



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 39-АД25-2-К1

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Москва

24 апреля 2025 г.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Кузьмичев С.И., рассмотрев жалобу Комилова Рустама Убайдовича на вступившие в законную силу постановление мирового судьи судебного участка № 1 судебного района г. Железнодорожска и Железнодорожского района Курской области от 22 января 2024 г. (здесь и далее день изготовления постановления в полном объеме) № 5-3/2024, решение судьи Железнодорожского городского суда Курской области от 20 мая 2024 г. № 12-47/2024 и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 25 октября 2024 г. № 16-5730/2024, вынесенные в отношении директора муниципального казенного учреждения «Дирекция по организации строительства и реконструкции объектов муниципальной собственности г. Железнодорожска» (далее – МКУ «Дирекция по строительству», учреждение) Комилова Рустама Убайдовича по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

установил:

постановлением мирового судьи судебного участка № 1 судебного района г. Железнодорожска и Железнодорожского района Курской области от 22 января 2024 г. № 5-3/2024, оставленным без изменения решением судьи Железнодорожского городского суда Курской области от 20 мая 2024 г. № 12-47/2024 и постановлением судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 25 октября 2024 г. № 16-5730/2024, директор МКУ «Дирекция по строительству» Комилов Р.У. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с назначением

административного наказания в виде административного штрафа в размере 20 000 рублей.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Комилов Р.У. просит об отмене постановлений, вынесенных в отношении его по настоящему делу об административном правонарушении, с возвращением дела на новое рассмотрение.

Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалобы позволяет прийти к следующим выводам.

В соответствии со статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплате денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, или в направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц – от 5 до 25 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению.

Статьей 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

В силу подпункта 3 пункта 1 статьи 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации получатель бюджетных средств обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований.

В соответствии с пунктом 4 статьи 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации Перечень разделов, подразделов, целевых статей (государственных (муниципальных) программ и непрограммных направлений деятельности), групп (групп и подгрупп) видов расходов бюджета утверждается в составе ведомственной структуры расходов бюджета законом (решением) о бюджете либо в установленных названным кодексом случаях сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

Целевые статьи расходов бюджетов формируются в соответствии с государственными (муниципальными) программами, не включенными в государственные (муниципальные) программы направлениями деятельности органов государственной власти (государственных органов), органов

управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, органов местной администрации, наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, указанных в ведомственной структуре расходов бюджета, и (или) расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Согласно пункту 1 статьи 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо правовым актом, являющимся основанием для предоставления указанных средств.

Постановлением администрации г. Железнодорожска Курской области от 29 декабря 2017 г. № 3304 утверждена муниципальная программа «Формирование современной городской среды в городе Железнодорожске на 2018 – 2022 г.».

Согласно Порядку применения классификации операций сектора государственного управления, утвержденному приказом Министерства финансов Российской Федерации от 29 ноября 2017 г. № 209н, расходы по благоустройству территории в зависимости от экономического содержания расходов, осуществляемых в целях благоустройства, следует отражать в соответствующей статье: приобретение (создание) нефинансовых активов отражается по статьям группы 300 «Поступление нефинансовых активов» – 310 «Увеличение стоимости основных средств», 340 «Увеличение стоимости материальных запасов»; оплата работ и услуг, произведенных в целях содержания, ремонта, обслуживания, поддержания и (или) восстановления функциональных и пользовательских характеристик уже имеющихсх объектов – по подстатье 225 «Работы, услуги по содержанию имущества» КОСГУ; расходы, не связанные с ремонтом и не формирующие капитальные вложения, – по подстатье 226 «Прочие работы, услуги» КОСГУ.

Как усматривается из материалов дела, в соответствии с пунктом 2.3 раздела 2 Плана работы Контрольно-счетной палаты г. Железнодорожска Курской области на 2023 г. проведено контрольное мероприятие «Реализация муниципальной программы «Формирование современной городской среды в городе Железнодорожске», в ходе которого выявлены факты нецелевого расходования бюджетных средств.

Отчет по результатам указанного контрольного мероприятия 3 августа 2023 г. направлен Железнодорожскому межрайонному прокурору Курской области для принятия мер прокурорского реагирования.

Постановлением Железнодорожского межрайонного прокурора Курской области от 27 октября 2023 г. в отношении директора МКУ «Дирекция по строительству» Комилова Р.У. возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.14 Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях, по факту нецелевого использования бюджетных средств, не содержащего уголовно наказуемого деяния.

Из данного постановления следует, что на основании письма Контрольно-счетной палаты г. Железногорска Курской области от 3 августа 2023 г. № 382 проведена проверка исполнения бюджетного законодательства в деятельности МКУ «Дирекция по строительству», в ходе которой установлено, что в 2022 г. директором учреждения Комиловым Р.У. допущено направление бюджетных средств в сумме 219 377,36 руб. на цели, которые не соответствуют целям их получения.

Лимиты бюджетных обязательств, доведенных до учреждения на основании направленных им заявок по подстатье 225 «Работы, услуги по содержанию имущества» КОСГУ, при приобретении объектов нефинансовых активов должны были предусматривать их установку на общественной территории г. Железногорска Курской области, однако бюджетные средства в указанной сумме фактически направлены на приобретение товаров без выполнения работ по их установке на общественной территории, в связи с чем учреждению как получателю бюджетных средств надлежало перераспределить лимиты бюджетных обязательств на подстатью 310 «Увеличение стоимости основных средств» КОСГУ, что выполнено не было.

Так, установлено, что 15 декабря 2022 г. между учреждением и обществом с ограниченной ответственностью «Инженерная технико-строительная компания» (ООО «ИТСК») заключен муниципальный контракт № 120 на поставку камер видеонаблюдения SVI-S353VM SD SL 2.0 в количестве 7 штук, который исполнен 20 декабря 2022 г., оплата произведена платежным поручением от 26 декабря 2022 г. № 128603 в соответствии с универсальным передаточным документом от 20 декабря 2022 г. № 59. Указанный контракт не предусматривал осуществление работ по установке камер видеонаблюдения на общественной территории г. Железногорска Курской области, однако их оплата произведена по виду расходов с подстатьи 225 «Работы, услуги по содержанию имущества» КОСГУ, что является нецелевым использованием бюджетных средств, выразившемся в направлении средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации (бюджета муниципального образования «город Железногорск Курской области») и оплате денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью целям, определенным бюджетной росписью и бюджетной сметой, что не содержит уголовно наказуемого деяния.

Данное обстоятельство послужило основанием для привлечения директора учреждения Комилова Р.У. постановлением мирового судьи, с выводами которого согласились вышестоящие судебные инстанции, к административной ответственности, предусмотренной статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вместе с тем в рамках разрешения настоящей жалобы установлены основания для отмены решения судьи городского суда и постановления судьи кассационного суда с возвращением дела на новое рассмотрение судье городского суда.

Согласно части 1 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с названным кодексом.

Частью 5 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что, если при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля выявлены два и более административных правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же статьей (частью статьи) раздела II названного кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, совершившему их лицу назначается административное наказание как за совершение одного административного правонарушения.

Из материалов дела следует, что директору учреждения Комилову Р.У. вменено совершение трех административных правонарушений, предусмотренных статьями 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, выявленных по результатам проведения одного контрольного мероприятия.

В пояснениях к жалобе, поданной в городской суд в порядке статей 30.1 – 30.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, защитник Мазуров С.А. заявлял, что с учетом указанного обстоятельства административное наказание подлежало назначению с применением положений части 5 статьи 4.4 названного кодекса (л.д. 189-191).

Впоследствии аналогичные доводы приводил сам Комилов Р.У. в жалобе, поданной в кассационный суд в порядке статей 30.12 – 30.14 названного кодекса (л.д. 223-228).

Судья городского суда признал, что оснований для применения положений части 5 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не имеется, исходя при этом из того, что административные правонарушения выявлены не в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, указанного в данной норме, и ссылаясь на пункт 8 части 4 статьи 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в силу которого положения данного закона не применяются к организации и осуществлению государственного финансового контроля и муниципального финансового контроля, контроля за использованием средств государственными корпорациями.

Вместе с тем данные выводы судьи городского суда не учитывают следующее.

Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 18 июля 2024 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности положения части 1.3 – 3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «НТСИ Телеком» отмечена необходимость соблюдения, в

том числе при назначении и исполнении административного наказания, закрепленного в статье 19 Конституции Российской Федерации принципа равенства всех перед законом, гарантирующего одинаковые права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, и не исключающего при этом установления различных условий для разных категорий субъектов права, которые, однако, не могут носить произвольный характер и должны основываться на объективных характеристиках соответствующих субъектов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2018 г. № 15-П, от 30 марта 2023 г. № 12-П, от 14 февраля 2024 г. № 6-П и др.).

Ограничительное толкование оспариваемого положения применительно к выявленным в ходе осуществления прокурорского надзора правонарушениям ставит в различное правовое положение привлекаемых к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, правонарушения которых состоят в несоблюдении одних и тех же обязательных требований, но выявлены в рамках исполнения государственных контрольных функций различного вида: мероприятий ведомственного государственного контроля (надзора), с одной стороны, и прокурорской проверки при осуществлении прокурорского надзора – с другой.

Лица, правонарушения которых выявлены органами прокуратуры в ходе проведения прокурорской проверки оказываются в худшем правовом положении, чем то, на которое они могли бы рассчитывать, если бы оно было выявлено органами специального (ведомственного) контроля. Это ведет к нарушению принципа равенства субъектов, привлекаемых к административной ответственности за совершение одних и тех же административных правонарушений, выявленных в различных процедурах различными государственными органами в отношении одной и той же категории лиц.

Конституционный Суд Российской Федерации признал, что однозначное понимание статуса прокуратуры как компетентного субъекта государственного контроля (надзора) – в совокупности с ее полномочием проводить проверки, которые по характеру и степени воздействия на деятельность проверяемого лица могут быть сопоставимы с предусмотренными законодательством о контроле (надзоре) контрольными (надзорными) мероприятиями (действиями), – в системе существующего правового регулирования, во всяком случае, не может игнорироваться при решении вопроса о распространении на лиц, административные правонарушения которых были выявлены в ходе проверки, проведенной органами прокуратуры, тех льготных условий, которые законодатель связывает с выявлением административного правонарушения при осуществлении контроля (надзора).

Данный подход может быть использован и при решении вопроса о применении установленных частью 5 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях правил назначения административного наказания в случаях, когда административные правонарушения выявлены в ходе государственного (муниципального)

контроля, осуществляемого на основании отдельного (специального) законодательства, в ходе проверки, проведенной органами прокуратуры.

С учетом позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в указанном постановлении, нельзя признать, что предусмотренное этой нормой специальное правило назначения административного наказания распространяется только на ситуации, когда административное правонарушение выявлено в соответствии с Законом № 248-ФЗ. В рассматриваемом случае понятие государственный контроль (надзор) необходимо толковать широко, не ограничивая его только рамками действия названного закона. Иное означало бы нарушение одного из основополагающих принципов равенства всех перед законом, закрепленного в статье 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Приведенный выше вывод судьи городского суда не соответствует изложенной позиции Конституционного Суда Российской Федерации, является необоснованным и не служил основанием для отклонения довода Комилова Р.У. о применении в рассматриваемом случае положений части 5 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Судьей кассационного суда данное обстоятельство оставлено без должного внимания и правовой оценки при том, что на момент разрешения им жалобы, поданной в порядке статей 30.12 – 30.14 названного кодекса на принятые по настоящему делу акты, Конституционным Судом Российской Федерации уже была сформулирована указанная правовая позиция.

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений (статья 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

В силу положений части 3 статьи 30.6 названного кодекса при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья проверяет дело в полном объеме.

При этом в соответствии с пунктами 4, 6 части 1 статьи 29.10, частью 2 статьи 30.8 названного кодекса решение по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении должно содержать, в том числе обстоятельства, установленные при рассмотрении дела; мотивированное решение по делу.

Частями 1, 2 статьи 30.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что по жалобе, протесту, принятым к рассмотрению, вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов проверяются исходя из доводов, изложенных в жалобе, протесте, и возражений, содержащихся в отзыве на жалобу, протест. Судья, принявший к рассмотрению жалобу, протест, в интересах законности

имеет право проверить дело об административном правонарушении в полном объеме.

Согласно части 1 статьи 30.18 названного кодекса в постановлении, принимаемом по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов, должны быть указаны мотивы и основания для оставления без изменения, изменения или отмены вступивших в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов со ссылкой на статьи названного кодекса и (или) закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях (пункт 9).

В силу требований статей 24.1, 26.1, 26.11, 30.6, 30.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях судья при разрешении дела, а также жалобы, протеста, поданных на постановление, решение по делу об административном правонарушении, должен проверить все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, дать им надлежащую правовую оценку.

Вместе с тем судьей городского суда предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях требования не выполнены, допущено их существенное нарушение.

Судья кассационного суда допущенное судьей городского суда нарушение не устранил.

Такое рассмотрение жалоб, поданных в порядке главы 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не отвечает установленным статьей 24.1 названного кодекса задачам производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносится решение об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о возвращении дела на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных названным кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

При таких обстоятельствах решение судьи Железногорского городского суда Курской области от 20 мая 2024 г. № 12-47/2024 и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 25 октября 2024 г. № 16-5730/2024, вынесенные в отношении директора МКУ «Дирекция по строительству» Комилова Р.У. по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежат отмене, а дело – возвращению на новое рассмотрение в Железногорский городской суд Курской области.

При новом рассмотрении дела об административном правонарушении суду следует учесть изложенное в настоящем постановлении, проверить все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, оценить их по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в совокупности в порядке статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и, правильно применив нормы материального и процессуального права, вынести законное и обоснованное решение.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации

постановил:

решение судьи Железногорского городского суда Курской области от 20 мая 2024 г. № 12-47/2024 и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 25 октября 2024 г. № 16-5730/2024, вынесенные в отношении директора МКУ «Дирекция по строительству» Комилова Рустама Убайдовича по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отменить.

Дело об административном правонарушении возвратить в Железногорский городской суд Курской области на новое рассмотрение.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



С.И. Кузьмичев