

Административная ответственность: правоприменительная практика



Людмила Викторовна СЕМЧЕНКОВА,
заместитель руководителя Управления феде-
рального казначейства по Орловской области

Предотвратить нарушение бюджетного законодательства гораздо важнее, чем исправить негативные последствия или наказать нарушителя. Тем не менее, сегодня, на этапе реформирования и перестройки государственного финансового контроля в соответствии с международными стандартами, вопрос применения административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства остается достаточно актуальным.

Наряду с исполнением функций по осуществлению контроля Управление Федерального казначейства (УФК) выступает как орган, реализующий полномочия по применению бюджетных мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства и иных актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также составляет протоколы и рассматривает дела об административных правонарушениях.

Сегодня на первый план выходит предварительная проверка бизнес-процессов при использовании средств федерального бюджета. Ведь именно на стадии планирования освоения бюджетных средств у бюджетополучателя возникают риски, на которые необходимо обращать внимание контролерам.

Повышение эффективности последующего финансового контроля может обеспечить взаимодействие контролеров-ревизоров со специалистами расходного блока казначейства, в полномочия которых входит проведение предварительного контроля. Благодаря информации расходного блока, отдела обслуживания силовых ведомств УФК появляется возможность применить меры административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства и актов, регулирующих бюджетные правоотношения на стадии предварительного контроля.

УФК по Орловской области достаточно активно осуществляет взаимодействие между расходным и контрольно-ревизионным блоком по обмену информацией о наличии признаков административного правонарушения (рисунок 1).

НОРМЫ
ЗАКОНА

Правовые основания осуществления органами Федерального казначейства производства по делам об административных правонарушениях (АП) закреплены пунктом 2 статьи 269.2 Бюджетного кодекса, пунктом 10 Правил осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденных постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 года № 1092, пунктом 5.15(6) Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703.

За 2016 год и истекший период 2017 года фактически на стадии предварительного контроля расходным блоком направлено 37 служебных записок о наличии признаков административных правонарушений участниками бюджетного процесса по статьям 7.32, 15.15.6, 15.15.7, 15.15.10 КоАП РФ.

Распространенные нарушения

Сегодня применение современных бизнес-процессов при кассовом обслуживании, использование массивов информации о кассовых операциях и казначейских информационных технологий еще на стадии предварительного контроля исключают возможность клиента принять бюджетные обязательства сверх утвержденных лимитов бюджетных обязательств, невыполнение субъектами РФ принятых на себя обязательств по обеспечению уровня софинансирования. Как итог — отсутствие совершенных в 2017 году административных правонарушений по статьям 15.15.3 «Нарушение порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов», 15.15.10 «Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств».

Информация, полученная посредством ППО «Автоматизированная система Федерального казначейства» непосредственно используется контролерами-ревизорами при проведении выездных проверок, в результате которых фиксируется факт о признаках администра-

тивного правонарушения, с последующим возбуждением дела об административном правонарушении.

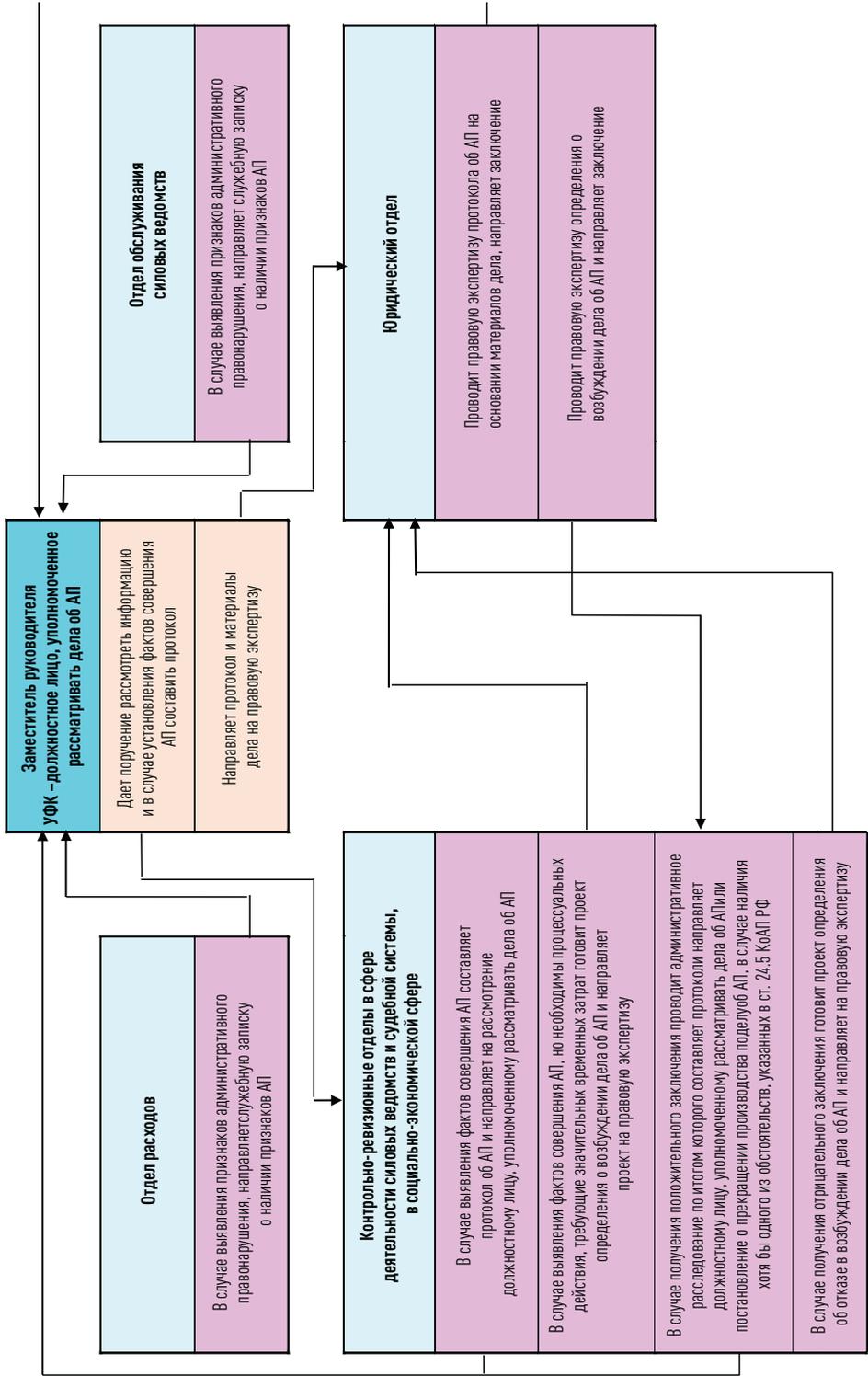
Всего за 2016 год и истекший период 2017 года к административной ответственности по правонарушениям, совершенным в 2015-2016 гг., привлечено 44 должностных лица, по вступившим в законную силу постановлениям об АП назначено штрафных санкций на сумму 552 тысячи рублей, оплачено штрафных санкций на сумму 522 тысячи рублей (**рисунки 2 и 3**). В том числе:

- ▶ по статье 15.15.6 привлечено семь должностных лиц, назначено штрафов на сумму 70 тысяч рублей;
- ▶ по статье 15.15.7 КоАП РФ привлечено семь должностных лиц, назначено штрафов на сумму 70 тысяч рублей;
- ▶ по статье 15.15.10 КоАП РФ привлечено шестнадцать должностных лиц, назначено штрафов на сумму 320 тысяч рублей;
- ▶ по статье 7.29.3 КоАП РФ привлечено пять должностных лиц, назначено штрафов на сумму 45 тысяч рублей.

Среди самых распространенных правонарушений, совершенных участниками бюджетного процесса Орловской области в 2016 году, можно выделить нарушения, предусмотренные статьей 15.15.10 КоАП РФ, — по принятию бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные бюджетные ассигнования и (или) лимиты бюджетных обязательств. Следует от-

Применение к нарушителю бюджетного процесса меры принуждения не освобождает должностных лиц от ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

Рисунок 1. Схема взаимодействия отделов УФК по Орловской области при выявлении признаков административного правонарушения



метить, что состав данного правонарушения является формальным. То есть основанием для привлечения к административной ответственности является сам факт принятия бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные лимиты бюджетных обязательств, вне зависимости от правовых последствий такого правонарушения. Документы, подтверждающие факт правонарушения, государственный контракт, дополнительное соглашение, расходное расписание; сведения о бюджетном обязательстве, отчет о состоянии лицевого счета получателя бюджетных средств и др. К административной ответственности привлекается должностное лицо главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя, получателя бюджетных средств, подписавшее государственный контракт (договор, дополнительное соглашение).

Освобождение от ответственности

В 2017 году в Орловской области судами общей юрисдикции принято три решения по применению статьи 2.9 «Возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения».

Прекращая производство по делу при малозначительности правонарушения, судьи не всегда учитывают разъяснения Верховного суда РФ¹, в которых говорится, что малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, формально содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место

¹ Пункт 21 постановления Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Рисунок 2. Количество наложенных штрафов по постановлениям, вступившим в законную силу, за 2016 год.

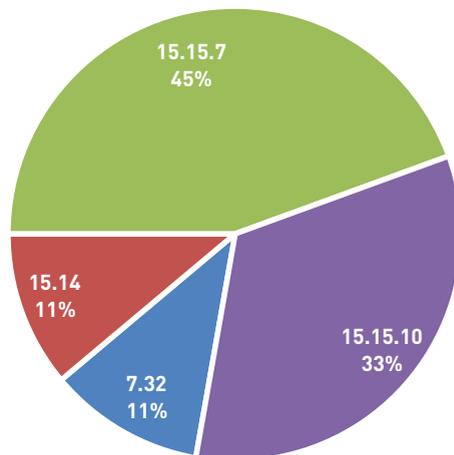
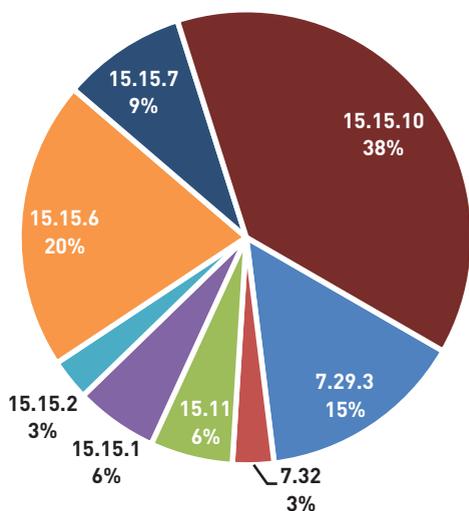


Рисунок 3. Количество наложенных штрафов по постановлениям, вступившим в законную силу, за 2017 год.



37

должностных лиц привлечены к ответственности в Орловской области за 2016 год и истекший период 2017 года по вступившим в законную силу постановлениям об административном правонарушении. Назначено (и полностью оплачено) штрафов на сумму 464 тысячи рублей

только в исключительных случаях. А такие обстоятельства, как личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения.

По моему мнению, освобождение от административной ответственности за нарушения в финансово-бюджетной сфере будет противоречить задачам законодательства об административных правонарушениях, в частности, предупреждению правонарушений, поскольку правонарушитель, уверенный в безнаказанности совершенного правонарушения, будет и в дальнейшем уверен в «малозначительности» подобного рода бездействия.

Относительно невозможности реализовать выявленные нарушения, посредством составления протоколов об административном правонарушении по статьям 15.15.14 - 15.15.16 КоАП РФ в связи с увольнением или отстранением должностного лица от исполнения обязанностей следует учитывать следующее. Согласно статье 2.4 КоАП РФ, административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Наличие у должност-

ных лиц права совершать действия властного характера предопределяет и особенности их административной ответственности.

По мнению УФК по Орловской области, прекращение трудовых отношений с должностными лицами, на которое было возложено исполнение соответствующих обязанностей, или отстранение его от их исполнения, не исключает возможности возбуждения в отношении него производства по делу об административном правонарушении привлечения к административной ответственности. Основание для этого вывода — правонарушение было допущено им в период исполнения служебных обязанностей. И в УФК по Орловской области имеется практика привлечения к ответственности должностных лиц, с которыми на момент возбуждения дела об административном правонарушении были расторгнуты трудовые отношения. При этом лишь следует соблюсти все необходимые процессуальные действия, а именно: направить запрос в территориальный орган по вопросам миграции МВД России по субъекту РФ, а также в адрес работодателя о предоставлении копий документов, удостоверяющих полномочия должностного лица на период совершения административного правонарушения. Кроме того, следует учитывать и сроки давности привлечения к административной ответственности.

Сегодня административная ответственности безусловно занимает важное место в системе предупреждения нарушений, является юридическим методом борьбы с нарушениями в финансово-бюджетной сфере, играет важную роль в обеспечении законности и дисциплины в управлении бюджетными средствами. Хотелось бы, чтобы участники бюджетного процесса не воспринимали казначейство как карающий орган, а расценивали нас как равноправного участника бюджетного процесса, стоящего на страже законности и повышения уровня финансовой дисциплины.