

УДК 33 DOI: 10.14451/1.256.466

Практические вопросы квалификации отдельных нарушений в финансово-бюджетной сфере, влекущих причинение ущерба бюджетам бюджетной системы РФ

© 2026 **Денисова Александра Алексеевна**

Консультант отдела методологии и организации контрольно-ревизионной работы управления финансового контроля. Министерство финансов Свердловской области.

E-mail: denisovaa44@gmail.com

Ключевые слова: квалификация нарушений, внутренний государственный финансовый контроль, оплата невыполненных работ, нецелевое использование бюджетных средств, неправомерное использование бюджетных средств, представление (предписание), ущерб.

В статье рассмотрены практические вопросы квалификации нарушений в финансово-бюджетной сфере, выявляемых органами внутреннего государственного финансового контроля, на примере фактов оплаты невыполненных строительно-монтажных, ремонтных и иных видов работ. По результатам анализа материалов судебной практики и контрольных мероприятий органов внутреннего государственного финансового контроля автор приходит к выводу о необходимости единообразной квалификации данного нарушения в качестве нецелевого использования бюджетных средств. Применение данной квалификации позволяет контрольному органу принимать необходимые меры по возмещению ущерба бюджету соответствующего уровня.

Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [9] в качестве фундаментальных направлений развития системы государственного стимулирования экономической деятельности определены, в том числе повышение эффективности бюджетных расходов, совершенствование деятельности контрольно-надзорных органов, борьба с нецелевым использованием и хищением государственных средств.

Указанные направления имеют принципиальное значение в связи с приоритетным бюджетным финансированием национальных проектов (далее – НП), которые являются ключевым инструментом достижения национальных целей.

Так, в 2026–2028 годах на реализацию нацпроектов по 20 ключевым направлениям предусмотрено более 21,0 млрд рублей (2026 год – 6761,7 млрд рублей, 2027 год – 6772,2 млрд рублей, 2028 год – 7615,3 млрд рублей). При этом наибольшее финансирование планируется направить на реализацию мероприятий национальных проектов «Семья» – 9012,5 млрд рублей

(2026 год – 3240,6 млрд рублей, 2027 год – 2788,9 млрд рублей, 2028 год – 2983,0 млрд рублей) и «Инфраструктура для жизни» – 5028,9 млрд рублей (2026 год – 1364,1 млрд рублей, 2027 год – 1656,7 млрд рублей, 2028 год – 2008,1 млрд рублей) [4].

В деятельности по обеспечению целевого и эффективного использования бюджетных средств, особенно при финансировании мероприятий национальных проектов, важное значение имеют органы внутреннего государственного финансового контроля (далее – органы ВГФК).

Внутренний государственный финансовый контроль (далее – ВГФК) играет ключевую роль в системе государственного управления, поскольку его главная задача – гарантировать законность и целесообразность бюджетных расходов. Посредством ВГФК обеспечивается соблюдение законодательства в финансово-бюджетной сфере, выявляются и пресекаются нарушения, которые могут привести к нецелевому использованию бюджетных средств. Кроме того, оперативное реагирование на выявленные нарушения и недостатки позволяет органам ВГФК принимать исчерпывающие меры по их устранению и предотвращению в дальнейшей деятельности объектов контроля.

Органы ВГФК осуществляют контроль за соблюдением законодательства в рамках выполнения контрактов, охватывающих широкий спектр сфер деятельности. К ним относятся благоустройство общественных пространств, возведение и реконструкция медицинских учреждений, образовательных и культурных объектов, ремонт автомобильных дорог, переселение населения из аварийного жилья, строительство спортивных сооружений и оснащение их необходимым оборудованием, а также закупка медицинского и другого оборудования [6].

Как правило, большинство данных мероприятий осуществляется в рамках НП, что обуславливает приоритетность ВГФК за правомерным и эффективным использованием бюджетных средств, предупреждение нарушений законодательства

в финансово-бюджетной сфере, минимизация рисков недостижения целевых показателей НП.

Несмотря на принимаемые меры по улучшению организации и правового регулирования ВГФК, количество нарушений по-прежнему остается на достаточно высоком уровне.

Анализ ежегодных итоговых докладов Федерального казначейства показал, что в 2025 году общая сумма нарушений достигла 1232,2 млрд рублей. Этот показатель, равный 8,4% от объема проверенных средств, превышает аналогичные значения предыдущих лет: в 2024 году выявлено нарушений на сумму 1217,4 млрд рублей, а в 2023 году – на 728,9 млрд рублей, что свидетельствует о наличии тенденции к увеличению объема нарушений. В 2025 году наблюдается почти двукратный рост нарушений, связанных с нецелевым, неправомерным и неэффективным расходованием бюджетных средств. Если в 2024 году подобными нарушениями были охвачены средства на сумму 130,3 млрд рублей, то в отчетном году эта сумма достигла 225,7 млрд рублей [11].

Анализ результатов деятельности Федерального казначейства по осуществлению ВГФК в финансово-бюджетной сфере представлен в таблице 1.

Из представленных данных следует, что выявленные Федеральным казначейством нарушения квалифицируются как нецелевое, неправомерное и неэффективное использование бюджетных средств. При квалификации нарушений используется Классификатор нарушений (рисков) (далее – Классификатор) [7].

При этом Классификатор является информационно-справочным документом, используется Федеральным казначейством и не обязателен для применения органами финансового контроля на региональном и муниципальном уровнях, что фактически приводит к формированию различных подходов к квалификации одних и тех же нарушений.

Таблица 1. Основные показатели контрольной деятельности Федерального казначейства за 2023–2025 гг..

№	Наименование показателя	2023 год	2024 год	2025 год
1.	Количество проведенных проверок, ревизий, единиц	3936	4524	3608
2.	Объем проверенных средств (млрд рублей)	6064,6	9608,5	14 582,3
3.	Выявлено нарушений в финансово-бюджетной сфере (млрд рублей), из них	728,9	1217,4	1232,2
3.1	нецелевое использование бюджетных средств	6,8	17,1	8,2
3.2	неправомерное использование бюджетных средств	75,0	39,5	81,6
3.3	неэффективное использование бюджетных средств	45,9	73,7	135,9
3.4	иные нарушения	601,3	1087,1	1006,5
4.	Количество направленных представлений, предписаний (единиц)	3 443	4 113	3 615
5.	Сумма средств, возмещенных в бюджеты бюджетной системы РФ (млрд рублей)	5,1	7,5	19,2

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства [11].

Например, в соответствии с Классификатором к нецелевому использованию относится расходование бюджетных средств: – на оплату денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам, подлежащих финансированию по другому коду классификации расходов бюджета;

- на оплату денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам, в случае несоответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки;
- на оплату денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам без подтверждения первичными учетными документами и не в соответствии с целями осуществления закупки;
- сверх утвержденных сметных назначений;
- на оплату товаров (работ, услуг), не связанных с деятельностью казенного учреждения [7].

Вышеуказанные случаи, содержащиеся в Классификаторе, являются примерами классического нецелевого использования средств и соответствуют определению, данному в ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ. В подобных ситуациях бюджетные средства направляются на закупки товаров, работ или услуг, не предусмотренных документами-основаниями для предоставления

данных средств. Также бюджетные средства могут быть направлены на оплату обязательств, не связанных с целями, указанными в этих документах [3].

В настоящее время в связи с осуществлением органами казначейства процедур по санкционированию операций данные факты не выявляются.

Вместо этого практически в ходе каждой проверки устанавливаются факты оплаты невыполненных строительно-монтажных, ремонтных и иных видов работ (далее – невыполненные работы) при исполнении контрактов.

Исходя из информации, содержащейся в Классификаторе, оплата невыполненных работ признается нецелевым использованием только в том случае, если данное нарушение будет обнаружено во время контрольных мероприятий в медицинских учреждениях и при использовании средств государственного внебюджетного фонда.

Данный подход не в полной мере соответствует судебной практике и позиции других органов ВГФК, поскольку они рассматривают оплату несуществующих работ как расходование бюджетных средств не по целевому назначению (например, Министерство финансов Свердловской

области, Главное контрольное управление Челябинской области, Комитет государственного финансового контроля Правительства Хабаровского края, Департамент финансово-бюджетного надзора Краснодарского края, Комитет госфинконтроля Ленинградской области, Служба госфинконтроля Ивановской области, Контрольно-ревизионная инспекция Архангельской области и др.).

При квалификации данного нарушения органы ВГФК исходят из строго целевого назначения предоставляемых бюджетных средств. Использование этих средств разрешается только для покрытия расходов, указанных в момент их получения. Направление средств на оплату работ, которые фактически не выполнены, не соответствует целям и условиям их выделения и является нецелевым использованием бюджетных средств. Данный подход также подтверждается судебной практикой, например, постановлением Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 27.10.2023 № 16-6239/2023.

Кроме того, учитываются положения Методических рекомендаций по оценке действий объекта ВГФК (далее – Методические рекомендации), согласно которым выявление фактов оплаты несуществующих работ за счет средств целевого межбюджетного трансферта означает наличие признаков нецелевого использования бюджетных средств [10].

Важно подчеркнуть, что указанное нарушение влечет за собой более серьезные последствия, чем классическое нецелевое использование. Оплата невыполненных работ неизбежно приводит к ущербу для бюджета, так как средства поступают в распоряжение подрядчика при фактическом неисполнении обязательств по контракту.

Наличие ущерба для соответствующего бюджета при оплате фактически не выполненных работ подтверждено судебной практикой. В частности Арбитражный суд Уральского округа при рассмотрении заявления о признании недействительным представления регионального органа

ВГФК в части возврата средств, признал правомерным вывод контрольного органа о том, что принятие и оплата фактически не выполненных по контракту работ привели к причинению ущерба региональному бюджету и образуют нецелевое использование бюджетных средств [12].

При выявлении органами ВГФК фактов оплаты невыполненных работ объекту контроля необходимо возмещать средства в соответствующий бюджет, а также проводить претензионно-исковую работу с подрядной организацией [1].

Ранее суды придерживались мнения, что подписанные без замечаний акты приемки работ являются окончательным подтверждением выполнения всех обязательств и не дают права на возврат средств за невыполненные работы, даже если проверка органа ВГФК выявит несоответствия.

В настоящее время применяется иной подход, согласно которому установленные органами ВГФК факты расходования бюджетных средств в рамках конкретного контракта не подлежат отклонению только лишь из-за того, что подписаны акты КС-2 и другие аналогичные документы, свидетельствующие о взаимном согласии сторон с выполнением контрактных обязательств [14]. Это означает, что даже при наличии таких документов, на основании результатов проверок органов ВГФК и при наличии достаточных доказательств, подтверждающих факты оплаты невыполненных работ, вопросы, связанные с исполнением контрактов, могут быть пересмотрены в судебном порядке.

Если факты оплаты невыполненных работ квалифицируются как нецелевое использование бюджетных средств, органы ВГФК вправе в полном объеме применять все предусмотренные законом меры по возмещению ущерба, нанесенного бюджету соответствующего уровня:

- в соответствии со ст. 269.2 Бюджетного кодекса РФ [2] направить объекту контроля представление (предписание) с требованием обеспечить возврат в бюджет стоимости невыполненных работ;

- привлечь к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ [1] лиц, совершивших нарушение.

Правомерность привлечения к ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ подтверждена судебной практикой. Например, Арбитражный суд Ивановской области поддержал вывод органа ВГФК о том, что объектом контроля допущено нецелевое направление бюджетных средств на оплату фактически не выполненных работ, которые и впоследствии также не были выполнены, что свидетельствует о наличии события и состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ.

Судом также указано, что заключив муниципальный контракт и приняв обязательства по оплате только выполненных работ, объект контроля был обязан удостовериться до направления бюджетных средств в наличии факта выполнения работ, принятых по акту формы КС-2, чего им сделано не было [13].

Исходя из практики органов ВГФК, для квалификации фактов оплаты невыполненных работ в качестве нецелевого использования бюджетных средств необходимо наличие следующих условий:

- исполнение государственного (муниципального) контракта завершено. Если контракт находится на стадии исполнения, существует возможность корректировки документов о приемке путем уменьшения фактически выполненного объема работ;
- фактически не выполненные на объекте объемы работ не являются изначально завышенными, то есть включенными в смету в завышенном объеме, превышающем фактическую потребность [3].

Несмотря на положительный опыт органов ВГФК по квалификации фактов оплаты невыполненных работ в качестве нецелевого использования бюджетных средств и наличие соответствующей судебной практики, в деятельности отдельных органов ВГФК применяется иной подход к квалификации данного нарушения.

Так, Управлениями Федерального казначейства по Самарской области, Республике Мордовия, Республике Бурятия, Забайкальскому краю, Курганской области, Орловской области, Министерством финансов Республики Хакасия, Контрольно-ревизионной инспекцией Ярославской области и др. направление бюджетных средств на оплату невыполненных работ квалифицируется как неправомерное использование бюджетных средств.

Понятие «неправомерное использование бюджетных средств» не содержится в Бюджетном кодексе РФ. В соответствии с положениями Методических рекомендаций к неправомерному использованию бюджетных средств относятся нарушения, не повлекшие использование бюджетных средств не по целевому назначению, а также их оплату в завышенном объеме [10].

По мнению автора, применение указанной квалификации не соразмерно тяжести умышленно совершенного нарушения, приводящего к прямому ущербу для бюджетов всех уровней, когда средства расходуются в обход установленных норм и правил, с нарушением целевого назначения и условий их предоставления [2].

Кроме того, при данной квалификации законодательством не предусмотрено привлечение виновных лиц к административной ответственности, а также не могут быть приняты меры по бесспорному взысканию или сокращению предоставления межбюджетных трансфертов, предусмотренных ч. 3 ст. 306.4 БК РФ.

Таким образом, по результатам проведенного исследования можно сделать вывод, что факты оплаты невыполненных строительно-монтажных, ремонтных работ и иных видов работ необходимо в определенных случаях квалифицировать как нецелевое использование бюджетных средств. Данная квалификация позволяет органам ВГФК применить предусмотренные законодательством меры, направленные на возмещение ущерба, причиненного бюджету соответствующего уровня бюджетной системы РФ.

Библиографический список

1. *Абсолямов Р. Г., Денисова А. А.* Квалификация нарушений, связанных с оплатой невыполненных работ // Финконтроль. – 2023. – № 2. – С. 95–97.
2. *Абсолямов Р. Г., Денисова А. А.* Оплата фактически не выполненных работ: вопросы квалификации нарушений органами внутреннего государственного финансового контроля // Финансовое право. – 2023. – № 8. – С. 8–11.
3. *Абсолямов Р. Г., Овсянников А. Н., Денисова А. А.* Совершенствование внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в современных условиях : Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Екатеринбург, 26 ноября 2019 года // Актуальные вопросы совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. – Екатеринбург : Уральский государственный экономический университет, 2020. – С. 222–227.
4. Бюджет для граждан 2026–2028 к проекту Федерального закона о федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов. – URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/11/main/Budzhzet.pdf?ysclid=mjyyv4hm2u556313471> (дата обр. 20.03.2026).
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп.)
6. *Денисова А. А.* О нарушениях в финансово-бюджетной сфере, выявляемых при реализации внутреннего государственного финансового контроля // Финансовое право. – 2024. – № 8. – С. 31–34.
7. Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере (утв. Казначейством России 19.12.2017) (ред. от 20.11.2025). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_287405 (дата обр. 11.03.2026).
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп.)
9. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208.
10. Об утверждении методических рекомендаций по оценке действий объекта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в целях подтверждения признаков неправомерного, неэффективного использования бюджетных средств и определения их последствий: Приказ Минфина России от 30.11.2023 № 532.
11. Официальный сайт Федерального казначейства. – URL: <https://roskazna.gov.ru> (дата обр. 02.03.2026).
12. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18.11.2025 № Ф09-4446/25.
13. Решение Арбитражного суда Ивановской области от 25.12.2023 по делу № А17-7605/2022.
14. Решение Арбитражного суда Омской области от 17.08.2022 по делу № А46-2321/2022.