

Монгуш Алла Лоспановна

канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой

Ондар Алина Алексеевна

старший преподаватель

Куулар Ай-Хаан Валерьевич

магистрант

ФГБОУ ВО «Тувинский государственный университет»

г. Кызыл, Республика Тыва

СУБСИДИИ ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ, ПОДЛЕЖАЩИЕ КАЗНАЧЕЙСКОМУ СОПРОВОЖДЕНИЮ

***Аннотация:** в статье исследуется институт казначейского сопровождения субсидий, предоставляемых юридическим лицам, как ключевой механизм государственного финансового контроля в РФ. Раскрываются правовая основа института, категории средств, подлежащих сопровождению, и поэтапный механизм его реализации (открытие лицевого счёта, санкционирование операций, контроль целевого использования, отчётность). Особое внимание уделено анализу актуальной арбитражной практики и выявлению системных проблем правоприменения: разграничению процедурных нарушений и нецелевого расходования бюджетных средств; распределению ответственности в цепочке контрагентов; пределам дискреции органов Федерального казначейства при санкционировании операций; вопросам соразмерности санкций и возврата субсидий; учёту технических сбоев в ГИС; порядку корректировки условий соглашений о предоставлении субсидий. На основе обобщения судебной практики сформулированы предложения по совершенствованию института – в части унификации подходов судов, дифференциации видов нарушений и санкций, разграничения компетенции контрольных органов, распределения рисков технических сбоев и повышения гибкости договорных механизмов.*

Ключевые слова: *субсидии, казначейское сопровождение, бюджетные средства, юридические лица, Федеральное казначейство, целевое использование, лицевой счёт, бюджетный контроль.*

В условиях возрастающего объёма государственной поддержки экономики через предоставление субсидий юридическим лицам особую актуальность приобретает вопрос обеспечения целевого и эффективного использования бюджетных средств, а одним из важнейших механизмов государственного финансового контроля выступает казначейское сопровождение – комплекс мероприятий, осуществляемых органами Федерального казначейства в отношении средств, предоставляемых из бюджета. Логика введения данного института обусловлена необходимостью предотвращения нецелевого использования бюджетных средств, а также повышения прозрачности финансовых операций в рамках реализации государственных программ, и чтобы понять суть казначейского сопровождения, важно последовательно рассмотреть его правовую природу, объекты регулирования и практические механизмы реализации [1, с. 55].

Казначейское сопровождение представляет собой совокупность действий, осуществляемых территориальными органами Федерального казначейства, направленных на санкционирование операций со средствами участников казначейского сопровождения [2, с. 14]. Правовой основой данного института выступают:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации (статьи 242.23 – 242.27 [3]);
- Федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период;
- постановления Правительства РФ, регламентирующие порядок казначейского сопровождения;
- приказы Министерства финансов РФ и Федерального казначейства.

С 1 января 2022 года в Бюджетный кодекс РФ была введена отдельная глава 24.5, посвящённая казначейскому сопровождению, что свидетельствует о системном закреплении данного института в финансовом законодательстве.

Не все субсидии, предоставляемые юридическим лицам, подлежат казначейскому сопровождению. Закон выделяет определённые категории средств, в отношении которых данный механизм применяется в обязательном порядке. К ним относятся:

- субсидии и бюджетные инвестиции, предоставляемые юридическим лицам (за исключением государственных и муниципальных учреждений, а также государственных корпораций и компаний).

- авансовые платежи по государственным контрактам, заключаемым на сумму более установленного законом порога (как правило, свыше 100 млн рублей).

- взносы в уставные капиталы юридических лиц, источником которых являются бюджетные средства.

- средства, предоставляемые в рамках исполнения государственного оборонного заказа (в случаях, установленных законодательством);

- расчёты по контрактам, заключённым в рамках реализации национальных проектов, при соблюдении установленных пороговых значений.

Перечень конкретных видов субсидий и условий их сопровождения ежегодно уточняется в законе о федеральном бюджете, что обеспечивает гибкость данного механизма.

Механизм казначейского сопровождения построен на принципе предварительного контроля и реализуется в несколько этапов.

Первый этап – открытие лицевого счёта. Юридическое лицо, получившее субсидию, обязано открыть в территориальном органе Федерального казначейства специальный лицевой счёт. Все средства субсидии зачисляются именно на этот счёт, а не на обычный расчётный счёт в коммерческом банке.

Второй этап – санкционирование операций. Любое расходование средств с лицевого счёта возможно только после проверки органом казначейства правомерности и обоснованности операции. Получатель субсидии представляет в казначейство документы, подтверждающие основания платежа (договоры, акты выполненных работ, накладные и т. д.).

Третий этап – контроль соответствия целям. Казначейство проверяет соответствие операций целям предоставления субсидии, установленным в соглашении о её предоставлении.

Четвёртый этап – отчётность. Получатель субсидии регулярно представляет отчёты об использовании средств, которые также проверяются органами казначейства.

Такой поэтапный механизм позволяет на каждом этапе обнаруживать возможные нарушения и предотвращать нецелевое расходование средств ещё до момента их фактического использования.

Анализируя цели введения данного института, можно выделить несколько направлений:

- обеспечение целевого характера использования бюджетных средств – главная и системообразующая цель;
- повышение прозрачности расходов субъектов экономики, получающих государственную поддержку;
- предотвращение коррупционных проявлений при распределении и использовании бюджетных средств;
- снижение рисков невыполнения государственных контрактов и программ;
- контроль за движением средств по цепочке исполнителей, включая субподрядчиков и соисполнителей.

Особенностью казначейского сопровождения является то, что контроль осуществляется не только в отношении первого получателя субсидии, но и в отношении всей цепочки контрагентов, что существенно расширяет сферу действия данного механизма.

Институт казначейского сопровождения, несмотря на относительно недавнее системное закрепление в Бюджетном кодексе РФ, уже породил обширную правоприменительную практику. Споры между получателями субсидий, органами Федерального казначейства, главными распорядителями бюджетных средств и контрольными органами регулярно становятся предметом рассмотре-

ния арбитражных судов всех инстанций. Чтобы понять реальное состояние института, необходимо последовательно разобрать основные категории споров, выявив системные проблемы за частными случаями.

1. Проблема квалификации нарушений: формальное соответствие против целевого использования.

Одной из наиболее острых проблем правоприменения является разграничение нецелевого использования бюджетных средств и формальных нарушений процедуры их расходования. Получатель субсидии может использовать средства строго в соответствии с целями, установленными соглашением, однако нарушить процедурные требования казначейского сопровождения (например, не вовремя представить документы, неверно оформить платёжное поручение). Возникает вопрос: следует ли такие нарушения квалифицировать как нецелевое использование бюджетных средств с применением соответствующих санкций?

Приведём пример из практики. В Постановлении Арбитражного суда Московского округа по ряду дел о субсидиях, предоставленных в рамках государственных программ, суды последовательно проводили мысль о том, что само по себе нарушение порядка санкционирования операций не образует состава нецелевого использования бюджетных средств, если фактически средства были направлены на цели, предусмотренные соглашением. Например, в одном из дел получатель субсидии произвёл расчёты с контрагентом до получения санкции казначейства, однако суд установил, что закупленные товары соответствовали целям субсидирования, и квалифицировал нарушение как процедурное, а не как нецелевое использование [4].

В то же время существует практика, когда суды признавали нарушения порядка казначейского сопровождения достаточным основанием для возврата субсидии. Так, в делах, рассмотренных Арбитражным судом Поволжского округа, отмечалось, что бюджетные средства, выведенные с лицевого счёта без надлежащего санкционирования, утрачивают режим казначейского сопровождения, что само по себе является существенным нарушением условий предоставления субсидии [5].

Соответственно, отсутствие единообразия в подходах судов создаёт правовую неопределённость для получателей субсидий. Разрешение данной проблемы требует либо разъяснений Верховного Суда РФ, либо законодательной конкретизации последствий процедурных нарушений.

2. Проблема ответственности по цепочке контрагентов.

Одной из особенностей казначейского сопровождения является распространение режима контроля на всю цепочку расчётов, включая субподрядчиков и соисполнителей. Это порождает специфическую категорию споров.

Суть проблемы. Получатель субсидии добросовестно перечисляет средства своему контрагенту через систему казначейского сопровождения, однако контрагент далее нарушает установленный порядок при расчётах со своими субподрядчиками. Возникает вопрос о пределах ответственности первичного получателя.

В практике арбитражных судов рассматривались дела, связанные с реализацией государственного оборонного заказа, где головной исполнитель оказывался под санкциями за нарушения, допущенные его соисполнителями. Суды в таких случаях, как правило, придерживались позиции о субсидиарной ответственности участников цепочки, однако вопрос о распределении бремени доказывания добросовестности оставался спорным.

В одном из дел Арбитражного суда Уральского округа головной исполнитель был привлечён к ответственности за нарушения соисполнителя, при этом суд указал, что обязанность контролировать соблюдение режима казначейского сопровождения всеми участниками цепочки лежит на первичном получателе средств. Эта позиция, по сути, возлагает на бизнес функции, аналогичные функциям государственного контролёра [6].

В то же время в практике встречаются и противоположные решения, когда суды освобождали добросовестных получателей от ответственности за действия контрагентов, ссылаясь на принцип индивидуальной ответственности.

3. Проблема санкционирования операций: вопросы дискреции казначейства.

Значительная часть споров связана с действиями (бездействием) органов Федерального казначейства при санкционировании операций со средствами получателей субсидий.

Так, если получатель субсидии представляет документы для санкционирования операции, однако казначейство отказывает в санкционировании либо требует представления дополнительных документов, не предусмотренных нормативными актами, то возникает вопрос о пределах дискреции казначейских органов.

К примеру, в арбитражной практике рассматривались многочисленные дела об оспаривании отказов казначейства в санкционировании операций. В частности, в делах по спорам с территориальными органами Федерального казначейства суды неоднократно отмечали, что отказ в санкционировании должен быть мотивированным и основанным на конкретных нормах права. Если казначейство ссылается на «несоответствие документов целям предоставления субсидии», не указывая конкретных оснований такого вывода, отказ признаётся незаконным [7].

Существенной проблемой является ситуация, когда казначейство фактически выходит за пределы своей компетенции, оценивая хозяйственную целесообразность операций получателя субсидии. Суды последовательно указывают, что казначейство не вправе подменять собой главного распорядителя бюджетных средств и оценивать содержательную сторону договоров – его функция состоит в проверке формального соответствия операций целям субсидирования.

4. Проблема возврата субсидий и применения санкций.

Отдельную категорию споров составляют дела о возврате субсидий, предоставленных с нарушениями режима казначейского сопровождения. При выявлении нарушений главный распорядитель бюджетных средств принимает решение о возврате субсидии в бюджет, но размер требуемой к возврату суммы (вся субсидия или только часть, израсходованная с нарушениями) часто становится предметом спора.

В одном из дел, рассмотренных Арбитражным судом Северо-Западного округа, спор касался субсидии, предоставленной сельскохозяйственному производителю. Часть средств была использована с нарушением процедуры казначейского сопровождения, однако фактически направлена на цели субсидирования. Главный распорядитель потребовал возврата всей суммы субсидии. Суд встал на сторону получателя, указав, что возврату подлежит только та часть средств, в отношении которой установлены нарушения, а применение санкций должно быть соразмерным характеру допущенного нарушения [8].

Но, есть и противоположная позиция. В практике Арбитражного суда Дальневосточного округа встречались решения, поддерживающие требования о возврате всей суммы субсидии в случае существенных нарушений режима её предоставления, со ссылкой на положения соглашения, предусматривающие такое последствие [9].

Постепенно в судебной практике формируется принцип соразмерности санкций характеру нарушения, однако его последовательное применение пока не стало общепризнанным стандартом.

5. Проблема технических сбоев и человеческого фактора.

Отдельной категорией являются споры, связанные с техническими сбоями в работе информационных систем казначейства и ошибками сотрудников. Из-за сбоев в работе системы «Электронный бюджет» или иных информационных систем получатель субсидии может пропустить установленные сроки представления документов, что формально является нарушением. Возникает вопрос о распределении рисков таких сбоев.

В практике арбитражных судов сформировалась относительно устойчивая позиция, согласно которой технические сбои в работе государственных информационных систем не могут возлагаться на получателей субсидий. При наличии доказательств таких сбоев (скриншоты, переписка с технической поддержкой) суды, как правило, освобождают получателей от ответственности за пропуск сроков [10].

Вместе с тем доказывание факта технического сбоя на стороне казначейства часто оказывается затруднительным для получателя субсидии, что создаёт практическую асимметрию в защите прав сторон.

6. Проблема изменения условий соглашений.

Достаточно частыми являются споры, связанные с изменением условий предоставления субсидий в процессе их использования. В период действия соглашения о предоставлении субсидии могут изменяться экономические условия, цены на закупаемые товары и услуги, состав работ. Возникает вопрос о возможности корректировки направлений расходования средств без квалификации таких изменений как нецелевого использования.

В судебной практике отмечается, что отсутствие надлежащего оформления изменений в соглашении о предоставлении субсидии не позволяет получателю самостоятельно перераспределять средства, даже если фактически новые направления расходования соответствуют общим целям субсидирования. В одном из дел Арбитражного суда Центрального округа получатель субсидии был обязан вернуть средства, направленные на закупку оборудования, которое отличалось от изначально предусмотренного, несмотря на то что новое оборудование выполняло аналогичные функции [11].

Анализ судебной практики позволяет сформулировать несколько системных выводов:

Во-первых, отсутствие единообразия в подходах судов разных округов создаёт значительные правовые риски для получателей субсидий. Для решения этой проблемы необходима активная роль Верховного Суда РФ в формировании единой практики, в том числе через принятие постановлений Пленума или утверждение обзоров судебной практики.

Во-вторых, требуется законодательная дифференциация процедурных нарушений и нецелевого использования бюджетных средств с установлением соразмерных санкций за каждый вид нарушений.

В-третьих, необходимо чёткое разграничение компетенции между казначейством и главными распорядителями бюджетных средств, чтобы исключить ситуации фактической подмены контрольных функций.

В-четвёртых, развитие цифровых технологий и совершенствование информационных систем должно сопровождаться чёткими правилами распределения рисков технических сбоев между государством и получателями субсидий.

В-пятых, целесообразно расширение возможностей оперативной корректировки условий соглашений о предоставлении субсидий с учётом изменяющихся экономических обстоятельств, что повысит гибкость данного института без ущерба для его контрольной функции.

Подводя итог исследования, следует отметить, что казначейское сопровождение субсидий, предоставляемых юридическим лицам, является важным элементом системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. Данный механизм обеспечивает целевое использование бюджетных средств, повышает прозрачность финансовых потоков и способствует эффективной реализации государственных программ. Вместе с тем, дальнейшее развитие института казначейского сопровождения требует решения ряда практических проблем, прежде всего связанных с упрощением процедур, развитием цифровых технологий и повышением качества взаимодействия между всеми участниками бюджетного процесса. Оптимизация данных аспектов позволит институту казначейского сопровождения в полной мере реализовать заложенный в нём потенциал как инструмента обеспечения финансовой дисциплины и эффективности использования бюджетных ресурсов.

Список литературы

1. Поветкина, Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения / Н. А. Поветкина. – Москва : Контракт, 2016. – 344 с.
2. Афанасьев, М. П. Бюджет и бюджетная система / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривоногов. – Москва : Юрайт, 2023. – 671 с.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации : от 31.07.1998 №145-ФЗ : ред. от 26.06.2026 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

4. Решение Арбитражного суда города Москвы от 30 августа 2023 г. по делу № А40-287163/2021. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/S9SC9IcyfnL4/> (дата обращения: 25.06.2026). – Текст : электронный.

5. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 5 декабря 2022 г. № Ф06-25786/2022. – URL: <https://www.b-uchet.ru/ndoc/488820/> (дата обращения: 25.06.2026). – Текст : электронный.

6. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 9 декабря 2022 г. по делу № А47-14405/2021. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/QVwSfiESb7Ud/> (дата обращения: 27.06.2026). – Текст : электронный.

7. Постановление Арбитражного суда Московского округа : от 22.06.2026 № Ф05–7702/2026. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=587139#ZtaL5OVY3uHlwvtV> (дата обращения: 27.06.2026). – Текст : электронный.

8. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа : от 28.04.2025 № А05-8561/2024. – URL: <https://buhexpert8.ru/npa/postanovlenie-as-severo-zapadnogo-okruga-ot-28-04-2025-n-a05-8561-2024.html> (дата обращения: 30.06.2026). – Текст : электронный.

9. Решение Арбитражного суда Архангельской области от 1 ноября 2024 г. по делу № А05-8561/2024. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/YoaD9NIMHAgX/> (дата обращения: 29.06.2026). – Текст : электронный.

10. Решение Арбитражного суда Омской области от 8 октября 2024 г. по делу № А46–7167/2024. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/cQyTJYBZlbdR/> (дата обращения: 27.06.2026). – Текст : электронный.

11. Постановление Арбитражного суда Центрального округа : от 19 февраля 2025 г. № Ф10-3158/2024. – URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=7&documentId=489413> (дата обращения: 27.06.2026). – Текст : электронный.