

Автоштрафование — пилотный проект казначейства



Наталья Михайловна ГОРИНА,
руководитель Межрегионального
операционного УФК



Ольга Анатольевна ДМИТРИЕВА,
заместитель руководителя
Межрегионального операционного УФК

С 2017 года в деятельности Межрегионального операционного УФК произошли кардинальные изменения, вызванные наделением новыми полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административных расследований.

С 1 января 2017 года Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства приступило к выполнению совершенно новой для него функции по автоматизированному контролю в финансово-бюджетной сфере. Этот пилотный проект уже получил короткое название «автоштрафование» и включает два направления деятельности:

- ▶ выявление допускаемых клиентами ФК нарушений бюджетного законодательства РФ, законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок на основании данных, содержащихся в информационных системах Федерального казначейства, то есть непосредственное осуществление последующего контроля;

- ▶ возбуждение дел об административных правонарушениях и осуществление административного производства.

В настоящее время Межрегиональное операционное УФК наделено полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях по статьям 7.29.3, 15.15.6, 15.15.7, 15.15.10, 15.15.11 КоАП РФ.

По сути, Межрегиональное операционное УФК наделено полномочиями по выявлению только процессуальных нарушений, то есть нарушений субъектами контроля определенных сроков и условий, установленных законодательством Российской Федерации.

Межрегиональное операционное УФК уполномочено возбуждать дела об административных правонарушениях и проводить административные расследования. Учитывая особый статус клиентов МО УФК, Федеральное казначейство приняло решение рассмотреть дела об административных правонарушениях отнести к компетенции Юридического управления Федерального казначейства.

Статья 15.15.10 КоАП РФ **«Нарушение порядка принятия** **бюджетных обязательств»**

Статья предусматривает ответственность за принятие бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные бюджетные ассигнования и (или) лимиты бюджетных обязательств, за исключением случаев, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, регуливающими бюджетные правоотношения.

Именно содержащаяся в информационных системах Федерального казначейства информация об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена статьей 15.15.10 КоАП РФ, в принципе и явилась основной причиной, которая зародила у Федерального казначейства идею автоштрафования.

Еще до 2016 года, когда Федеральное казначейство не обладало контрольными полномочиями, в ведомстве задумывались о том, что имеющаяся в распоряжении казначеев информация может и должна быть использована в целях бюджетного контроля. После передачи Федеральному казначейству функций Росфиннадзора появились все возможности для реализации этой идеи.

Изначально, перед Межрегиональным операционным УФК была поставлена задача передавать информацию о выявленных правонарушениях в контрольно-ревизионный блок центрального аппарата Федерального казначейства, а перед контролерами-ревизорами — по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административных расследований. Но такого рода нарушения мы выявляли в большом количестве, а усилия контролеров-ревизоров целесообразнее было направлять на выявление более существенных нарушений, требующих глубокого анализа соответствующей документации и выхода непосредственно на объект контроля. Поэтому в целях оптимизации контрольного процесса руководитель Федерального казначейства **Р. Е. Артюхин** принял решение о создании в Межрегиональном операционном УФК отдельного структурного подразделения – отдела автоматизированного контроля в финансово-бюджетной сфере.

Нарушения, предусмотренные вышеуказанной статьей, допущенные клиентами в 2016 году и ранее, выявлялись достаточно легко, так как на лицевом счете получателя бюджетных средств отражались только принятые бюджетные обязательства по уже заключенным государственным контрактам (договорам). Таким образом, формируемые территориальными органами Федерального казначейства (ТОФК) уведомления о превышении бюджетными обязательствами лимитов бюджетных обязательств фактически отражали данное нарушение в трактовке статей 72, 219 Бюджетного кодекса, согласно которым получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него ЛБО путем заключения



государственных контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным нормативным правовым актом. То есть согласно нормам БК РФ нарушением является заключение государственного контракта (договора) в случае отсутствия достаточного остатка ЛБО непосредственно на дату его заключения.

Определенные сложности в проведении административных расследований по возбужденным административным делам, ответственность за совершение которых предусмотрена статьей 15.15.10 КоАП РФ, стали возникать после вступления в силу с 1 января 2017 года нормы части 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ. Эта норма обязала ТОФК осуществлять контроль не превышения суммы планируемой закупки по извещению о проведении закупки над доведенными ЛБО до соответствующего ПБС, а также наличия предварительно учтенного на открытом ему лицевом счете, как того требует порядок, утвержденный приказом Минфина России 30 декабря 2015 года № 221н, «принимаемого» бюджетного обязательства по данному извещению. В этом случае при недостаточности ЛБО реализован автоматический блокирующий контроль, не позволяющий учесть на лицевом счете указанное бюджетное обязательство. В связи с чем, соответственно, изменился алгоритм расчета свободного остатка ЛБО для принятия бюджетного обязательства по заключенным после 1 января

2017 года государственным контрактам (договорам).

При этом на практике выявляются случаи, когда при наличии свободного остатка ЛБО на этапе размещения извещения об осуществлении закупки и постановки на учет принимаемого по нему бюджетного обязательства непосредственно уже на дату заключения государственного контракта недостаточно свободного остатка лимитов бюджетных обязательств.

Это вызвано тем, что при заключении договоров на осуществление малых закупок и постановке на учет бюджетных обязательств по ним, а также при перерегистрации неисполненной на начало текущего финансового года части бюджетного обязательства по государственным контрактам (договорам), заключенным в предыдущие годы, нет блокирующего контроля, поскольку по факту такие бюджетные обязательства уже приняты и должны быть учтены на лицевом счете для отражения реальной картины. В этом случае формируются уведомления о превышении принятым бюджетным обязательством неиспользованных лимитов бюджетных обязательств (далее — уведомления), которые направляются соответствующему главному распорядителю (распорядителю) средств федерального бюджета и допустившему нарушение получателю бюджетных средств.

Хотя исходя из норм Бюджетного кодекса такие бюджетные обязательства на осуще-

ФИНАНСОВАЯ ДИСЦИПЛИНА УКРЕПЛЯЕТСЯ

В целом если говорить об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена статьей 15.15.10 КоАП РФ, допускаемых непосредственно клиентами Межрегионального операционного УФК, то следует отметить, что благодаря проведенной в 2017 году работе в 2018 году значительно улучшилась финансовая дисциплина клиентов и заметно снизилось количество фактов принятия бюджетных обязательств с превышением доведенных до них лимитов бюджетных обязательств. Клиенты достаточно серьезно и более осознанно стали относиться к принятию бюджетных обязательств, понимая всю ответственность и дальнейшие последствия. Если по нарушениям, допущенным в 2017 году, по этой статье КоАП РФ было возбуждено 42 дела, то по нарушениям, допущенным в 2018 году, возбуждено только четыре дела.

ствление закупок малого объема принимались при наличии достаточного остатка ЛБО, так как государственный контракт еще не заключен, а сумма принимаемого бюджетного обязательства по смыслу статьи 219 Бюджетного кодекса не участвует в расчете свободного остатка лимитов для заключения договора на осуществление закупки малого объема. При этом на дату заключения непосредственно самого государственного контракта ЛБО уже недостаточно, и, соответственно, складывается обратная ситуация — государственный контракт заключается в нарушение установленных БК РФ требований с превышением доведенных до государственного заказчика ЛБО. В этих случаях также формируются и направляются в адрес ПБС и ГРБС уведомления.

По нашему мнению, согласно требованиям законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок в данном случае ПБС подлежит привлечению к административной ответственности по статье 15.15.10 КоАП РФ только один раз: именно за принятие бюджетного обязательства на осуществление закупки малого объема.

Статья 15.15.7 КоАП РФ **«Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет»**

Соблюдение ПБС установленных сроков направления в ТОФК документов для постановки на учет бюджетных обязательств являлось наиболее рискованным направлением их деятельности в части учета бюджетных обязательств в 2017 году и предыдущие годы. Наибольшее количество дел в 2017 году было возбуждено именно по статье 15.15.7 КоАП РФ. Фактически только за четыре месяца 2017 года возбуждено 90 дел.

Однако 18 июня 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 7 июля 2017 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об админи-

стративных правонарушениях» (далее — Закон № 118-ФЗ), который внес изменения в диспозицию статьи 15.15.7 КоАП РФ в части исключения административной ответственности за нарушение должностным лицом ПБС порядка учета бюджетных обязательств, в частности за нарушение сроков направления указанных документов в ТОФК. Соответственно, после вступления в силу Закона № 118-ФЗ с учетом положений части 2 статьи 1.7, пункта 5 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ нарушение бюджетополучателями сроков формирования сведений о бюджетном обязательстве не образует административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.15.7 КоАП РФ в редакции Закона № 118-ФЗ.

При таких обстоятельствах оснований для привлечения должностных лиц клиентов ФК к административной ответственности по статье 15.15.7 КоАП РФ не имеется, и, соответственно, новые дела после 18 июля 2017 года Межрегиональным операционным УФК не возбуждались даже по нарушениям, допущенным до 18 июля 2017 года, а начатые до этой даты производства были прекращены.

По мнению Межрегионального операционного УФК, практика привлечения к административной ответственности за несвоевременное представление в ТОФК сведений о бюджетном обязательстве имела положительный эффект и значительно дисциплинировала ПБС, что способствовало отражению на лицевых счетах в хронологическом порядке принятых бюджетных обязательств. И, наоборот, отмена указанной ответственности имела негативное значение с точки зрения снижения информативности учетных показателей в хронологическом аспекте на лицевом счете, в части поставленных на учет бюджетных обязательствах. Что, в свою очередь, негативно отразилось и на процессе выявления административных правонарушений по статье 15.15.10 КоАП РФ.

Статья 15.15.11 КоАП РФ «Нарушение сроков распределения, отзыва либо доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств»

По смыслу данной статьи объектами контроля являются и главные распорядители средств федерального бюджета, и РБС.

При осуществлении своей деятельности финансовые контролеры сталкиваются с трудностями, вызванными вступлением в силу новых законодательных норм, и в отдельных случаях с применением их на практике.

Исходя из норм, установленных постановлениями Правительства РФ от 30 декабря 2016 года № 1551 (срок действия — 2017 год) и от 9 декабря 2017 года № 1496 (срок действия — начиная с 2018 года), обязанность по своевременному распределению ЛБО возлагается только на ГРБС, в связи с чем субъектами административных правонарушений по статье 15.15.11 КоАП РФ не могут являться должностные лица подведомственных им РБС. При этом привлечь к административной ответственности должностных лиц ГРБС в случае несвоевременного распределения и доведения лимитов бюджетных обязательств до ПБС по вине РБС также не представляется возможным, так как отсутствует документальная доказательная база, на основании которой возможно определить надлежащее виновное должностное лицо ГРБС.

Таким образом, РБС в настоящее время выведены на постоянной основе из-под административной ответственности по статье 15.15.10 КоАП РФ, так как постановление № 1496 (так называемое постоянное постановление) принято на неограниченный срок. По нашему мнению, такая ситуация требует внесения изменений в НПА.

По поводу процедуры выявления административных нарушений, ответственность за совершение которых установлена статьей 15.15.11 КоАП РФ, можно отметить следующее.

В прошлом году постановлением № 1551 было предусмотрено только шесть контроль-

ных дат, при наступлении которых Межрегиональное операционное УФК должно было фиксировать факты нарушений. При этом в отличие от требований установленных норм, действующих в прошлом году и фиксирующих определенные календарные даты для распределения главными распорядителями ЛБО, начиная с 2018 года на ГРБС возлагается обязанность по постоянному и своевременному распределению в течение всего финансового года в установленные постановлением № 1496 сроки ЛБО, доводимых до них на основании каждого казначейского уведомления. В связи с огромным количеством казначейских уведомлений и кодов расходов федерального бюджета алгоритм расчета процента распределения ЛБО по такому принципу на соответствующую календарную дату становится достаточно сложным и трудозатратным.

В 2017 году по статье 15.15.11 КоАП РФ было возбуждено 27 дел об административных правонарушениях. В 2018 году пока возбуждено восемь дел. Но проверка продолжается.

В связи с необходимостью проработки определенных вопросов методологического и технического характера Межрегиональное операционное УФК в 2017 году не занималось делами об административных правонарушениях по следующим статьям КоАП РФ: 15.15.6 «Нарушение порядка представления бюджетной отчетности» и 7.29.3 «Нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок». В этом году Межрегиональное операционное УФК приступило к процедуре выявления административных правонарушений по данным составам, возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административных расследований.

Статья 15.15.6 КоАП РФ «Нарушение порядка предоставления бюджетной отчетности»

Статьей 15.15.6 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за непредставление бюджетной отчетности или

представление ее с нарушением сроков, установленных бюджетным законодательством и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, либо представление заведомо недостоверной бюджетной отчетности или иных сведений, необходимых для составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Правила составления и представления бюджетной отчетности, а также формы данных отчетов установлены инструкцией, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 года № 191н. Во исполнение данного приказа Федеральное казначейство ежегодно принимает правовые акты, устанавливающие конкретные сроки представления сводной (консолидированной) бюджетной отчетности в Межрегиональное операционное УФК в отношении каждого ГРБС. Соответственно, представление сводной (консолидированной) бюджетной отчетности в Межрегиональное операционное УФК должно быть обеспечено ими в сроки, установленные указанными приказами Федерального казначейства, и нарушение этих сроков будет образовывать состав административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена статьей 15.15.6 КоАП РФ.

По данным фактам нарушения ГРБС сроков представления сводной (консолидированной) бюджетной отчетности возбуждено уже 14 дел. В то же время отдельными ГРБС, представившими в Межрегиональное операционное УФК первоначальные версии отчетных форм, входящих в состав бюджетной отчетности, в установленный срок, не обеспечено до 1 апреля 2018 года (то есть в срок, установленный Бюджетным кодексом для сдачи бюджетной отчетности в Счетную палату РФ) устранение ранее выявленных несоответствий (ошибок), в связи с чем Федеральное казначейство не приняло годовую бюджетную отчетность за 2017 год. Согласно позиции нашего ведомства повторное представление ГРБС бюджетной отчетности, содержащей ранее выявленные, но не уstra-

ВАЖНО

Необходимо отметить, что ПБС не подлежат привлечению к административной ответственности по статье 15.15.6 КоАП РФ за несоблюдение ими установленных сроков представления бюджетной отчетности.

Это исключительный состав КоАП РФ, применяемый только к должностным лицам ГРБС, и, соответственно, возбудить дело об административном правонарушении по этой статье КоАП РФ может только Федеральное казначейство или Межрегиональное операционное УФК.



ненные несоответствия (ошибки), после срока, установленного приказом Федерального казначейства, образовывает состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.15.6 КоАП РФ, в части представления заведомо недостоверной бюджетной отчетности. Было возбуждено три таких дела.

Кроме того, выявлены нарушения ГРБС по несвоевременному представлению в Межрегиональное операционное УФК бухгалтерской отчетности, формируемой в соответствии с инструкцией, утвержденной приказом Минфина России от 25 марта 2011 года № 33н. Однако статья 15.15.6 КоАП РФ не содержит положений, предусматривающих возможность привлечения к административной ответственности должностных лиц ГРБС за нарушение ими сроков представления бухгалтерской отчетности. Соответственно, квалифицировать непредставление или представление бухгалтерской отчетности с нарушением установленных сроков по статье 15.15.6 КоАП РФ не представляется возможным. Также нарушение указанных сроков в качестве грубого нарушения требований к бухгалтерской (финансовой) отчетности не предусматривается и в контексте статьи 15.11 КоАП РФ. Таким образом, можно отметить, что в настоящее время законодательством РФ не установлена административная ответственность в отношении должностных лиц ГРБС за непредставление или несвоевременное представление ими бухгалтерской отчетности.

Статья 7.29.3 КоАП РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок»

В этом году Межрегиональное операционное УФК возбудило 20 дел по признакам административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена пунктом 4 статьи 7.29.3 КоАП РФ, в части несвоевременного утверждения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд (далее – план закупок) на 2018–2020 годы и размещения его в единой информационной системе в сфере закупок после доведения до государственного заказчика ЛБО в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

В соответствии с согласованной с Федеральным казначейством позицией Межрегиональное операционное УФК прекращает начатые производства по делам об административных правонарушениях в случае представления государственным заказчиком документов, подтверждающих наличие проблем технического характера в государственных информационных системах в определенный период времени, и устранения их уже после истечения срока, установленного для утверждения плана закупок (подтверждения данного факта непосредственно Минфином России или Федеральным казначейством в пределах компетенции), и, как следствие, объективного отсутствия возможности свое-

временно утвердить план закупок (разместить его в ЕИС).

Планы на будущее

В рамках реализации пилотного проекта Федерального казначейства перед Межрегиональным операционным УФК поставлена задача по расширению составов административных правонарушений, по которым возможно применение процедуры автоштрафования. В связи с чем Межрегиональное операционное УФК совместно с Федеральным казначейством прорабатывает вопрос о возможности применения состава, предусмотренного статьей 15.15.15 КоАП РФ – «Нарушение порядка формирования и (или) финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания» – в части выявления в автоматизированном режиме нарушений порядка финансового обеспечения выполнения государственного задания, допускаемых ГРБС и касающихся перечисления ими подведомственным бюджетным (автономным) учреждениям субсидий на выполнение государственного задания с нарушением графика, содержащегося в соглашении на предоставление указанной субсидии и соответствующего требованиям постановления Правительства РФ от 26 июля 2015 года № 640.

В заключение хотим отметить, что главной целью Федерального казначейства является не выявление, а предотвращение нарушений. Это возможно благодаря определению «тонких мест» и созданию действенных механизмов предварительного контроля, делающих невозможным какие-либо нарушения.

ЕСТЬ РЕЗУЛЬТАТЫ

Благодаря применению Межрегиональным операционным УФК технологии автоштрафования достигнуты следующие результаты:

- 1) стопроцентный охват Федеральным казначейством всех допущенных ГРБС административных правонарушений по определенным составам КоАП РФ при достаточно низких по сравнению с необходимыми для осуществления выездных контрольных мероприятий трудозатратах;
- 2) значительное повышение бюджетной дисциплины ГРБС.