

Автоштрафование — пилотный проект казначейства



Н. М. ГОРИНА, руководитель Межрегионального операционного управления Федерального казначейства, член экспертного совета журнала «Бюджетный учет»



О. А. ДМИТРИЕВА, заместитель руководителя Межрегионального операционного управления Федерального казначейства

С 2017 года в деятельности Межрегионального операционного управления Федерального казначейства произошли кардинальные изменения, вызванные наделением новыми полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административных расследований. Пришло время подвести первые итоги.

С 1 января 2017 года Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства (МОУ ФК) приступило к выполнению совершенно новой для него функции по автоматизированному контролю в финансово-бюджетной сфере. Основная задача, поставленная Федеральным казначейством перед МОУ ФК, — выявление нарушений бюджетного законодательства, законодательства о контрактной системе в сфере закупок, допускаемых клиентами, на основании данных, содержащихся в информационных системах Федерального казначей-

ства, а также осуществление административного производства по выявленным нарушениям без выхода финансовых контролеров на объект контроля.

Этот пилотный проект уже получил название «автоштрафование» и включает два направления деятельности:

- ▶ выявление нарушений, то есть непосредственное осуществление последующего контроля;
- ▶ возбуждение дел об административных правонарушениях и осуществление административного производства.

В настоящее время МОУ ФК 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 России.

По сути МОУ ФК может выявлять только процессуальные нарушения, то есть нарушения субъектами контроля определенных сроков и условий, установленных законодательством.

Учитывая особый статус наших клиентов, рассмотрение дел об административных правонарушениях, возбужденных МОУ ФК, относится к компетенции Юридического управления Федерального казначейства.

Расскажем более подробно о каждом из составов административных правонарушений, по которым МОУ ФК уполномочено возбуждать дела об административных правонарушениях и проводить административные расследования.

Статья 15.15.10 КоАП России «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 и иными норма-

Внимание!

Более 200 административных дел было возбуждено в течение почти полуторагодового периода со дня создания в МОУ ФК отдела автоматизированного контроля в финансово-бюджетной сфере.

тивными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

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

Еще до 2016 года, не обладая пока контрольными полномочиями, Федеральное казначейство задумывалось, что имеющаяся у него информация может и должна быть использована в целях бюджетного контроля.

После передачи Федеральному казначейству функций Росфиннадзора появились все возможности для реализации идеи.

Изначально перед МОУ ФК 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 находили в большом количестве, а усилия контролеров-ревизоров целесообразнее было направить на выявление более существенных нарушений, требующих глубокого анализа соответствующей документации и выхода непосредственно на объект контроля. Поэтому в целях оптимизации контрольного процесса и экономии трудозатрат контролеров руководитель Федерального казначейства Р. Е. Артюхин принял решение о создании в МОУ ФК отдельного структурного подраз-

деления — 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 бюджетных обязательств над лимитами 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 лимитов бюджетных обязательств (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 Бюджетного кодекса 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 России, стали возникать после вступления в силу с 1 января 2017 года нормы пункта 5 статьи 99 Закона № 44-ФЗ. Она обязала ТОФК осуществлять контроль за неперевышением суммы

планируемой закупки по извещению о проведении закупки над доведенными ЛБО до соответствующего ПБС, а также за наличием предварительно учтенного на ответственном открытом ему лицевом счете в соответствии с требованиями порядка, утвержденного приказом Минфина России 30 декабря 2015 г. № 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 не исполненной 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 (далее — ГРБС, РБС) и допустившему нарушение ПБС.

Хотя исходя из норм Бюджетного кодекса такие бюджетные обязательства на осуществление 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 заключа-

ется в нарушение установленных Бюджетным кодексом требований с превышением доведенных до государственного заказчика ЛБО. В этих случаях также формируются и направляются в адрес ПБС и ГРБС Уведомления.

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

В целом, если говорить об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена статьей 15.15.10 КоАП России, допускаемых непосредственно клиентами МОУ ФК, 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 доведен-

ных до них лимитов бюджетных обязательств. Клиенты достаточно ответственно 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 России было возбуждено 42 дела, то по нарушениям, допущенным в 2018 году, возбуждено только четыре дела.

Статья 15.15.7 КоАП России «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 в предыдущие годы. Наибольшее количество дел в 2017 году было возбуждено именно по статье 15.15.7 КоАП России — только за четыре месяца 2017 года возбуждено 90 дел.

Однако с 18 июня 2017 года вступил в силу Закон от 7 июня 2017 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее — Закон № 118-ФЗ), который поменял диспозицию статьи 15.15.7 КоАП России 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 пункта 2 статьи 1.7, подпункта 5 пункта 1 статьи 24.5 КоАП России нарушения бюджетополучателями сроков

формирования сведений о бюджетном обязательстве не образуют административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.15.7 КоАП России, в редакции Закона № 118-ФЗ.

При таких обстоятельствах оснований для привлечения должностных лиц клиентов Федерального казначейства к административной ответственности по статье 15.15.7 КоАП России не имеется, и, соответственно, новые дела после 18 июня 2017 года МОУ ФК не возбуждались даже по нарушениям, допущенным до 18 июня 2017 года, а начатые до этой даты производства по делам об административных правонарушениях были прекращены.

По мнению МОУ ФК, 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 негативные последствия в виде снижения информативности учетных показателей в хронологическом аспекте на лицевом счете в части поставленных на учет бюджетных обязательств. Что, в свою очередь, негативно сказалось и на процессе выявления административных правонарушений по статье 15.15.10 КоАП России.

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

Статьей 15.15.11 КоАП России предусмотрена административ-

ная ответственность в отношении должностных лиц за несвоевременное распределение, отзыв либо доведение до РБС (ПБС) бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств.

По смыслу данной статьи субъектами контроля являются и главные распорядители средств федерального бюджета, и распорядители бюджетных средств.

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

Исходя из норм, установленных новым постановлением Правительства России от 30 декабря 2016 г. № 1551 (срок действия — начиная с 2017 года) (далее — Постановление № 1551) и постановлением Правительства России от 9 декабря 2017 г. № 1496 (срок действия — начиная с 2018 года) (далее — Постановление № 1496), обязанность по своевременному распределению ЛБО возлагается только на ГРБС, в связи с чем субъектами административных правонарушений по статье 15.15.11 КоАП России 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 администра-

тивной ответственности по статье 15.15.10 КоАП России, 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 России, можно отметить следующее.

В прошлом году Постановлением № 1551 было предусмотрено только шесть контрольных дат, при наступлении которых МОУ ФК должно было фиксировать факты нарушений. При этом в отличие от требований установленных норм, действовавших в прошлом году и фиксировавших 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 России 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 техническо-

го характера МОУ ФК в 2017 году не занималось делами об административных правонарушениях по следующим статьям КоАП России: 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 ведомство приступило к процедуре выявления административных правонарушений по данным составам, возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административных расследований.

Статья 15.15.6 КоАП России «Нарушение порядка представления бюджетной отчетности»

Этой статьей 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, исполнения бюджетов бюджетной системы.

Правила составления и представления бюджетной отчетности, а также формы данных отчетов установлены Инструкцией № 191н. Во исполнение данного приказа Федеральное казначейство ежегодно принимает правовые акты, устанавливающие конкретные сроки представления сводной (консолидированной) бюджетной от-

Внимание!

ПБС не подлежат привлечению к административной ответственности по статье 15.15.6 КоАП России за несоблюдение ими установленных сроков представления бюджетной отчетности. Это исключительный состав КоАП России, применяемый только к должностным лицам ГРБС, и, соответственно, возбудить дело об административном правонарушении по этой статье КоАП России может только Федеральное казначейство или МОУ ФК.

четности в МОУ ФК в отношении каждого ГРБС.

Соответственно представление сводной (консолидированной) бюджетной отчетности в МОУ ФК 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 России.

По данным фактам нарушения ГРБС сроков представления сводной (консолидированной) бюджетной отчетности возбуждено уже 14 дел.

В то же время отдельными ГРБС, представившими в МОУ ФК 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 России) устранение ранее выявленных несоответствий (ошибок), в связи с чем Феде-

ральное казначейство не приняло годовую бюджетную отчетность за 2017 год.

Согласно позиции Федерального казначейства повторное представление ГРБС бюджетной отчетности, содержащей ранее выявленные, но не устраненные несоответствия (ошибки), после срока, установленного приказом Федерального казначейства, образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.15.6 КоАП России, в части представления заведомо недостоверной бюджетной отчетности. Было возбуждено три таких дела.

Кроме того, выявлены нарушения ГРБС по несвоевременному представлению в МОУ ФК бухгалтерской отчетности, формируемой в соответствии с Инструкцией № 33н.

Однако статья 15.15.6 КоАП России 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 России 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 России.

Таким образом, можно отметить, что в настоящее время не установлена административная ответственность в отношении должностных лиц ГРБС за непредставление или несвоевременное представление ими бухгалтерской отчетности.

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

В этом году МОУ ФК возбудило 20 дел по признакам административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена пунктом 4 статьи 7.29.3 КоАП России, 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 (далее — ЕИС) после доведения до государственного заказчика ЛБО в соответствии с Законом от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

В соответствии с согласованной с Федеральным казначейством позицией МОУ ФК 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 устранение 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, объективное отсутствие возможности своевременно утвердить план закупок (разместить его в ЕИС).

Планы на будущее

В рамках реализации соответствующего пилотного проекта

Федерального казначейства перед МОУ ФК поставлена задача по расширению составов административных правонарушений, по которым возможно применение процедуры автоштрафования. В связи с этим МОУ ФК совместно с Федеральным казначейством прорабатывает вопрос о возможности применения состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.15.15 КоАП РФ «Нарушение порядка формирования 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 России от 26 июня 2015 г. № 640.

Внимание!

Благодаря применению МОУ ФК технологии автоштрафования достигнуты следующие результаты:

- ▶ для Федерального казначейства как органа государственного внутреннего контроля это стопроцентный охват всех допущенных ГРБС административных правонарушений по определенным составам КоАП России при достаточно низких трудозатратах по сравнению с выездными контрольными мероприятиями;
- ▶ для бюджетной системы в целом — значительное повышение бюджетной дисциплины ГРБС.

В заключение отметим, что главной целью Федерального казначейства является не выявление, а предотвращение нарушений. Это возможно благодаря выявлению тонких мест и созданию действенных механизмов предварительного контроля, делающих невозможными какие-либо нарушения.

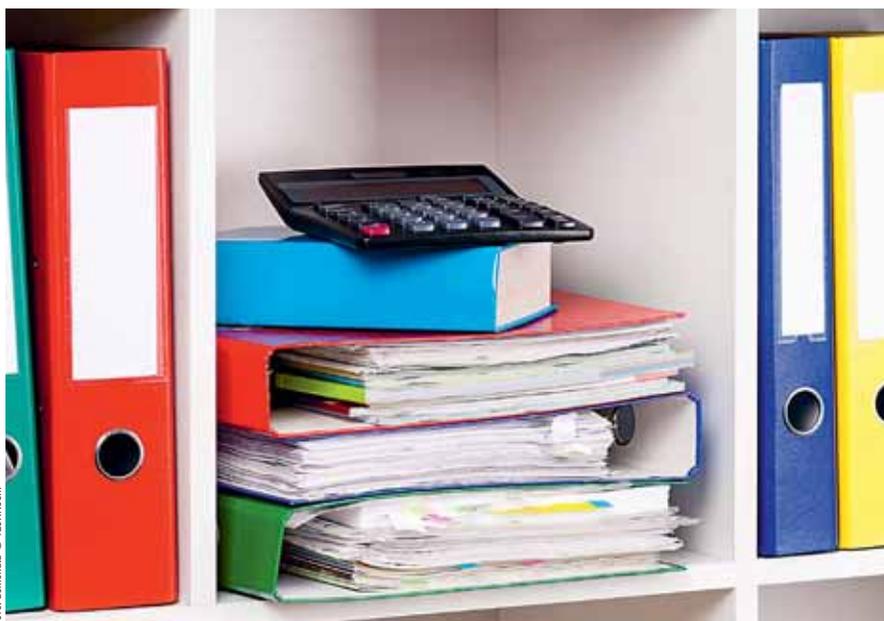


Фото: denisnata © 123RF.com