

Административная ответственность в системе предупреждения нарушений



**Светлана Вадимовна
КАРТАВЦЕВА,
главный специалист-эксперт
юридического отдела УФК
по Амурской области**

Практика рассмотрения дел об административных правонарушениях

В соответствии с частью 1 статьи 23.7 КоАП РФ на Федеральное казначейство и его территориальные органы возложены полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.29.3, частями 8–10 статьи 7.32, статьями 7.32.6, 15.1, 15.14–15.15.16, частью 20 статьи 19.5 и частью 1 статьи 19.7.2 КоАП РФ (в пределах своих полномочий). Ответственность за нарушения бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, предусматривается статьями 15.14–15.15.16 КоАП РФ. Производство по делам об административных правонарушениях в Управлении с 2019 года по первое полугодие 2021 года по статьям, предусматривающим ответственность за нарушения бюджетного законодательства, в разрезе приме-

Управление Федерального казначейства по Амурской области (далее — Управление) в рамках предоставленных полномочий применяет меры административного реагирования. При этом цель наказать рублем не является главной. При реализации административного производства в целом и рассмотрении дел об административных правонарушениях в частности на первый план выходит задача установить диалог с проверяемым объектом, прийти к единому пониманию проблемных вопросов финансово-бюджетной сферы.

няемого вида наказания представлено на **рисунках 1, 2, 3.**

Рассматривая дела об административном правонарушении, с должностными лицами проверяемых объектов обсуждаются основания привлечения к административной ответственности и обстоятельства его совершения. Совместно проводится анализ причин, способствующих совершению правонарушения, в том числе причин невоз-

можности соблюдения требований нормативных правовых актов и принятых для их соблюдения мер, разъясняются действия, необходимые для принятия в рамках установленных требований. Все это минимизирует риски допущения аналогичных нарушений вновь.

Причинами правонарушений не всегда является недобросовестность участников бюджетного процесса, поэтому в рамках каждого дела оценивается

За нарушения бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения

В 2019 году вынесено 27 постановлений, из них:

- по статье 15.14 КоАП РФ — 17 постановлений;
- по части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ — 6 постановлений;
- по статье 15.15.6 КоАП РФ — 3 постановления;
- по статье 15.15.7 КоАП РФ — 1 постановление.

**177 511,69
рубля**

В 2020 году вынесено 6 постановлений, из них:

- по статье 15.15.10 КоАП РФ — 1 постановление;
- по статье 15.14 КоАП РФ — 2 постановления;
- по части 3 статьи 15.15.7 КоАП РФ — 2 постановления;
- по части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ — 1 постановление.

**64 199,85
рубля**

В первом полугодии 2021 года вынесено 37 постановлений, из них:

- по статье 15.14 КоАП РФ — 16 постановлений;
- по части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ — 21 постановление.

**138 265,93
рубля**

Рисунок 1. Производство по делам об административных правонарушениях, 2019 г.



Рисунок 2. Производство по делам об административных правонарушениях, 2020 г.



Рисунок 3. Производство по делам об административных правонарушениях, первое полугодие 2021 г.



степень вины и роль правонарушителя, его отношение к совершенному правонарушению и исполнению своих обязанностей. Информация о вынесенных за нарушения бюджетного законодательства постановлениях по делам об административных правонарушениях представлена на **рисунке 4**.

Сложности квалификации

Данные, приведенные на рисунке 4, показывают, что распространенным правонарушением является нарушение порядка и (или) условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов, ответственность за которое предусмотрена частью 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ. При этом ни бюджетное законодательство, ни административное не определяют «порядок предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов» и «условия предоставления (расходования) меж-

бюджетных трансфертов». Поэтому на практике при осуществлении административного производства трудно разграничить понятия «нарушение условий» и «нарушение порядка» предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов. В результате сложно доказать наличие объективной стороны правонарушения, а следовательно, и состава административного правонарушения в целом, что в свою очередь влечет противоречивые выводы судов.

Кроме того, сложности возникают и в различном понимании объективной стороны указанного правонарушения. Анализ административной и судебной практики показывает, что объективной стороной указанной статьи является невыполнение условий о возврате средств в федеральный бюджет в связи с недостижением показателей результативности использования межбюджетного трансферта. Не отрицая данную

практику, Управление придерживается иной позиции. По нашему мнению, несмотря на возврат неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов в федеральный бюджет при недостижении значений показателей результативности (результатов), само по себе их недостижение уже является нарушением порядка предоставления межбюджетных трансфертов.

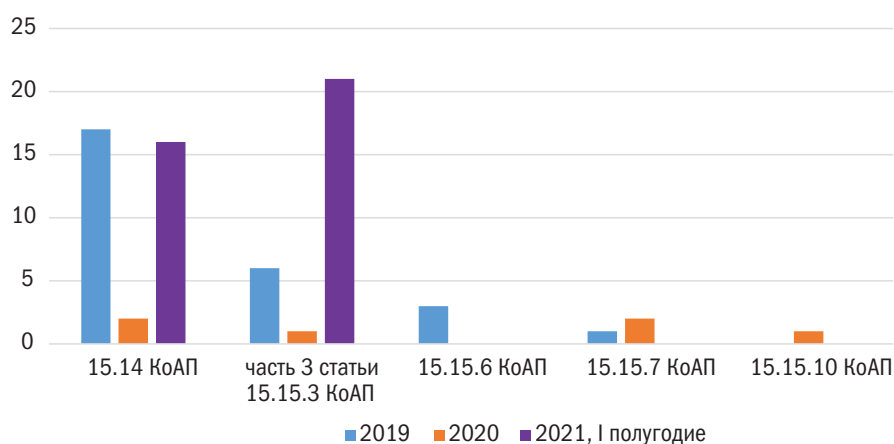
Правила предоставления и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ предусматривают их предоставление в целях достижения показателей, которые определяются соглашением, паспортом проекта, программы и т. д. Оценка эффективности предоставления осуществляется путем сравнения плановых и фактических значений указанных показателей. Соответственно, недостижение значения хотя бы одного из них является невыполнением условий соглашения, проекта или программы и, как следствие, правил, что образует объективную сторону нарушения по части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ, являются:

- финансовый орган;
- главный распорядитель, распорядитель или получатель средств бюджета.

Исходя из выявленных в ходе проверок нарушений и сложившейся

Рисунок 4. Постановления по делам об административных правонарушениях



БЮДЖЕТ ОТ КАЗНАЧЕЙСТВА

практики применения административного законодательства, можем сказать, что круг субъектов, действия которых подпадают под состав указанного правонарушения, шире, чем определен КоАП РФ. С учетом установленных правил предоставление и распределение межбюджетных трансфертов осуществляется на основании соглашения, в котором со стороны субъекта РФ определяется орган, ответственный в том числе за достижения значений показателей результативности по представленному межбюджетному трансферту. Следует отметить, что не всегда орган, ответственный по соглашению за исполнение его условий и обязательств, подпадает под субъектный состав части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ. Разумеется, если уполномоченный орган не отнесен к субъектному составу, то при привлечении его должностных лиц к административной ответственности за несоблюдение порядка и (или) условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов достаточно сложно отстоять эту позицию в суде. Об этом свидетельствует и неоднозначная судебная практика.

Тем не менее Управление имеет такой положительный опыт. Должностное лицо уполномоченного органа, не являющегося субъектом ответственности по части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ, привлечено к административной ответственности за недостижение субъектом РФ показателей результативности по представленному межбюджетному трансферту, а также за нарушение сроков предоставления отчетности (постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 июля 2021 года № 16-1607/2021).

Суд первой инстанции:

«...суд, отменяя постановление должностного лица Управления, которым должностное лицо министерства привлечено к административной ответственности по части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ за недостижение показателей результативности расходов бюджета, пришел к выводу, что министерство не является финансовым органом, главным распорядителем (рас-

порядителем) или получателем средств бюджета, которым предоставлены межбюджетные трансферты, в связи с чем не может нести ответственность по части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ».

Кассационный суд:

«...исходя из условий программы, соглашения, субъект Амурской области принял на себя обязательство обеспечивать достижение значений показателей результативности расходов бюджета субъекта РФ. Соглашением и программой установлено, что уполномоченным органом субъекта, на которого возложены функции и ответственность за исполнение (координацию исполнения) соглашения, является министерство. Таким образом, министерство приняло на себя обязательства субъекта Амурской области в рамках программы и соглашения по достижению показателей результативности, имеет статус координатора, что позволяет привлечь должностное лицо такого органа к административной ответственности по части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ за необеспечение достижения показателей результативности расходов бюджета Амурской области, в целях финансового обеспечения которых предоставлялся межбюджетный трансферт...»

На наш взгляд, проблемные вопросы квалификации состава по части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ требуют урегулирования на законодательном уровне и выработки единообразного подхода к толкованию норм КоАП РФ. Это будет способствовать созданию одинаковой практики правоприменения его положений (**рисунок 5**).

Превентивная мера ответственности — предупреждение

Одним из важных направлений деятельности по профилактике нарушений мы видим возможность замены административного наказания в виде штрафа на предупреждение. Назначение административного наказания в виде предупреждения не влечет претерпевания материальных лишений, но правовые последствия для привлекаемого лица не отличаются от иных административных наказаний. С учетом внесенных в декабре 2020 года изменений в КоАП РФ статьей 4.1.1 определено, что некоммерческим организациям, их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля, в установленных случаях административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение. Напомним, что ранее такая мера ответственности применялась только к субъектам малого и среднего предпринимательства. Необходимо отметить, что КоАП РФ не содержит определения особенностей применения норм, регламентирующих вопрос назначения наказания в форме предупреждения в отношении органов государственной власти и их должностных лиц. Учитывая положения Гражданского и Бюджетного кодексов, мы считаем, что должностные лица органов государственной власти относятся к субъектам, к которым необходимо применять положения статьи 4.1.1 КоАП РФ, а также поддерживаем позицию Минфина России, изложенную в письме от 20 июля 2021 года № 02-05-08/59325, и считаем необходимым запросить разъяснения по

Рисунок 5. Предложения по совершенствованию части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ

- 1 Правовая конкретизация понятий — «порядок предоставления (расходования) межбюджетных» трансфертов и «условия предоставления (расходования) межбюджетных» трансфертов
- 2 Уточнение объективной стороны или ее нормативное объяснение для целей применения административной ответственности
- 3 Изменение субъектного состава

указанному вопросу у Минюста России, который готовил проект новых поправок в КоАП РФ.

При замене административного штрафа на предупреждение необходимо учитывать следующие условия. Правонарушение:

- совершено впервые (необходимо отметить, что КоАП РФ уточнено правило об исчислении срока, согласно которому лицо считается подвергнутым административному наказанию. Часть 2 статьи 4.6 КоАП РФ гласит, что лицо, которому назначено административное наказание в виде административного штрафа за совершение административного правонарушения и которое уплатило административный штраф до дня вступления в законную силу соответствующего постановления, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу указанного постановления до истечения одного года со дня уплаты административного штрафа);

- выявлено в ходе государственного (муниципального) контроля;

- соответствует статье 3.4 КоАП РФ (отсутствует причинение вреда или возникновение угрозы причинения вреда

жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также имущественный ущерб);

- не является исключением по части 2 статьи 4.1.1 КоАП РФ (перечислены статьи КоАП РФ, к которым не применяется данная форма наказания).

В течение первого полугодия 2021 года Управление успешно применяло данную статью на практике. Было вынесено 14 постановлений о назначении административного наказания в виде предупреждения, которые не были обжалованы в судебном порядке и вступили в законную силу.

Применяя наказание в виде предупреждения, мы учитываем не только условия для замены штрафа, предусмотренные КоАП РФ, но и совокупность всех обстоятельств, внешних и внутренних факторов, послуживших причинами совершения административных правонарушений. Во внимание были приняты следующие обстоятельства:

- добросовестность участников бюджетных отношений и их отношение к исполнению своих служебных обязанностей;

- степень вины и роль правонарушителя;

- порог риска совершения новых правонарушений;

- принятие участия в программах, проектах впервые, большой объем подготовки документов в ограниченные сроки;

- соразмерность санкции и тяжести наступивших последствий (величине и характеру причиненного ущерба);

- внешние факторы:

- случаи некорректного функционирования информационных систем;

- организация работы в режиме чрезвычайных условий, вызванных эпидемиологической обстановкой, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Таким образом, полагаем, что переход к партнерской модели взаимодействия способствует достижению порядка в финансово-бюджетной сфере и отвечает нынешним требованиям современного государства и общества.