ", так и "Консультант Плюс" приобретаются в целях информационного сопровождения работы профильных специалистов учреждения. Вместе с тем, в своей основе указанные СПС имеют различные подходы к хранению, систематизации и представлению правовой информации. Кроме того, информационное наполнение программ не является абсолютно идентичным. В одной системе могут быть представлены материалы, отсутствующие по каким-либо причинам в другой системе (в частности, разработчиком одной системы не достигается соглашение с автором материала о возможности включения его в тот или иной информационный банк, а разработчиком другой достигается, либо в одной системе присутствует подборка материала по какой-либо специфической тематике, представляющей практический интерес для конкретной организации, а в другой - нет и т.д.). Помимо прочего в указанных системах применены различные подходы к графическому отображению информации, ее поиску.

Расходы, связанные с приобретением одновременно двух справочно-правовых систем, не могут рассматриваться в качестве неэффективных (избыточных) независимо от источника финансового обеспечения расходов (средства, предоставленные из бюджета, либо собственные средства учреждения) при условии, что комплекты справочно-правовых систем не идентичны, а каждый из приобретенных комплектов по отдельности может не в полной мере удовлетворять потребности учреждения.

Тем не менее, оплата одного из комплектов средствами от приносящей доход деятельности, безусловно, позволит избежать претензий при проверке.

*(1) См. например:

- Методика оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения (утв. приказом Минэкономразвития России от 27.03.2019 N 167);
- Методика оценки эффективности использования средств бюджета республики Крым, направляемых на капитальные вложения (утв. постановлением Совета министров Республики Крым от 30.12.2014 N 660);
- Методика оценки эффективности использования средств областного бюджета, направляемых на капитальные вложения (утв. постановлением Правительства Белгородской области от 28.03.2016 N 84-пп);
- Методика оценки эффективности использования средств республиканского бюджета, направляемых на капитальные вложения (утв. постановлением Правительства Республики Хакасия от 27.09.2017 N 495).

*(2) См. например:

- п. 4 Отчета Контрольно-счетной палаты Кыштымского городского округа за 1-е полугодие 2012 года, утв. постановлением Администрации Кыштымского городского округа Челябинской области от 19.07.2012 N 422;
- п. 2 Отчета о работе Контрольно-счетной палаты Московской области за 2014 год, утв. постановлением Московской областной Думы от 23.04.2015 N 27/125-П.

*(3) См. в частности, п. 4 Заключения Счетной палаты РФ от 31.08.2015 N ЗКМ-98/11-03 на отчет об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2014 год, представленный Правительством РФ Счетной палате РФ (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 27.08.2015 N 37К(1048)).

*(4) Пункт 23 был введен в постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 23 постановлением Пленума ВАС РФ от 26.02.2009 N 17 в связи с новыми вопросами, возникающими в судебной практике, в целях обеспечения единообразных подходов к разрешению споров, связанных с применением бюджетного законодательства.

*(5) Подробнее см., в частности, опубликованный в "Бюллетене Счетной палаты Российской Федерации" Отчет о результатах контрольного мероприятия "Проверка целевого расходования средств федерального бюджета в 2012-2014 годах (при необходимости в более ранние периоды) на разработку, создание, модернизацию, сопровождение современных технологий, в том числе информационных технологий, и практики их применения таможенными органами".

*(6) См. постановления 9 ААС от 01.02.2016 N 09АП-55065/15, АС Московского округа от 01.06.2016 N Ф05-5614/16.

*(7) Смотрите, в частности:

- Классификатор нарушений и недостатков, выявляемых в ходе муниципального финансового контроля, утв.

Постановлением администрации городского округа город Агидель Республики Башкортостан от 28.06.2013 N 532;
- Приложение 4 к Методическим рекомендациям по проведению аудита в сфере закупок, утв. Коллегией Контрольно-счетной палаты Кабардино-Балкарской Республики;
- Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты городского округа "Город Калининград" за 2019 год, утв. Решением городского Совета депутатов Калининграда от 04.03.2020 N 29;
- п. 5.6 Отчета о деятельности Контрольно-счетной палаты г. Улан-Удэ за 2014 год, утв. Решением Улан-Удэнского городского Совета депутатов Республики Бурятия от 29.01.2015 N 54-6.