

Нецелевое использование бюджетных средств и имущества получателями бюджетных средств

Смотрите в этом материале:

Ответственность за нецелевое использование бюджетных средств и имущества получателями бюджетных средств

Субъекты административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ

Квалификация расходов, осуществляемых получателями бюджетных средств, в качестве нецелевого использования бюджетных средств

Споры о целевом характере выплат работникам учреждений (обзор судебной практики с 2018 г.)

Одним из основополагающих принципов бюджетной системы РФ, установленных ст. 28 БК РФ, является принцип адресности и целевого характера бюджетных средств.

Данный принцип означает, что бюджетные ассигнования и лимиты доводятся до конкретных получателей с указанием цели их использования (ст. 38 БК РФ). Целями являются заранее запланированные направления расходования бюджетных средств.

Правовым основанием предоставления бюджетных средств являются:

- 1) закон (решение) о бюджете;
- 2) сводная бюджетная роспись, бюджетная роспись;
- 3) лимиты бюджетных обязательств;
- 4) бюджетная смета;
- 4) договор (соглашение) о предоставлении целевого трансферта;
- 5) правовой акт, являющийся основанием для предоставления бюджетных средств.

Направление средств бюджета и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих **полностью** или **частично** целям, определенным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, рассматривается в качестве нецелевого использования бюджетных средств (п. 1 ст. 306.4 БК РФ).

Примечание

В настоящее время предусмотрены следующие механизмы для осуществления контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств:

- финансовые органы при постановке на учет бюджетных и денежных обязательств, санкционировании оплаты денежных обязательств осуществляют контроль, проверяя соблюдение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств при исполнении бюджета по расходам. Кроме того, в части исполнения федерального бюджета в случаях, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете, территориальные органы Казначейства осуществляют казначейское сопровождение средств;

- государственный (муниципальный) финансовый контроль, который подразделяется на внешний, осуществляемый контрольно-счетными органами, и внутренний - является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля.

Информация о результатах работы органов финансового контроля размещается на официальных сайтах Счетной палаты (<http://audit.gov.ru/>) и Федерального казначейства (<http://www.roskazna.ru/>), а также официальных сайтах органов госфинконтроля субъектов

РФ и муниципальных образований.

В целях обеспечения открытости и доступности для граждан и организаций информации о бюджетной системе РФ создана и продолжает развиваться государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами "Электронный бюджет" (письмо Минфина России от 10.11.2020 N 02-09-09/97925).

Обеспечение целевого характера использования бюджетных ассигнований является бюджетным полномочием получателя бюджетных средств (подп. 3 п. 1 ст. 162 БК РФ). Поэтому во избежание претензий органов финансового контроля расходование бюджетных средств необходимо осуществлять в строгом соответствии с целями, определенными указанными выше документами.

Нецелевое использование бюджетных средств влечет:

а) применение **бюджетных мер принуждения** в соответствии с **БК РФ**:

- бесспорное взыскание суммы средств межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований) (п. 3 ст. 306.4 БК РФ);

б) **ответственность по КоАП РФ**:

- дисквалификацию или наложение административного штрафа в отношении должностного лица (ст. 15.14 КоАП РФ);

- наложение административного штрафа на юридическое лицо (ст. 15.14 КоАП РФ);

в) **ответственность по УК РФ**:

- уголовное наказание, при наличии состава преступления (ст. 285.1 УК РФ).

Примечание

Оплата фактически не выполненных работ квалифицирована в качестве нецелевого использования бюджетных средств, назначено административное наказание. Может ли руководитель заказчика понести в данной ситуации еще и уголовную ответственность?

Учитывая, что в этой ситуации виновное лицо привлечено к административной ответственности в виде административного штрафа за нецелевое использование бюджетных средств, а такая ответственность, как указывается в ст. 15.14 КоАП РФ, наступает в отсутствие признаков уголовно наказуемого деяния, вполне вероятно, что оснований для применения уголовной ответственности по ст. 285.1 УК РФ за нецелевое расходование бюджетных средств не имеется.

Между тем в зависимости от конкретных обстоятельств, при которых допущено нецелевое использование бюджетных средств, оно может быть сопряжено с целым рядом **других** преступлений. Прежде всего речь может идти о злоупотреблении должностными полномочиями, когда должностное лицо использует свои служебные полномочия вопреки интересам службы из корыстной или иной личной заинтересованности и если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (приговор Подольского городского суда Московской области от 25.12.2024 г. по делу N 1-1115/2024, приговор Магаданского городского суда Магаданской области от 15.07.2024 г. по делу N 1-32/2024, приговор Балахтинского районного суда Красноярского края от 15.04.2024 г. по делу N 1-2/2024). Заинтересованность при этом может выражаться в карьеризме, в желании создать видимость успешного решения задач и т.п.

В других ситуациях подписание актов приемки невыполненных работ может охватываться

диспозицией ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий): смотрите, например, приговор Усть-Янского районного суда Республики Саха (Якутия) от 27.11.2024 г. по делу N 1-AB-12/2024, приговор Чкаловского районного суда Нижегородской области от 24.04.2024 г. по делу N 1-11/2024, приговор Саяногорского городского суда Республики Хакасия от 29.01.2024 г. по делу N 1-2/2024.

Нередко обозначенные деяния сопрягаются и со служебным подлогом, за что ст. 292 УК РФ также установлена уголовная ответственность: об этом свидетельствуют приговор Порховского районного суда Псковской области от 19.12.2023 г. по делу N 1-34/2023, приговор Горно-Алтайского городского суда Республики Алтай от 13.09.2023 г. по делу N 1-260/2023, приговор Ковылкинского районного суда Республики Мордовия от 10.08. 2023 г. по делу N 1-85/2023.

Встречается привлечение в подобных случаях должностных лиц к уголовной ответственности за растрату (хищение чужого имущества, вверенного виновному) и (или) халатность (неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе либо обязанностей по должности, если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства) по ст. ст. 160 или 293 УК РФ (приговор Промышленного районного суда г. Смоленска Смоленской области от 03.10.2024 г. по делу N 1-43/2024, приговор Петропавловск-Камчатского городского суда Камчатского края от 04.04.2024 г. по делу N 1-5/2024, приговор Зуевского районного суда Кировской области от 27.12.2023 г. по делу N 1-2/2024).

Наконец, если будет установлено, что оплата невыполненных работ была частью умысла на хищение бюджетных средств путем обмана или злоупотребления доверием, такие действия образуют состав мошенничества, предусмотренный ст. 159 УК РФ: смотрите приговор Веденского районного суда Чеченской Республики от 13.12.2024 г. по делу N 1-31/2024, приговор Кызылского городского суда Республики Тыва от 15.10.2024 г. по делу N 1-964/2024, приговор Благовещенского городского суда Амурской области от 30.11.2023 г. по делу N 1-210/2023.

Вместе с тем сказанное совершенно не означает, что нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в приемке фактически не выполненных работ, непременно повлечет уголовную ответственность и что виновным будет признан именно руководитель заказчика (а не другое должностное лицо). Напротив, применяемые санкции могут ограничиваться лишь административным наказанием за нецелевое использование бюджетных средств, если состава преступления в деянии не усматривается. Так или иначе преступность действий (бездействия) того или иного лица подлежит доказыванию в установленном порядке.

Как правило, расходы квалифицируются в качестве нецелевых в следующих случаях.

1. Те или иные расходы не предусмотрены законом (решением) о бюджете и иными документами, служащими правовым основанием получения бюджетных средств, основанием для расходования*(1).

2. Расходы могли быть произведены за счет бюджетных средств, однако при их отнесении на определенные коды бюджетной классификации (КБК) не соблюдались требования:

- действующего Порядка применения кодов бюджетной классификации РФ*(2);
- документов, служащих правовым основанием получения бюджетных средств*(3).

3. Оплачены работы (расходы), которые не были осуществлены*(4).

4. Оплачены работы, не предусмотренные проектно-сметной документацией*(5);

5. Осуществлены выплаты бюджетных средств лицам, не имеющим право на их получение в

соответствии с нормативными правовыми актами, обуславливающими предоставление таких средств*(6);

6. Предоставлена субсидия получателю не имеющему право на ее получение*(7).

В первом случае под "иными документами" понимаются соглашения о предоставлении целевых межбюджетных трансфертов (субсидий, субвенций), бюджетных кредитов, нормативные правовые акты на основании которых они предоставляются. При этом ответственность за совершение указанного нарушения может также применяться к финансовому органу, главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств вследствие принятия ими некорректных решений о распределении (доведении) бюджетных данных, в соответствии с которыми исполнены денежные обязательства за счет средств целевого межбюджетного трансферта, бюджетного кредита, не соответствующих перечню расходов, обусловленных правилами (порядками) и соглашениями о предоставлении целевых межбюджетных трансфертов (п. 15 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 РФ от 30.11.2023 N 532 (далее - Методические рекомендации N 532)).

Кроме того, может признаваться нецелевым, например, расходование средств муниципального бюджета на цели, не относящимся к вопросам местного значения муниципального образования в соответствии с Законом N 131-ФЗ (постановление Третьего КСОЮ от 26.02.2021 по делу N 16-950/2021, решение Ставропольского краевого суда от 08.02.2017 N 7-6/2017), или не входящих в полномочия органа власти (решение Первомайского районного суда г. Краснодара от 27.12.2021 по делу N 12-981/2021). Может признаваться нецелевым расходование средств резервного фонда администрации МО, использованных в целях, несоответствующих порядку его использования (решение Хабаровского краевого суда от 12.03.2019 N 12-79/2019).

Пример. Квалификация использования бюджетных средств в качестве нецелевого

Главе администрации МО вменялось нецелевое использование бюджетных средств из фонда непредвиденных расходов на выплату премии начальнику отдела ЗАГС за проделанную работу по внедрению федеральной информационной системы. Порядком расходования средств фонда непредвиденных расходов предусмотрена возможность направления средств фонда на финансирование непредвиденных расходов, не предусмотренных бюджетом МО, в том числе на выплату разовых премий работникам учреждений.

Суд признал, что выделение из фонда средств на выплату разовой премии начальнику отдела ЗАГС соответствует тем целям, которые предусмотрены Порядком расходования средств фонда. Предусмотреть заранее при формировании расходов местного бюджета расходы на однократное поощрение указанного сотрудника за внедрение информационной системы не представлялось возможным (решение Калининградского облсуда от 20.06.2019 N 12-217/2019).

Примечание

Включение органами контроля требования о проведении объектом контроля - казенным учреждением экспертизы, по результатам проведения которой будут приняты меры по устранению выявленных нарушений и недостатков и/или возмещению причиненного вреда, неправомерно, так как отсутствие средств на проведение экспертизы в бюджетной смете может привести к возникновению рисков признания такого расхода нецелевым (письмо Минфина России от 09.12.2020 N 02-09-07/107827).

Во втором случае речь идет о неправильном применении "расходных" КБК, в т.ч. кодов КОСГУ (до 1 января 2016 года) и видов расходов. Неправильное применение кода бюджетной классификации (нарушение порядка применения кодов бюджетной классификации) может рассматриваться в контексте нецелевого использования бюджетных средств только в случае отсутствия детальной информации о составе (направлениях) расходов, заложенной в обоснованиях бюджетных ассигнований, показателях бюджетной сметы (обоснованиях (расчетов) плановых сметных показателей), позволяющей идентифицировать конкретные направления запланированных расходов (подп. 2 п. 9 Методических рекомендаций, утв. приказом Министерства финансов РФ от 30.11.2023 г. N 532; смотрите также письмо Минфина России от 19.03.2015 N 02-10-10/15157). Следовательно, если в конечном счете профинансированы именно те расходы, которые и были изначально запланированы на этапе выделения средств, ошибка в применении бюджетной классификации не должна рассматриваться как нецелевое использование бюджетных средств. Напротив, если осуществлены расходы, которые вообще не планировались, такие действия являются нецелевым использованием даже при условии последующего "восстановления" платежа, хотя ущерба в последнем случае и нет (п. 8.3 Методических рекомендаций, утв. приказом Министерства финансов РФ от 30.11.2023 г. N 532).

Применительно к третьей позиции вышеуказанного перечня превышение оплаченных объемов работ, указанных в акте приемки, над фактически выполненными работами может признаваться нецелевым расходованием (постановления Смоленского облсуда от 15.03.2019 N 4А-56/2019, Нижегородского облсуда от 23.05.2019 N 4А-601/2019).

Так же, выявление фактов несоответствия закупленных товаров, работ и услуг, имущества установленным целям (направлениям) использования бюджетных средств или полного фактического отсутствия товаров, работ и услуг, предусмотренных в условиях контракта (договора) **может означать** наличие признаков нецелевого использования бюджетных средств. В таком случае, цели использования бюджетных средств на закупки определяются исходя из анализа обоснований бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, показателей бюджетной сметы (обоснований (расчетов) плановых сметных показателей) (п. 10 Методических рекомендаций N 532).

В тоже время несмотря, на обширную практику признания таких расходов нецелевыми*(8), не все подобные случаи рассматриваются однозначно как нецелевое использование бюджетных средств, так например, органы Федерального казначейства иногда ограничиваются только предъявлением объекту контроля требования о принятии мер по возмещению ущерба (см. постановление АС Дальневосточного округа от 27.10.2023 N Ф03-4854/23, решение АС Смоленской области от 11.10.2023 по делу N А62-3185/2023).

Примечание

Кстати, здесь возникает вопрос: **можно ли взыскать с подрядчика выявленную ревизорами переплату, возникшую из-за завышения фактических объемов работ, по уже "закрытому" договору?** Ведь ревизоры, как правило, настаивают именно на таком подходе.

Суды же склонны отказывать учреждениям в требовании вернуть излишне уплаченные средства. Для такого вывода у судей могут быть следующие аргументы:

- сам по себе акт проверки не обязывает подрядчика вернуть денежные средства, поскольку такого основания для возврата гражданское законодательство не предусматривает;

- по окончании строительства у заказчика не было претензий к выполненным работам, документы о приемке строительных работ были подписаны сторонами без

претензий;

- контрольная проверка не может служить основанием для удовлетворения этих требований, поскольку проведена она была без участия организации - подрядчика;

- проверка проводилась в отношении учреждения-заказчика, а допущенные им нарушения расходования бюджетных средств не должны иметь неблагоприятные последствия для подрядчика;

- судебная экспертиза не проводилась, поскольку стороны сочли ее проведение нецелесообразным, иных доказательств завышения объема и стоимости фактически выполненных работ нет, а акт проверки не может быть признан надлежащим доказательством рассматриваемых обстоятельств (см., например, постановление АС Северо-Кавказского округа от 20.01.2021 N Ф08-12146/20, определение ВС РФ от 30.12.2020 N 305-ЭС20-20559).

Но есть и примеры подобных дел с положительным для учреждения исходом. Так, на уровне кассационной инстанции судьи указали следующее: факт того, что заказчик подписал акты оказанных услуг, не лишает его права представлять возражения по объему и стоимости принятых им услуг. Основанием для оплаты услуг является факт их оказания, а не факт составления определенного документа (акта) (постановление АС Восточно-Сибирского округа от 21.01.2021 N Ф02-6827/20).

Подробнее об этих судебных решениях читайте [здесь](#).

Также следует отметить, что в случае отмены командировки расходы на приобретение "невозвратного" билета на проезд не могут рассматриваться в качестве нецелевого использования бюджетных средств, т.к. не востребованность билета или отсутствие возможности вернуть его стоимость не обусловлены действиями или бездействием учреждения (постановление АС Дальневосточного округа от 18.06.2019 N Ф03-2145/19).

В четвертом случае расходование средств субсидии на оплату дополнительных работ, выполненных при завершении строительства, но не предусмотренных проектно-сметной документацией, в том числе получившей положительные заключения госэкспертизы, может признаваться нецелевым расходованием (решения Кировского облсуда от 16.04.2019 N 77-150/2019, Смоленского облсуда от 04.12.2019 N 21-414/2019). Если же в сводный сметный расчет стоимости строительства объекта не включены те или иные расходы, предусмотренные Методикой N 421/пр или МДС 81-35.2004 (до 05.10.2020), оплата в последующем таких расходов из средств бюджетных инвестиций по КВР 414 будет неправомерна - суд может признать такие расходы нецелевыми (решение АС Новосибирской области от 19.01.2022 по делу N А45-20524/2021). Нецелевыми суд может признать и расходы на устройство временных сооружений, предусмотренных проектно-сметной документацией на проведение **текущего** ремонта (постановление АС Западно-Сибирского округа от 15.10.2021 N Ф04-6047/21).

Важную роль при принятии контролирующими и судебными органами решений о нецелевом характере расходов может сыграть формулировка договора (контракта), в частности, при выполнении капитального ремонта, на который получено финансирование по КВР 243 "Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта...". В одном из дел, рассмотренных судом, ревизоры признали нецелевым использование средств КВР 243, выделенных на проведение капитального ремонта ограждения. Дело в том, что учреждение заключило контракт с формулировкой "Замена ограждения по периметру здания...". Да и фактически, как посчитали ревизоры, старый забор был в полном объеме демонтирован и установлено новое металлическое ограждение, а такие расходы следовало оплачивать по КВР 244. Но судьи пришли к выводу о необоснованности претензий контролеров. Да, формулировка предмета контракта и прочих документов не вполне корректна, но это не дает оснований для признания расходов нецелевыми. К

тому же исходя из строительных норм замена старого забора на новый по виду работ относится к капитальному ремонту (решение Центрального районного суда г. Оренбурга Оренбургской области от 30.06.2021 по делу N 12-305/2021).

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 от 09.07.2019 N 02-09-09/50839).

Оплата услуг в отсутствие договора не является квалифицирующим признаком нецелевого использования средств.

Пример. Квалификация расходования трансферта в качестве нецелевого

Из средств межбюджетной субсидии, предоставленной на софинансирование расходов по оплате коммунальных услуг, произведена оплата теплоснабжения в отсутствие договора с теплоснабжающей организацией. КСП МО пришла к выводу об отсутствии бюджетных обязательств по уплате денежных средств и нецелевом использовании средств, поступивших из бюджета муниципального района.

Прекращая производство по делу, суд пришел к выводу об отсутствии в действиях учреждения состава правонарушения. Перечисление бюджетных средств произведено в счет оплаты теплоснабжения используемого учреждением здания, что соответствует цели предоставленного МО трансферта. Отсутствие муниципального контракта само по себе не свидетельствует о нецелевом использовании бюджетных средств. В данном случае теплоснабжающая организация относится к субъектам естественных монополий, осуществляющим деятельность по передаче тепловой энергии, тарифы на которую утверждены Региональной службой по тарифам и ценам края. Согласно п. 8 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ закупка у единственного поставщика может осуществляться в случаях оказания услуг по теплоснабжению. Из системного анализа норм ст. 309, 310, ч. 1 ст. 539, ст. 544 ГК РФ следует, что отсутствие между сторонами письменного договора энергоснабжения не освобождает потребителя от обязанности оплатить принятую энергию (постановление Камчатского краевого суда от 28.05.2019 N 4А-124/2019).

Претензии специалистов органов финансового контроля могут быть связаны не только с нецелевым использованием денежных средств, но и с **нецелевым использованием имущества**, находящегося в государственной (муниципальной) собственности и закрепленного за госучреждениями на праве оперативного управления.

В частности, в качестве нецелевого использования имущества (использования имущества на цели, не оговоренные собственником при его передаче либо предоставлении) могут рассматриваться следующие операции с ним:

- неправомерное отчуждение имущества;

- нарушение порядка распоряжения имуществом, распоряжаться которым самостоятельно в силу положений ст. 298 ГК РФ учреждение не вправе (например, передача имущества в аренду или

безвозмездное пользование, не согласованная с собственником).

Выявление фактов нецелевого использования имущества может привести к применению собственником имущества своего права, закрепленного п. 2 ст. 296 ГК РФ. Согласно данной норме собственник имущества вправе изъять используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества.

Кроме того, в отдельных субъектах РФ нецелевое использование государственного (муниципального) имущества является основанием и для применения мер административной ответственности, как к учреждению, так и к соответствующим должностным лицам (см., например, ст. 4.5 Кодекса Республики Башкортостан от 23.06.2011 N 413-з "Об административных правонарушениях"; ст. 7.4 Закона Республики Саха (Якутия) от 14.10.2009 726-З N 337-IV "О Кодексе Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях").

Субъекты административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ

К ответственности, предусмотренной ст. 15.14 КоАП РФ, могут привлекаться как должностные лица, так и юридические лица, в том числе:

- государственные органы, местные администрации муниципальных образований;
- органы, предоставляющие субсидии;
- казенные учреждения.

Расходы на уплату административных штрафов для публично-правового образования являются дополнительными и, вполне обоснованно могут рассматриваться в качестве ущерба / убытков (п. 3.2 Методических рекомендаций N 532). Поэтому такие расходы могут быть взысканы, причем не только с должностных лиц, повлекших нарушение, но и с юридических лиц (см. постановление Четырнадцатого ААС от 04.09.2023 N 14АП-5922/23).

Анализ судебной практики в отношении государственных (муниципальных) учреждений, а особенно в отношении казенных учреждений показывает, что к ответственности в большинстве случаев привлекается не само юридическое лицо, а его должностные лица.

Положениями ст. 15.14 КоАП РФ не конкретизированы какие должностные лица, могут быть привлечены к ответственности. С этой целью устанавливается ответственное лицо, исходя из положений должностных инструкций. Как правило, именно это является основным аргументом для признания того или иного должностного лица субъектом ответственности в каждом конкретном случае. Преимущественно по этой статье к ответственности привлекаются руководители, но также встречаются случаи привлечения к ответственности иных должностных лиц:

- главы муниципальных образований (МО), главы администраций МО;
- исполняющие обязанности главы МО, заместители главы МО;
- руководители отделов администрации МО;
- председатель областной Думы;
- руководители региональных министерств;
- руководители государственных (муниципальных) учреждений;
- главные бухгалтеры.

Кроме того, привлечь к административной ответственности за нецелевое использование средств субсидии могут одновременно и руководителя, и главбуха (см. постановления Киевского райсуда г. Симферополя Республики Крым от 04.07.2016 N 5-2258/2016 и от 04.07.2016 N 5-2259/2016).

В большинстве случаев по ст. 15.14 КоАП привлекаются к ответственности лица, **подписью которых заверены расходные документы**. В таких случаях судами отмечается, что объективная сторона нецелевого использования бюджетных средств характеризуется совершением конкретной платежно-расчетной операции по расходованию средств и завершенностью в момент

осуществления операции (смотрите, определение ВС РФ от 10.11.2017 N 308-АД17-16434, постановления ВС РФ от 07.10.2016 N 304-АД16-12531, Первого ААС от 18.03.2021 N 01АП-8572/20, Пятого ААС от 12.09.2019 N 05АП-5460/19).

Примечание

Оштрафовать руководителя могут и в том случае, если с помощью его ЭЦП документы подписал кто-то другой (см, например, решение Осинского районного суда Пермского края от 06.04.2021 N 12-99/202).

Вместе с тем в случаях предоставления субсидий, признанных нецелевым расходованием, имеется судебная практика, где к ответственности привлекались лица, принявшие решение о предоставлении субсидии, либо председатели комиссий, принимавших такие решения (см. решения Краснодарского краевого суда от 31.07.2019 N 12-2448/2019, от 27.02.2020 N 12-848/2020, Суда ХМАО от 12.01.2017 N 12-2/2017, постановление Заречного райсуда Свердловской области от 03.05.2017 N 5-11/2017).

Внимание!

Прекращение трудовых отношений с должностным лицом не исключает возможности возбуждения производства по делу об административном правонарушении в отношении этого лица и привлечения его к административной ответственности за правонарушение, которое было допущено им в период исполнения служебных обязанностей.

Нередко руководители привлекаются даже в тех случаях, когда были назначены ответственные лица за выполнение тех или иных функций. Например, за оплату не полностью выполненных работ по строительству, несмотря на наличие организации, осуществляющей строительный надзор, и назначенного ответственного за контроль над строительством лица (решение Ивановского облсуда от 08.10.2019 N 21-262/2019); за неправильное применение КБК при наличии лица, ответственного за ведение бухучета (решение Верховного Суда Республики Бурятия от 20.02.2020 N 12-30/2020).

Внимание!

Основанием для полной материальной ответственности может стать причинение ущерба в результате административного правонарушения, если таковое установлено соответствующим государственным органом (п. 6 ст. 243 ТК РФ). Поэтому, в случае привлечения должностного лица к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ, не исключена еще и возможность взыскания с него ущерба, причиненного в результате нецелевого использования бюджетных средств. (решение Карталинского горсуда Челябинской области от 19.01.2024 по делу N 2-144/2024, решение Евпаторийского горсуда Республики Крым от 22.09.2023 по делу N 2-1616/2023, решение Щекинского райсуда Тульской области от 26.06.2023 по делу N 2-1370/2023, апелляционное определение ВС Республики Саха (Якутия) от 31.03.2021 по делу N 33-989/2021).

В полном объеме взысканию подлежат только те расходы, которые учитывались при квалификации административного правонарушения. Аналогичные расходы, признанные ущербом, но не учтенные при вынесении постановления по делу об административном правонарушении, могут быть взысканы в пределах среднего месячного заработка (определение Седьмого КСОЮ от 12.01.2021 по делу N 8Г-16037/2020).

С иском о взыскании ущерба с должностных лиц, привлеченных к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ, могут обращаться не только работодатели (решение Володарского райсуда Нижегородской области от 17.06.2022 по делу N 2-268/2022, определение Седьмого КСОЮ от 12.01.2021 по делу N 8Г-16037/2020), но и органы прокуратуры (решение Московского рай суда г. Санкт-Петербурга от 21.02.2023 по делу N 2-1235/2023, решение Белорецкого горсуда Республики Башкортостан от 15.03.2023 по делу N 2-295/2023).

Еще один примечательный пример из судебной практики. Главу сельсовета оштрафовали на 3 тысячи рублей за размещение в сети Интернет информации о деятельности органа местного самоуправления. Этот штраф глава заплатил за счет ЛБО, доведенных на обеспечение деятельности сельсовета. Новое судебное разбирательство также закончилось для чиновника штрафом. На этот раз - по ст. 15.14 КоАП РФ за нецелевое использование бюджетных средств. Штраф наложен на должностное лицо, а значит, уплатить его должен был сам глава за счет собственных средств. Использование бюджетных денег для уплаты штрафа в этой ситуации является нецелевым. Суд вновь оштрафовал чиновника, уже статью в 20 тысяч рублей.

Примечание

Административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств применяется только в том случае, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния. Субъектами правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ, могут быть не только получатели бюджетных средств, но и иные организации, в том числе финансовые органы, ГРБС (РБС), бюджетные (автономные) учреждения, иные получатели бюджетных субсидий (см., в частности, ст. 306.4 БК РФ). Субъектами же преступления, предусмотренного ст. 285.1 "Нецелевое расходование бюджетных средств" Уголовного кодекса РФ, по-прежнему являются только должностные лица получателей бюджетных средств. Бюджетные и автономные учреждения к получателям бюджетных средств не относятся (ст. 6 БК РФ).

Освобождение от административной ответственности ввиду малозначительности правонарушения

Практика показывает, даже если факт нецелевого использования бюджетных средств установлен, возможность привлечения должностных (юридических) лиц к ответственности должна соотноситься судами с обстоятельствами конкретного дела.

Согласно ст. 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее правонарушение, от ответственности и ограничиться устным замечанием. В п. 18 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 N 10 разъяснено, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Вместе с тем суды, как правило, отказывают в применении ст. 2.9. КоАП РФ в отношении правонарушений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств, даже в случаях, если сумма нецелевого использования была незначительной, или при восстановлении в течение финансового года средств, использованных на иные цели, и их последующем целевом использовании (см., например, решения Красноярского краевого суда от 13.02.2020 N 7п-80/2020,

Пермского краевого суда от 21.11.2019 N 12-987/2019, Московского горсуда от 24.07.2019 N 7-7467/2019, постановления АС ВСО от 19.09.2019 N Ф02-4423/19 и от 08.07.2019 N Ф02-2592/19, ВС РФ от 25.01.2016 N 306-АД15-17922). При этом решения мотивируются тем, что угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий, а в пренебрежительном отношении к исполнению своих обязанностей по использованию бюджетных средств в соответствии с их целевым назначением. Кроме того, отмечается, что устранение нарушений, являющихся основанием для привлечения к ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ, не свидетельствует о малозначительности правонарушения, а, напротив, свидетельствует о том, что у должностного лица имелась реальная возможность надлежащего исполнения требований закона, однако оно продемонстрировало пренебрежительное отношение к исполнению предусмотренных законом обязанностей (см. решение Кировского облсуда от 01.09.2016 N 77-665/2016).

Тем не менее встречаются случаи, когда суды признавали правонарушение, квалифицированное по ст. 15.14 КоАП РФ, малозначительным, мотивируя решение тем, что правонарушение не носит умышленный характер, ущерб незначительный (7 000 руб.), сведения о расходах не скрывались и не искажались, наименование расходов во всех документах полностью соответствует их фактическому характеру, данных о личной выгоде должностного лица не установлено. Кроме того, в УФК направлялось уведомление об уточнении вида и принадлежности платежа, угроза охраняемым общественным интересам не возникла. То обстоятельство, что правонарушение имеет формальный состав, не препятствует признанию его малозначительным (см. решения Верховного Суда Республики Бурятия от 20.02.2020 N 12-30/2020, Вологодского облсуда от 01.08.2019 N 7А-395/2019).

Уменьшение штрафа юрлицу

Как отмечалось выше, к ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ может привлекаться юридическое лицо - казенное учреждение. Встречаются решения арбитражных судов где, приходя к выводу о доказанности наличия в действиях юрлица состава правонарушения, суд на основании положений ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ изменял постановление об административном наказании, назначая штраф в размере менее минимального размера штрафа, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ (постановления АС ВСО от 19.09.2019 N Ф02-4423/19, от 08.07.2019 N Ф02-2592/19, от 03.07.2019 N Ф02-2787/19).

Квалификация расходов, осуществляемых получателями бюджетных средств, в качестве нецелевого использования бюджетных средств

Для оценки возможности квалификации расходов в качестве нецелевого использования бюджетных средств органами финансового контроля должен проводиться всесторонний и объективный анализ всех обстоятельств (причин и условий), способствовавших осуществлению расходов и отнесению их на определенные коды бюджетной классификации (см., например, п. 4 Методических рекомендаций N 532)).

В силу ст. 162 БК РФ получатель бюджетных средств осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой, ведущейся на основании ст. 221 БК РФ.

При этом утвержденные показатели бюджетной сметы должны соответствовать доведенным до получателя бюджетных средств лимитам бюджетных обязательств (п. 2 ст. 221 БК РФ).

По сути, бюджетная смета является документом, содержащим задание уполномоченного органа власти (местного самоуправления) о направлениях и объемах расходования средств в соответствии с экономическим содержанием конкретных расходов. Следовательно, документами, определяющими условия получения бюджетных средств, прежде всего будут:

- закон (решение) о соответствующем бюджете;
- бюджетная смета (с прилагаемыми к ней расшифровками).

Именно данными документами определяется принципиальная возможность осуществления конкретным получателем бюджетных средств тех или иных расходов (см. например, письма Минфина России от 20.07.2020 N 02-05-05/63282, от 16.12.2013 N 02-03-007/55346, от 15.08.2013 N 02-05-10/33263, от 13.12.2011 N 14-01-07/151-1301-1455, от 18.05.2009 N 02-03-09/2039). Неотражение определенных расходов в явном виде по соответствующим кодам бюджетной классификации в бюджетной смете (обоснованиях, расчетах к ней) может послужить основанием для претензий со стороны контролирующих органов. И напротив, если получатель бюджетных средств осуществлял расходы в строгом соответствии с данными документами, то не может идти речь о нецелевом расходовании бюджетных средств (см. например, письмо Минфина России от 31.08.2020 N 02-04-10/76124).

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, определенный ст. 38 БК РФ, означает, что бюджетные ассигнования и ЛБО доводятся до конкретных ПБС с указанием цели их использования. При этом цель использования бюджетных средств первична по отношению к КБК: именно исходя из цели определяется код КРБ, посредством которого обеспечивается принцип прозрачности (открытости) бюджета (ст. 36 БК РФ), а не наоборот. Иными словами, изначально для достижения определенной цели определяется предмет закупки, а уже потом соответствующим расходам присваивается код бюджетной классификации. Для детализации расходов ПБС с указанием предмета конкретной закупки и предназначена бюджетная смета. Поэтому само по себе наличие незаконтрактанных ЛБО по определенным КБК не исключает претензий со стороны специалистов органов финконтроля по вопросу целевого использования бюджетных средств (см. решение АС Краснодарского края от 18.03.2024 по делу N А32-68384/2023).

Пример. Квалификация расходов получателей бюджетных средств в качестве нецелевых

I. В решении о бюджете муниципального образования в текущем финансовом году не предусмотрены средства на возмещение кредитным организациям сумм в счет оплаты годового обслуживания счетов банковских "зарплатных" карт, держателями которых являются работники муниципальных казенных учреждений. Соответственно, подобные расходы не предусмотрены и в бюджетных сметах таких учреждений. В подобной ситуации осуществление расходов по оплате обслуживания банковских карт за счет бюджетных средств может быть квалифицировано в качестве их нецелевого использования.

II. В казенном учреждении командировочные расходы были возмещены нескольким сотрудникам с превышением установленных норм. В данном случае расходы не могут быть квалифицированы в качестве нецелевого использования бюджетных средств: целевое предназначение средств (оплата командировочных расходов) не нарушено. Вместе с тем подобные действия учреждения могут рассматриваться в качестве незаконного расхода.

III. Из регионального бюджета муниципалитету была предоставлена субсидия на ремонт автодорог общего пользования. Однако деньги были использованы на погашение кредиторской задолженности прошлых лет за ремонт этих же дорог. Никаких специальных оговорок о возможности расходования субсидии на погашение кредиторки в соглашении о предоставлении межбюджетного трансферта не было. Фактически в году получения межбюджетного трансферта дороги не ремонтировались. Соответственно, муниципалитет не выполнил взятые на себя обязательства по соглашению о предоставлении субсидии. При таких обстоятельствах судьи признали обоснованной квалификацию нарушения в качестве нецелевого использования бюджетных средств (см. определение Верховного Суда РФ от 03.07.2018 N 301-АД18-8404).

IV. По итогам проведения закупочных процедур у ПБС образовалась экономия средств целевой субсидии, часть сэкономленных денег учреждение направило на оплату дополнительных строительно-монтажных работ, ранее не предусмотренных проектно-сметной документацией. Для этого ПСД была скорректирована - в нее дополнительно включили соответствующие работы. Порядком предоставления субсидии и Соглашением, на основании которого она была предоставлена, предусмотрено, что при уменьшении сметной стоимости строительства условия Соглашения должны быть скорректированы. Однако изменения в Соглашение не были внесены, а средства экономии, подлежащие возврату в бюджет, были направлены на выполнение дополнительных работ. Суд указал, что при таких обстоятельствах указанные расходы не могут быть признаны целевым использованием средств субсидии, поскольку они были направлены на цели, не соответствующие условиям ее получения (постановления Четвертого ААС от 02.10.2019 по делу N A58-11008/2018, по делу N A58-11012/2018, по делу N A58-11015/2018).

V. Бюджетному учреждению предоставлена субсидия на иные цели в целях ремонта помещений в здании не используемых непосредственно в образовательной деятельности, а занимаемых непосредственно органом-учредителем. Средства предусмотрены в бюджете на мероприятие "Укрепление материально-технической базы муниципальных образовательных учреждений". В результате **должностное лицо органа-учредителя** привлечено к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ (постановление Московского райсуда г. Чебоксары Чувашской Республики - Чувашии от 26.12.2023 по делу N 5-454/2023).

VI. Поводом для квалификации факта нецелевого использования бюджетных средств может стать включение в сводный сметный расчет затрат на строительство титульных временных зданий и сооружений при поведении благоустройства (решение АС Ивановской области от 25.12.2023 по делу N A17-7605/2022). Наличие в сметной документации затрат на строительство титульных временных зданий и сооружений само по себе не дает оснований для безусловной оплаты заявителем указанных работ без предоставления подрядчиком подтверждающих указанные затраты документов: затраты на строительство временных зданий и сооружений предназначены для определения в сводных сметных расчетах стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, а не при благоустройстве территории.

VII. Под пристальным вниманием ревизоров и представительские расходы, даже если они были предусмотрены в бюджетной смете. Ведь представительские расходы могут быть правомерны только при подтверждении факта проведения официального мероприятия. Если документы, подтверждающие факт проведения официального мероприятия, отсутствуют, такие расходы, к примеру, приобретение букетов для вручения, могут быть признаны нецелевыми (решение Островского районного суда Костромской области от 06.03.2024 по делу N 12-30/2024).

VIII. Оплата фактически невыполненных работ может так же стать поводом для привлечения должностных лиц учреждения к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ (постановления Кочевского районного суда Пермского края от 04.07.2024 по делу N 5-51/2024, Пыталовского районного суда Псковской области от 16.05.2024 по делу N 5-19/2024, Анапского городского суда Краснодарского края от 29.02.2024 по делу N 5-202/2024, Первомайского районного суда г. Краснодара Краснодарского края от 29.02.2024 по делу N 5-57/2024).

IX. Порядок проведения обязательных предварительных медицинских осмотров при заключении трудового договора утвержден Минздравом, и в нем определены виды обследований и исследований, которые проходят лица, поступающие на работу. Оплата услуг не входящих в объем обследований при предварительном медицинском осмотре расценивается ревизорами как нецелевое расходование бюджетных средств и может стать

поводом для привлечения должностных лиц учреждения к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ (постановление Мирового судьи с/у N 3 г. Георгиевска и Георгиевского района Ставропольского края от 23.07.2025 N 5-587/25).

Однако если смета составлена с нарушениями, то для привлечения к ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ не имеет значения в какой момент средства отнесены к расходам, не соответствующим требованиям Порядка применения кодов бюджетной классификации РФ: в момент составления сметы или в момент ее исполнения (см. решение Новосибирского облсуда от 02.08.2016 N 7-664/2016).

Примечание

Показатели сметы должны соответствовать доведенным ЛБО. Учитывая это, показатели сметы, несоответствующие основаниям и целям формирования ЛБО, не могут рассматриваться при формировании выводов о нецелевом использовании бюджетных средств, при условии, что расходование указанных средств было осуществлено согласно обоснованиям бюджетных ассигнований, на основании которых были сформированы ЛБО.

Вместе с тем, несоответствие показателей сметы доведенным ЛБО, в т.ч. обусловленное некорректным применением кодов КОСГУ, следует рассматривать в контексте нарушения порядка составления, утверждения и ведения бюджетной сметы (письмо Минфина России от 09.07.2019 N 02-09-06/1/50753).

Согласно положениям ст. 306.4 БК РФ, ст. 15.14 КоАП РФ субъектами нецелевого использования бюджетных средств могут быть не только получатели бюджетных средств, но иные организации, в т.ч. финансовые органы, главные распорядители (распорядители) бюджетных средств. В то же время в качестве нецелевого использования бюджетных средств не могут квалифицироваться действия ГРБС (РБС) по доведению в установленном порядке ЛБО в том случае, если впоследствии соответствующие денежные средства были использованы получателем бюджетных средств не по назначению. ГРБС (РБС) могут допустить только нарушение процедур, установленных в целях реализации их полномочий, за неисполнение которых предусматривается административная ответственность ст. 15.15.3 - 15.15.6, 15.15.9, 15.15.11, 15.15.14, 15.15.15 КоАП РФ и (или) выносится предписание о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса (письмо Минфина России от 10.06.2014 N 02-10-11/27990).

Субъектами преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, по-прежнему являются только получатели бюджетных средств. Однако, по мнению органов госфинконтроля, применение уголовной ответственности по этой статье в отношении должностных лиц бюджетных и автономных учреждений за нецелевое использование средств субсидий, включая субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания, возможно (см. Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере (утв. Федеральным казначейством 19.12.2017). Тем не менее судебная практика, подтверждающая данную позицию, отсутствует.

Внимание!

Выявленные органами государственного (муниципального) финансового контроля с момента вступления в силу Федерального закона от 23.07.2013 N 252-ФЗ бюджетные нарушения (в том числе нецелевое использование бюджетных средств) **вне зависимости от периода (момента) их совершения** влекут применение бюджетных мер принуждения,

предусмотренных главой 30 БК РФ в редакции Федерального закона от 23.07.2013 N 252-ФЗ (письмо Минфина России от 11.04.2014 N 02-10-10/16621).

Согласно последнему абзацу п. 14.1 постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 23 ответственность за нецелевое использование бюджетных средств не может быть применена и в случае оплаты за счет средств, выделенных на текущий финансовый год, соответствующих товаров, работ, услуг, которые будут поставляться, выполняться, оказываться в следующем финансовом году.

Более того, получатель бюджетных средств имеет право направить на погашение принятых обязательств прошлых лет часть объемов лимитов бюджетных обязательств текущего года, в т.ч. дополнительных, если такой порядок предусмотрен правовым актом, регулирующим порядок реализации закона о бюджете на текущий год.

Внимание!

Возможно ли содержание учреждением полученного в безвозмездное пользование имущества за счет средств бюджета?

Само по себе отсутствие права оперативного управления на имущество, не является препятствием для планирования расходов на его содержание за счет средств бюджета публично-правового образования. В том случае, если право оперативного управления за получателем бюджетных средств не закреплено, но при этом право собственности на имущество принадлежит тому публично-правовому образованию, из бюджета которого предоставляются средства, то решение об осуществлении подобных расходов нельзя назвать необоснованным. В такой ситуации расходы в любом случае будут осуществлять собственник имущества, поскольку казенное учреждение заключает и исполняет государственные (муниципальные) контракты от имени публично-правового образования (п. 5 ст. 161 БК РФ).

Минфин России определяет порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации, устанавливает перечни расходов бюджетов, подлежащих отнесению на определенные статьи и подстатьи КОСГУ (п. 2 ст. 18 БК РФ)*(9). Ответственность за нецелевое использование бюджетных средств не может быть применена в том случае, когда исходя из содержания Порядка применения кодов бюджетной классификации РФ невозможно с очевидностью установить, на какой КБК участнику бюджетного процесса следовало бы отнести осуществленные им расходы (расходы могли бы быть равным образом отнесены на различные коды бюджетной классификации) (п. 14.1 постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 N 23).

Порядок применения бюджетной классификации при осуществлении конкретных расходов может определяться:

- методическими рекомендациями (указаниями) главного распорядителя бюджетных средств;
- государственным (муниципальным) заданием на оказание государственных (муниципальных) услуг;
- документами о доведении лимитов бюджетных обязательств;
- плановыми документами;
- иными документами, которыми обусловлены расходы с применением определенных кодов бюджетной классификации.

Подобная правовая позиция находила отражение в разъяснениях специалистов финансового ведомства (см. например, письмо Минфина России от 27.02.2012 N 02-07-10/534).

Перечисленные выше документы, как правило, издаются (разрабатываются) в целях урегулирования вопроса об отнесении на тот или иной код бюджетной классификации тех расходов, которые не упомянуты прямо в действующем Порядке применения бюджетной классификации, но аналогичны по экономическому содержанию операциям, уже приведенным в этом Порядке. Дело в том, что перечни операций, приводимые Порядком применения бюджетной классификации являются "открытыми".

Письма, распоряжения, телеграммы, методические рекомендации, указания, плановые и иные аналогичные им документы не являются нормативными правовыми актами и не содержат правовых норм (см. в частности, Правила, утв. постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009).

Если отнесение расходов на определенный КБК прямо предусмотрено действующими Порядком применения бюджетной классификации, а указанные выше документы предлагают иной порядок применения бюджетной классификации, то несоблюдение требований Указаний, конечно же, существенно увеличивает риск квалификации расходов в качестве нецелевого использования бюджетных средств. Дело в том, что действия главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств по разработке таких документов, по сути, могут рассматриваться в качестве превышения ими свои полномочий в целях применения "удобных" кодов бюджетной классификации.

В подобных ситуациях получателю бюджетных средств до осуществления расходов желательно обратить внимание главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств на несоблюдение требований действующих нормативных правовых актов.

Нецелевое использование бюджетных средств может быть квалифицировано только в том случае, если **затраты уже были понесены** - были произведены кассовые расходы.

Не может идти речи о нарушении, предусмотренном ст. 15.14 КоАП РФ, только в связи с фактом:

- размещения извещения о закупке, по которой могли бы быть произведены нецелевые расходы;

- заключения контракта, по которому могли бы быть произведены нецелевые расходы;

Нецелевое использование устанавливается на момент совершения платежной операции согласно документам, например, Расходному кассовому ордеру (ф. 0310002), Заявки на кассовый расход (ф. 0531801). Ранее квалификация расходов в качестве нецелевого использования могла производиться с учетом исправительных записей, внесенных получателем бюджетных средств в учетные записи на лицевом счете в разумный срок в течение финансового года (см., например, решение АС Мурманской области от 20.08.2013 по делу N А42-3649/2012, постановление ФАС Северо-Западного округа от 21.05.2013 N Ф07-2413/13). Однако, в последнее время, самостоятельное уточнение расходных операций на лицевом счете рассматривается специалистами органов финансового контроля как подтверждение нарушения (постановление АС Северо-Кавказского округа от 17.01.2024 N Ф08-13344/23, решение ВС Республики Саха (Якутия) от 23.06.2022 по делу N 7-1-214/2022, постановление Пятнадцатого ААС от 01.11.2021 N 15АП-17107/21, постановление Кашинского горсуда Тверской области от 13.01.2022).

Пример. Квалификация расходов казенного учреждения на внеплановую командировку в качестве нецелевых

В связи со служебной необходимостью 22 июня (в понедельник) сотрудник казенного учреждения был направлен в командировку. Решение о необходимости командировки было принято в 19.00. Согласно оформленному в установленном порядке и завизированному руководителем учреждения заявлению сотруднику необходимо выдать

аванс по подстатье КОСГУ 212 - 6 000 руб. В то же время в кассу получены только денежные средства для осуществления хозяйственных расходов по статье КОСГУ 340 в сумме 10 000 руб., за счет которых и произведена выдача аванса.

Ранее представителями Минфина разъяснялось, что в подобном случае риск квалификации кассовых расходов на внеплановую командировку в качестве нецелевого использования бюджетных средств будет минимален, если выполняются следующие условия:

1) длительность процедуры получения наличных денежных средств не позволяла обеспечить направление сотрудника во внеплановую командировку в установленный руководителем срок и не было возможности перенести время убытия в командировку;

2) денежные обязательства за счет средств, полученных на хозяйственные расходы, на момент выдачи аванса приняты не были;

3) на лицевом счете числились достаточные объемы финансирования и лимитов бюджетных обязательств для принятия обязательств по заявлению сотрудника;

4) после убытия сотрудника в командировку в разумный срок в кассу учреждения были получены средства по коду КОСГУ 212 или внесены изменения в учетные записи на лицевом счете, согласно которым ранее по чеку денежные средства были получены по коду КОСГУ 340.

Однако в последние годы судебная практика идет по иному пути - восстановление в непродолжительный период времени средств, израсходованных по одному КБК, на операции, финансируемые по другому КБК, не освобождает от ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ (см., например, постановления Верховного Суда РФ от 07.10.2016 N 304-АД16-12531, от 01.06.2016 N 304-АД16-2070). При этом отмечается, что объективная сторона правонарушения характеризуется совершением конкретной платежно-расчетной операции по нецелевому расходованию средств, и правонарушение считается оконченным с момента осуществления такой операции. Последующее восстановление средств не исключает факт использования средств не по целевому назначению. При возникновении потребности в оплате расходов, на которые не выделены лимиты бюджетных обязательств либо объема доведенных лимитов недостаточно, у получателя бюджетных средств есть право направить распорядителю средств бюджетную заявку об увеличении лимитов бюджетных обязательств по одной статье бюджетной классификации за счет уменьшения лимитов бюджетных обязательств по другой статье бюджетной классификации.

Кроме того, в подобных случаях некоторые суды отмечают, что устранение нарушений, являющихся основанием для привлечения к административной ответственности, свидетельствует о том, что у должностного лица имелась реальная возможность надлежащего исполнения требований закона, однако должностное лицо продемонстрировало пренебрежительное отношение к исполнению предусмотренных законом обязанностей (см. решение Кировского облсуда от 01.09.2016 N 77-665/2016).

В настоящее время в качестве нецелевого использования рассматривается оплата работ (расходов), которые не были осуществлены (см., например, решения Суда ХМАО от 26.12.2016 N 7-1563/2016, от 12.01.2017 N 12-2/2017, Краснодарского краевого суда от 27.09.2016 N 12-3539/2016, от 06.04.2016 N 12-1041/2016).

Вместе с тем имеются судебные решения, противоположные приведенному выше подходу (см. решение Ульяновского облсуда от 15.12.2016 N 7-569/2016).

Примечание

Может ли казенное учреждение оплачивать полис ДМС своим работникам?

Казенное учреждение может приобрести полисы дополнительного медицинского страхования для своих работников лишь при условии, что такие расходы спланированы главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого учреждение находится, и в явном виде предусмотрены бюджетной сметой учреждения (обоснованиями (расчетами) плановых сметных показателей). В ином случае такие расходы квалифицируются как нецелевые: смотрите, например, постановление Московского городского суда от 16.04.2019 г. по делу N 4а-1536/2019.

Иначе говоря, в конечном счёте решение о возможности предоставления работникам казенного учреждения дополнительной гарантии за счёт средств бюджета бюджетной системы РФ (полисов дополнительного медицинского страхования) принимается не на уровне самого учреждения, а на уровне учредителя. Даже если при исполнении бюджетной сметы возникает экономия, распорядиться ей по своему усмотрению казенное учреждение не вправе.

Споры о целевом характере выплат работникам учреждений (обзор судебной практики с 2018 года)

Нередко выплаты работникам за счет бюджетных средств, в том числе средств межбюджетных субсидий и субвенций, признаются нецелевыми. Это влечет за собой применение бюджетных мер принуждения в виде взыскания средств межбюджетных трансфертов, требования о возмещении в бюджет использованных с нарушением средств, привлечение должностных лиц к административной ответственности. Ниже представлен анализ решений судов о выплатах, породивших споры между казенными учреждениями, госорганами, органами местного самоуправления и контролирующими органами в связи с признанием этих выплат нецелевыми.

Судебные решения, которыми выплаты признаны нецелевыми:

Суть правонарушения	Судебное решение
Оплата командировочных расходов работнику министерства за счет средств программы, исполнителем по которой является не само министерство, а подведомственное ему учреждение	Постановление Верховного Суда Республики Тыва от 03.10.2019 N 4А-235/2019
Оплата труда работников, не занятых в оленеводческих бригадах, за счет субвенции на поддержку сельскохозяйственного производства	Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 20.12.2016 по делу N 7/2-616/2016
Оплата услуг добровольного медицинского страхования сотрудников за счет бюджетных средств при отсутствии таких расходов в смете учреждения	Постановление Московского горсуда от 16.04.2019 N 4а-1536/2019
Оплата труда ряда сотрудников образовательного учреждения, как, например: - водителя. - кладовщика, - сторожа. - машиниста котельной произведена из средств субвенции, предоставленной муниципальному образованию из регионального бюджета в целях обеспечения государственных гарантий прав граждан в сфере образования. Суд постановил, что указанные должности действительно не связаны с	Постановление АС Дальневосточного округа от 11.12.2018 N Ф03-5413/18 (определением Верховного Суда РФ от 29.03.2019 N 303-ЭС19-2794 в пересмотре дела отказано)

осуществлением образовательной деятельности, следовательно зарплата этим сотрудникам должны выплачиваться из средств местного бюджета, как и зарплата повара, ведь расходы на организацию питания обучающихся - это полномочия местных властей	
Аналогичный вывод суд сделал и при рассмотрении другого дела в отношении оплаты труда из средств субвенции регионального бюджета на обеспечение гарантий в сфере образования следующих рабочих: - зав. производством, - зав. столовой, - повара, кухонного рабочего, - уборщика служебных помещений, - водителя автобуса	Постановление АС Дальневосточного округа от 09.10.2019 N Ф03-4306/19
Назначение руководителем учреждения самому себе премии	Постановление Пятнадцатого ААС от 29.07.2023 N 15АП-10745/23
Возмещение за счет субвенции из федерального бюджета суточных в размере свыше установленного постановлением региональных властей. Реализация указанной гарантии не может осуществляться за счет средств федерального бюджета	Постановление АС Дальневосточного округа от 30.04.2019 N Ф03-1562/19
Назначение руководителем (заместителем руководителя) учреждения себе самому в период исполнения обязанностей начальника, если заместитель выписал себе премию без соблюдения утвержденной локальным актом процедуры оценки эффективности, результативности и качества выполняемых работ, т.е. нарушением установленного порядка	Решение Арбитражного суда Республики Коми от 15.07.2021 по делу N А29-5454/2021, Постановление Пятнадцатого ААС от 29.07.2023 N 15АП-10745/23
За время однодневной командировки работнику выплачена заработная плата, а не средний заработок. Сумма превышения выплаченных денежных средств над суммой среднего заработка, подлежавшего выплате, признана нецелевым расходом	Постановление Пятнадцатого ААС от 21.09.2021 N 15АП-13870/21
Премии сотрудникам выплачивались без учета предусмотренных Положением об оплате труда показателей эффективности труда	Решение Павлово-Посадского городского суда Московской области от 04.07.2022 по делу N 12-97/2022, Постановление Пятнадцатого ААС от 14.08.2023 N 15АП-11606/23
Отсутствие четко определенных показателей и критериев оценки эффективности / результативности при принятии решения о премировании	Решения Увельского районного суда Челябинской области от 01.08.2024 по делу N 12-24/2024 и от 31.07.2024 по делу N 12-25/2024
Назначение премиальных / стимулирующих выплат, не предусмотренных положением об оплате труда учреждения	Постановление Буденновского городского суда Ставропольского края от 11.06.2024 по делу N 5-396/2024

Установление доплат, не предусмотренных примерным положением об оплате труда действующим в публично-правовом образовании	Решение Заднепровского районного суда г. Смоленска Смоленской области от 20.03.2024 по делу N 12-31/2024
Нецелевыми признаны расходы на оплату труда сотрудников, занимающих должности при отсутствии образования, наличие которого является обязательным в соответствии с Единым квалификационным справочником	Решение Павлово-Посадского городского суда Московской области от 04.07.2022 по делу N 12-97/2022,

Вместе с тем имеются решения, где суды признавали правомерными выплаты, квалифицированные органами финконтроля как нецелевые:

Суть правонарушения	Судебное решение
Выплату разовой премии за работу по внедрению федеральной информационной системы из фонда непредвиденных расходов суд признал соответствующей целям, предусмотренным Порядком расходования средств фонда, поскольку предусмотреть заранее при формировании расходов местного бюджета расходы на однократное поощрение сотрудника за внедрение информационной системы не представлялось возможным	Решение Калининградского облсуда от 20.06.2019 N 12-217/2019
Направление средств субвенций, предоставленных муниципальному образованию из регионального бюджета в целях обеспечения госгарантий в сфере образования, на оплату труда работников, не осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ, суд признал правомерным. Судьи указали, что в соответствии с Законом об образовании в образовательных учреждениях, помимо педагогического персонала, предусматриваются иные должности - инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников - для осуществления вспомогательных функций. Такие работники отвечают за соблюдение санитарно-гигиенических норм и санитарно-бытовых условий, иными словами, создают благоприятные условия для учебного процесса, что является неотъемлемым условием сохранения здоровья обучающихся. А значит, эти работники участвуют в образовательном процессе, поскольку выполняемые ими функции связаны с реализацией образовательных программ и направлены на обеспечение образовательного процесса. В частности, речь идет о должностях: - заместитель по безопасности; - бухгалтер; - библиотекарь; - техник; - лаборант;	Постановление АС Дальневосточного округа от 11.12.2018 N Ф03-5413/18 (определением Верховного Суда РФ от 29.03.2019 N 303-ЭС19-2794 в пересмотре дела отказано)

- документовед; - делопроизводитель; - специалист по охране труда; - дворник; - уборщица служебных помещений; - завхоз	
Аналогичного подхода суд придерживался и при рассмотрении другого дела, в котором объектом спора стала оплата труда - заместителя директора по безопасности, - бухгалтера, - специалиста по кадрам, - программиста, - уборщика служебных помещений. Судьи признали направление на указанные выплаты средств субвенции из вышестоящего бюджета правомерным	Постановление АС Дальневосточного округа от 09.10.2019 N Ф03-4306/19
При возмещении расходов, связанных со служебными командировками в целях обучения сотрудников, заключивших договоры на образовательные услуги/повышение квалификации с образовательными учреждениями от своего имени, суды не усмотрели признаков нецелевого использования бюджетных средств. В решении судьи указали на право ПБС в пределах доведенных объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных на иные выплаты персоналу, производить оплату командировочных расходов, обусловленных производственными потребностями	Определение Верховного Суда РФ от 13.12.2019 N 303-ЭС19-24768
Суды пришли к выводу о правомерности расходования средств субвенции на оплату командировочных расходов сотрудников, направленных в командировку для защиты бюджетных проектировок, при отсутствии письменного вызова или согласования руководителя ведомства. Объективные основания для поездки были, а отсутствие отдельного письменного вызова вышестоящего органа не свидетельствует о необоснованном расходовании средств субвенции и совершении бюджетного нарушения	Постановление АС Дальневосточного округа от 30.04.2019 N Ф03-1562/19
Работодатель компенсировал сотруднику произведенные расходы по приобретению невозвратного авиабилета в командировку для участия в совещании. Вышестоящая организация перенесла дату совещания. Билет пришлось обменять на другую дату с доплатой разницы в тарифе, и эти расходы работодатель также возместил. Ревизоры сочли такие расходы прямым ущербом бюджету. Но суд признал выплату правомерной: у учреждения были все документальные основания для возмещения, а неостребованность авиабилета или отсутствие возможности вернуть его стоимость не обусловлены действиями или бездействием учреждения	Постановление АС Дальневосточного округа от 18.06.2019 N Ф03-2145/19
Согласно региональному законодательству премии	Решение Первомайского райсуда

руководителю учреждения назначаются решением органа-учредителя, а в выписке из ЕГРЮЛ заместитель, по совместительству выполняющий обязанности руководителя, указан как руководитель. Ревизоры признали расходы на выплаты премии зам.руководителя нецелевым использованием средств. Суд не согласился: соответствующая запись в ЕГРЮЛ подтверждает полномочия исполняющего обязанности директора без доверенности действовать от имени юридического лица, но никак не свидетельствует о занимаемой им должности	города Краснодара от 27.04.2021 по делу N 12-300/2021
---	---

Еще один пример, когда суды не согласны с проверяющими, квалифицирующими расходы на выплаты в качестве нецелевых. Так, в постановлении Пятнадцатого ААС от 09.12.2020 N 15АП-15375/20 судьи рассмотрели дело, в котором по итогам проверки орган финнадзора признал нецелевым использованием бюджетных средств расходы по выплате премии работникам, имевшим на момент издания приказа о премировании неснятое дисциплинарное взыскание. Суду учреждение предоставило документы, подтверждающие снятие дисциплинарного взыскания: на служебных записках начальников, в подчинении которых находились "наказанные" сотрудники, о снятии дисциплинарных взысканий и премировании руководитель учреждения проставил соответствующую резолюцию. Ревизоры же настаивали: снять наказание следовало специальным приказом руководителя, а служебные записки с предложением о премировании не подменяют приказов о снятии дисциплинарных взысканий. Суд первой инстанции принял сторону контролирующего органа. Но апелляционный суд не согласился с такой позицией. Да, действительно, поскольку дисциплинарное взыскание было наложено приказом, снятие взыскания также следовало оформить приказом. Наложение резолюции на служебной записке должно было служить основанием для вынесения соответствующего приказа о снятии дисциплинарного взыскания. Однако же отсутствие таких приказов при наличии в совокупности резолюций руководителя о досрочном снятии с должностных лиц дисциплинарных взысканий и приказов о премировании, подписанных руководителем, свидетельствует лишь о ненадлежащем оформлении снятия дисциплинарного взыскания. Это может являться основанием для наказания лиц, уполномоченных на оформление соответствующих актов по выплате премий, но не свидетельствует о нецелевом использовании бюджетных средств. Премии выплачены в пределах выделенных ЛБО на оплату труда, доказательств того, при выплате премий учреждение использовало бюджетные средства нерезультативно, не в соответствии с их размером и целевым назначением, ревизоры не представили. На этом основании суд признал решение органа финнадзора в этой части недействительным.

К такому же выводу судьи Пятнадцатого ААС приходили вновь в постановлении от 28.07.2021 N 15АП-11571/21, оставленном в силе решением кассационной инстанции. Кассационный суд поддержал нижестоящие суды, отметив, что:

- оформление решения руководителя о снятии дисциплинарного взыскания в виде резолюции на служебной записке не свидетельствует о нецелевом использовании денежных средств, направленных на премирование работников, в отношении которых взыскание снято;
- превышение нормативов расходов бюджетных средств не установлено;
- нерезультативное использование денежных средств, не в соответствии с их размером и целевым назначением, отсутствует;
- порядок снятия дисциплинарных взысканий бюджетное законодательство не регулирует, расходование бюджетных средств на премирование работников не ставится в зависимость от формы документа, в котором выражена воля работодателя на снятие наложенного ранее дисциплинарного взыскания (постановление АС Северо-Кавказского округа от 22.09.2021 N Ф08-10065/21).

*(1) см., например, постановление Верховного Суда РФ от 25.01.2016 N 306-АД15-17922, решения Ставропольского краевого суда от 08.02.2017 N 7-6/2017, Краснодарского краевого суда от 27.09.2016 N 12-3751/2016, Верховного Суда Удмуртской Республики от 06.06.2016 N 12-148/2016.

*(2) см., например, решение Красноярского краевого суда от 18.02.2016 N 7р-141/2016, постановления Курганского облсуда от 11.04.2016 N 4А-128/2016, Волгоградского облсуда от 22.08.2016 N 4А-845/2016, Верховного Суда РФ от 01.06.2016 N 304-АД16-2070.

*(3) см., например, решения Верховного Суда Республики Хакасия от 20.12.2016 N 7р-238/2016, Верховного Суда Республики Крым от 15.12.2016 N 12-1941/2016, Кировского облсуда от 01.09.2016 N 77-665/2016, постановление Саратовского облсуда от 03.11.2016 N 4А-643/2016.

*(4) см., например, решения суда Ханты-Мансийского автономного округа от 29.11.2016 N 12-632/2016 и от 20.07.2016 N 7-916/2016, Краснодарского краевого суда от 06.04.2016 N 12-1041/2016.

*(5) см., в частности, п. 1 представления Счетной палаты РФ от 31.05.2016 N ПР 12-127/12-02.

*(6) выявленные факты отсутствия (недостаточности) первичных документов, которые необходимо представить для получения бюджетных средств, не являются достаточными доказательствами нецелевого использования бюджетных средств (п. 16 Методических рекомендаций N 532).

*(7) п. 11 Методических рекомендаций N 532.

*(8) определения ВАС РФ от 13.08.2012 N ВАС-9686/12, от 10.01.2012 N ВАС-17558/11, ВС РФ от 21.07.2017 N 307-КГ17-5593 по делу N А56-85065/2015, от 05.06.2017 N 307-КГ17-5569 по делу N А56-65556/2015.

*(9) с 2016 года при составлении и исполнении бюджетов КОСГУ не применяется (п. 7 ст. 4 Федерального закона от 22.10.2014 N 311-ФЗ). Соответственно, КОСГУ не используется для квалификации нецелевого использования бюджетных средств по операциям, совершенным с 1 января 2016 года.