**Осуществление должностными лицами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, производства по делам об административных правонарушениях**

08 мая 2020 года

Кустова М.В. и Шевелёва Н.А.

**Предметом мониторинга стало изучение на основе обращения к судебным спорам проблем, возникающих в связи с осуществлением должностными лицами органов Федерального казначейства производства по делам об административных правонарушениях. По ряду вопросов судам не удалось выработать единообразной позиции относительно применения ответственности за административные правонарушения в бюджетной сфере, в том числе в части допустимости признания таких правонарушений при определенных обстоятельствах малозначительными. В рамках правоприменения обнаруживаются также различия в понимании объективной стороны отдельных нарушений, опирающейся на понятия, не получившие в законодательстве необходимой конкретизации, и иные проблемы.**

Введение. Цель мониторинга состояла в выявлении на основе изучения судебной практики проблем, возникающих в связи с осуществлением должностными лицами органов Федерального казначейства производства по делам об административных правонарушениях. Полномочия органов Федерального казначейства в части осуществления производства по делам об административных нарушениях в бюджетной сфере и сфере закупок весьма обширны и охватывают:

* возбуждение производства по 33 статьям КоАП РФ;
* рассмотрение дел о нарушениях по 25 статьям КоАП РФ;
* передачу дел о нарушениях по 9 статьям КоАП РФ на рассмотрение в суд;
* передачу дел о нарушениях по 8 статьям КоАП РФ в суд в случае вывода о назначении наказания в виде дисквалификации. На основе обращения к ГАС РФ «Правосудие» из общего массива дел, рассмотренных за период 2016-2019 годов и выявляемых сплошным методом, была осуществлена выборка около 2,5 тысяч судебных актов. Во внимание принимались как акты о привлечении к ответственности по соответствующим статьям КоАП РФ на основании составленных должностными лицами органов Федерального казначейства протоколов, так и акты по делам об оспаривании в судебном порядке постановлений о привлечении к ответственности, вынесенных такими должностными лицами. Выявление судебных дел по соответствующей проблематике осуществлялось с опорой на ключевые слова «Федеральное казначейство» и соответствующие статьи Кодекса РФ об административных правонарушениях. Выборка и обобщение судебных актов осуществлялись при участии студентов 3-4 курсов бакалавриата СПбГУ по направлению «Юриспруденция», а также магистров, обучающихся на магистерской программе «Налоговое право». Обобщение судебных актов в части выявления проблем, связанных с осуществлением органами Федерального казначейства производства по делам об административных правонарушениях в сфере закупок (статьи 7.29.3 и 7.32) осуществляла профессор кафедры административного и финансового права СПбГУ, д.ю.н. Н.А. Шевелева
В рамках мониторинга для анализа было отобрано в общей сложности 88 актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, демонстрирующих проблемы в производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляемом органами Федерального казначейства. С учетом многообразия составов бюджетных нарушений, производство по которым осуществляют органы Федерального казначейства, в рамках мониторинга были выявлены как общие для вменения административных нарушений в бюджетной сфере проблемы, так и проблемы, связанные с особенностями предложенных законодателем моделей отдельных составов нарушений.

Раздел 1. Проблемы правоприменения общего характера.

1.1 Проблемы допустимости признания административных правонарушений в бюджетной сфере и сфере закупок малозначительными.

Проведенный анализ показал, что среди проблем общего характера доминирует оценка допустимости признания при определенных условиях административных правонарушений в бюджетной сфере малозначительными в порядке статьи 2.9 КоАП РФ. Во многих случаях суды категорически отрицают такую допустимость. Так, отмечается, что нарушения, предусмотренные статьей 15.14 КоАП РФ («Нецелевое использование бюджетных средств»), «представляют собой существенную угрозу общественным отношениям в финансовой сфере и экономическим интересам государства», поскольку посягают «на установленный правовыми актами порядок общественных отношений в сфере финансов и правила государственной бюджетной политики» (решение Архангельского областного суда от 21.09.2017 по делу № 7р-618/2017). Аналогичная позиция выражена в решении Астраханского областного суда от 23.06.2017 по делу № 7-238/2017; постановлении Арбитражного суда Камчатского края от 12.09.2019 по делу № А24-2944/2019. Применительно к нарушениям, предусмотренным статьей 15.15.7 КоАП РФ, суды также часто указывают, что они не обнаруживают признаков малозначительности, поскольку существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий, а в пренебрежительном отношении к исполнению своих публично-правовых обязанностей, к формальным требованиям публичного права (решения Пензенского областного суда от 09.02.2016 по делу № 7-43/2016; Усть-Абаканского районного суда от 22.03.2016 по делу № 12-18/2016; Орджоникидзевского районного суда Республики Хакассия от 21.10.2016 по делу № 12-40/2016; Иркутского гарнизонного военного суда от 09.06.2017 по делу № 5-29/2017; Иркутского областного суда 09.03.2017 по делу № 21-108/2016; Благовещенского городского суда Амурской области от 30.07.2018 по делу № 12-1036/2018). Во многих случаях суды отказывают в признании малозначительным и правонарушения, предусмотренного статьей 15.15.3 КоАП РФ («Нарушение порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов»), в ситуации отсутствия негативных последствий и причиненного общественным отношениям вреда, поскольку наступление таких негативных последствий не является квалифицирующим признаком объективной стороны соответствующего нарушения (Решения Верховного Суда Республики Хакассия от 26.10.2018 по делу № 7р-207/2018; Верховного Суда Республики Карелия от 18.04.2019 по делу № 21-122/2019). Причем малозначительность отрицается и тогда, когда просрочка в исполнении обязанности составляла 1 день (Решение Магаданского областного суда от 02.03.2018 по делу № 12-500/2018). При рассмотрении споров, связанных с применением ответственности по ст. 15.15.10 КоАП РФ («Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств»), суды в ряде случаев также отмечают, что при оценке нарушений, имеющих формальный состав, не требуется наступление общественно опасных последствий (решение Пермского краевого суда от 21.09.2017 по делу № 21-1129/2017). Само нарушение бюджетного законодательства расценивается судами как угроза соответствующим отношениям, влияние на устойчивость бюджетной системы, что исключает применимость в этом случае статьи 2.9 КоАП РФ (решения Оренбургского областного суда от 30.05.2017 по делу № 21-265/2017; Верховного Суда Республики Коми от 27.09.2017 по делу № 21-837/2017; Апелляционного суда г. Севастополя от 16.05.2018 по делу № 21-236/2018). Наряду с этим судами принимается во внимание пренебрежительное отношение к публичным правовым обязанностям (решение Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл от 22.11.2017 по делу № 12-747/2017).
Аналогичные подходы встречаются также по делам о привлечении к ответственности по статьям 15.15.4 КоАП РФ («Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций») (Решение Смоленского областного суда от 23.05.2018 по делу № 21-216/2018) и 15.15.6 КоАП РФ (решения Верховного Суда Марий Эл от 19.03.2018 по делу № 7-167/2018; Пензенского областного суда от 19.04.2018 по делу № 7-167/2018; Забайкальского краевого суда от 15.01.2018 по делу № 7-21-11/2018). Применительно к нарушениям условий предоставления бюджетных инвестиций (статья 15.15.4 КоАП РФ) не удалось выявить случаев признания судами их малозначительности. Как правило, судами отрицается малозначительность нарушения статьи 15.11 КоАП РФ («Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности»), поскольку оно посягает на порядок формирования документированной, систематизированной информации об объектах экономической деятельности и составления на этой основе бухгалтерской (финансовой) отчетности. Существенная угроза охраняемым общественным отношениям усматривается в этом случае не в наступлении каких-либо материальных последствий от правонарушения, а в пренебрежительном отношении должностного лица к исполнению своих публично-правовых обязанностей, выразившихся в нарушении норм бюджетного законодательства (решение Центрального районного суда г. Хабаровска от 01.12.2016 по делу № 12-1019/2016; постановление Мотовилихинского районного суда г. Перми от 22.02.2019 по делу № 12-107/2019).
Во многих случаях саму допустимость признания административных правонарушений в бюджетной сфере малозначительными суды отрицают со ссылкой на разъяснения, содержащиеся в пункте 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». В силу выраженной Верховным Судом РФ позиции малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и 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 отношений. При этом в абзаце четвертом упомянутого пункта Верховный Суд РФ обращает особое внимание на то, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений, они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения. Как ни парадоксально, но в том числе со ссылкой на п. 21 приведенного Постановления Пленума позицию Верховного Суда РФ во многих случаях отнесение того или иного административного правонарушения в бюджетной сфере к малозначительным, напротив, признается судами обоснованным. Так, нецелевое использование бюджетных средств (статья 15.14 КоАП РФ) в отсутствие причинения ущерба (существенного нарушения охраняемых общественных интересов) признавалось малозначительным решениями Арбитражного суда Костромской области от 09.12.2016 по делу № А31-10180/2016; Камызякского районного суда Астраханской области от 05.12.2017 по делу № 12-59/2017; Омского районного суда Омской области от 20.09.2017 по делу № 12-154/2017; Советского районного суда Махачкалы от 13.10.2017 по делу № 12-655/2017; Курганского областного суда от 16.05.2017 по делу № 72-196/2017 и от 22.06.2017 по делу № 72-234/2017; Арбитражного суда Смоленской области от 17.05.2018 по делу № А62-178/2018; Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 13.07.2018 по делу № 72-208/2018; Советского районного суда г. Махачкалы № 12-382/2019 от 11 июня 2019 г. по делу № 12-382/2019; постановлении Арбитражного суда Ярославской области от 22.08.2019 по делу № А82-4082/2019. При этом суды нередко отмечали, что статья 2.9 КоАП РФ не содержит ограничений в ее применении в отношении каких-либо административных правонарушений в зависимости от того, на какие объекты они посягают. С тем же обоснованием суды при определенных обстоятельствах признают малозначительными и правонарушения, предусмотренные статьей 15.15.10 КоАП РФ (решения Хабаровского краевого суда от 19.10.2016 по делу № 21-1118/2016; Камышловского городского суда Свердловской области от 05.08.2016 по делу № 12-79/2016; Кировского районного суда г. Хабаровска от 14.05.2018 по делу № 12-130/2018). В Постановлении Верховного Суда Республики Карелия от 05.09.2018 по делу № 4А-262/2018 отмечается, что при определении признаков малозначительности необходимо учитывать цели и мотивы совершенного правонарушения, отсутствие ущерба бюджету, общественным и государственным интересам, если превышения лимитов бюджетных обязательств за год, как и нецелевого расходования средств не допущено.
В свою очередь, применительно к статье 15.11 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности, только в одном из 4 выявленных по данной проблеме актов содержался вывод суда о наличии в деянии нарушителя признаков малозначительности (Постановление Элистинского городского суда Республики Калмыкия от 23.08.2016 по делу № 5-155/2016). Довод о малозначительности применительно к нарушению, предусмотренному статьей 15.15.6 КоАП РФ , был принят судом также лишь в одном из выявленных по данной проблеме актов (решение Верховного Суда Республики Алтай от 05.04.2018 № 21-14/2018). Отсутствие единообразия в практике признания нарушений малозначительными было выявлено и применительно к ответственности за нарушения в сфере закупок (статьи 7.32, 7.32.6 и 7.29.3 КоАП РФ). В целом ряде дел была поддержана позиция органов федерального казначейства об отсутствии малозначительности в действиях привлекаемых к ответственности должностных лиц (решения Архангельского областного суда от 20.12.2018 по делу № 7Р-854/2018; от 20.12.2018 по делу № 7Р-855/2018; решение Камчатского краевого суда от 25.09.2019 по делу № 21-249/2019). Этот подход обосновывался тем, что существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в игнорировании должностным лицом требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Нередко, отказывая в признании нарушений в сфере закупок малозначительными, суды указывали на пренебрежение участниками контрактной системы своими обязанностями (решение Астраханского областного суда от 30.08.2019 по делу № 21-815/2019; решение Якутского городского суда (Республика Саха (Якутия)) от 30.08.2019 по делу № 12-1466/2019; решение Ленинского районного суда г. Оренбурга от 28.11.2018 по делу № 12-1209/2018; решение Курганского областного суда от 14.12.2017 по делу № 72-465/2017; решение Исакогорского районного суда г. Архангельска № 12-79/2019 от 6 августа 2019 г. по делу № 12-79/2019). Развернуто аргументируя отсутствие в деянии нарушителя малозначительности, Астраханский областной суд в решении от 30.08.2019 по делу № 21-815/2019, обратил внимание на то, что несоблюдение требований законодательства при проведении закупок нарушает единый действующий правопорядок, единообразное применение закона. Оно умаляет авторитет органов, обязанных соблюдать требования закона при осуществлении размещения заказов для государственных и муниципальных нужд за счет средств соответствующих бюджетов, нарушает интересы государства, которое должно обеспечивать исполнение закона в интересах общества. Также оно нарушает права добросовестных участников проведения закупок, предполагающих соблюдение требований закона всеми остальными участниками и рассчитывающих на добросовестную конкуренцию, означающую проведение закупок с соблюдением всех требований законодательства. В то же время во многих случаях суды признавали противоправное деяние в сфере закупок малозначительным (решение Центрального районного суда г. Сочи от 21.08.2019 по делу № 12-395/2019; Решение Октябрьского районного суда г. Ставрополя от 14.12.2017 по делу № 12-345/2017; решение Псковского городского суда Псковской области от 06.09.2017 по делу № 12-432/2017; решение Центрального районного суда г. Волгограда от 21.06.2017 г. по делу № 12-473/2017). При этом судами отмечалось, что выявленное нарушение было незамедлительно устранено, не создало реальной существенной угрозы охраняемым законом государственным и общественным отношениям, не повлекло каких-либо значимых негативных последствий для общества и государства (решение Центрального районного суда г. Сочи № 12-395/2019 от 21 августа 2019 г. по делу № 12-395/2019). Таким образом, на данный момент в судебной практике не просматривается строгой последовательности, как в оценке самой допустимости признания административных правонарушений в бюджетной сфере, а также в сфере закупок малозначительными, так и в определении убедительных критериев такой малозначительности, что создает угрозу нарушения равенства прав привлекаемых к ответственности лиц.

1.2 Проблемы применения срока давности привлечения к административной ответственности.

Другая проблема общего характера заключалась в определении срока давности привлечения к ответственности за те административные правонарушения в бюджетной сфере, за которые в качестве наказания предусмотрена дисквалификация.
Упомянутая проблема сохранялась вплоть до принятия Федерального закона от 26.07.2019 № 220-ФЗ и была вызвана тем, что частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ за нарушения бюджетного законодательства предусмотрен двухгодичный срок давности привлечения к административной ответственности. В то же время частью 3 статьи 4.5 КоАП РФ установлен годичный срок привлечения к ответственности за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, которая применяется, в том числе за административные правонарушения в бюджетной сфере. В большинстве случаев суды при разрешении этой проблемы были ориентированы на позицию Верховного Суда РФ, выраженную в Постановлении от 18.07.2016 № 52-АД16-1 применительно к привлечению к ответственности, предусмотренной статьей 15.14 КоАП РФ за нецелевое использование бюджетных средств. Признавая специальный характер за положениями части 3 статьи 4.5 КоАП РФ, Верховный Суд РФ приходил к выводу о том, что срок давности привлечения должностного лица к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного статьей 15.14 КоАП РФ, составляет один год. Этому подходу следовали, в том числе Новосибирский областной суд в решении от 01.08.2017 по делу № 7-464/2017; Челябинский областной суд в решении от 21.07.2017 по делу № 7-1446/017; Верховный Суд Республики Башкортостан в решении от 12.07.2017 по делу № 21-974/2017; Центральный районный суд г. Барнаула в решении от 03.08.2017 по делу № 12-585/2017; Верховный Суд Республики Дагестан в решении от 23.11.2017 по делу № 21-866/2017; постановление Хабаровского краевого суда от 05.05.2017 по делу № 4а-346/2017 Красногвардейский районный суд Ставропольского края в решении от 21.08.2019 по делу № 12-42/2019. Аналогичный подход применялся судами и применительно к ответственности должностных лиц по статье 15.15.3 КоАП РФ (решение Курганского областного суда от 17.04.2018 по делу № 72-205/2018; решение Верховного суда Республики Карелия от 18.04.2019 по делу № 21-122/2019). В то же время, если к ответственности привлекалось юридическое лицо, суды соглашались с обоснованностью применения предусмотренного частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ двухгодичного срока давности за нарушения в бюджетной сфере (Решение Арбитражного суда Амурской области от 27.08.2019 по делу № А04-4174/2019). <https://sudact.ru/arbitral/court/4ZZ0E8t4IPrC/>Вместе с тем, очевидно, что возникшая проблема требовала ее разрешения на уровне закона, поскольку не могла быть однозначно устранена на основе толкования его положений, учитывая, в том числе проблемы выявления норм, имеющих специальный характер. В целях обеспечения должной определенности именно законом должны быть установлены как критерии разграничения сроков давности привлечения к административной ответственности, так и правила их соотношения при необходимости одновременного обращения более чем к одному критерию. В этом контексте в период проведения мониторинга Федеральным законом от 26.07.2019 № 220-ФЗ были внесены изменения в часть 3 статьи 4.5 КоАП РФ. Законодатель указал на применение годичного рока давности привлечения к ответственности за административные правонарушения, влекущие применение дисквалификации, только в том случае, если частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ не предусмотрен более длительный срок давности привлечения к ответственности.
Применительно к составу части 1 статьи 15.11 КоАП РФ («Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности») на практике обозначилась также проблема определения момента, с которого начинает течь срок давности привлечения к ответственности. Судебная практика единообразно не признает нарушение, предусмотренное частью 1 статьи 15.11 КоАП РФ длящимся, считая моментом начала течения срока давности момент совершения правонарушения. В то же время имеются расхождения в понимании того, когда правонарушение считается совершенным. В большинстве случаев суды признают нарушение оконченным в момент составления и подписания форм бухгалтерской отчетности, содержащих недостоверные сведения (решение Мокшанского районного суда Пензенской области от 06.09.2017 по делу № 12-129/2017; постановления Новосибирского гарнизонного суда от 02.102017 по делу № 5-66/2017 и от 02.10.2017 по делу № 5-65/2017; решение Центрального районного суда г. Хабаровска от 14.04.2017 по делу № 12-265/2017; решение Ленинского районного суда г. Иваново от 18.08.2017 по делу № 12-266/2017; решение Центрального районного суда г. Барнаула от 22.05.2017 по делу № 12-363/2017; постановление Хабровского краевого суда от 03.07.2017 по делу № 4А-392/2017). В то же время в некоторых актах моментом совершения правонарушения признается дата представления годовой бюджетной отчетности (решение Междуреченского городского суда Кемеровской области от 07.09.2018 № 12-151/2018) или дата окончания отчетного периода (постановление Ростовского областного суда от 20.05.2019 по делу № 4А-470/2019). Это предопределяет необходимость повышения качества правового обоснования при определении момента совершения правонарушения.

1.3 Проблемы разрешения вопроса о количестве вменяемых административных правонарушений.

Анализ практики свидетельствует также о сложностях, связанных с разрешением органами Федерального казначейства вопроса о том, в каких случаях вменяемые нарушителю деяния образуют самостоятельные нарушения, а в каких они являются элементами объективной стороны одного нарушения и должны влечь назначение одного административного наказания в соответствии со статьей 4.4 КоАП РФ. В том числе такая проблема усматривается при привлечении к ответственности по части 1 статьи 15.11 КоАП РФ, когда органы Федерального казначейства необоснованно настаивают на назначении нарушителю нескольких наказаний по отдельным эпизодам одного нарушения, что влечет искусственную множественность правонарушений. В связи с этим дела объединяются судом в одно производство с назначением нарушителю одной санкции (постановление Ростовского областного суда от 20.05.2019 по делу № 4А-490/2019; решение Сальского городского суда Ростовской области от 26 февраля 2019 г. по делу № 12-11/2019). Вместе с тем обозначенная проблема в правоприменении требует повышенного правового внимания, поскольку в судебной практике не всегда обнаруживается последовательность в подходах к определению количества выявленных в отношении конкретного лица нарушений. Так, по одному из дел вывод о совершении лицом одного нарушения был сделан судом с учетом того, что нарушения части 1 статьи 15.11 КоАП РФ были допущены в результате совершения одного действия в день подписания бухгалтерской отчетности за один отчетный период (решение Сальского городского суда Ростовской области от 26 февраля 2019 г. по делу № 12-11/2019). В свою очередь, по другому делу суд, установив искажение по нескольким статьям (строкам) формы бухгалтерской отчетности не менее чем на 10 процентов, пришел к выводу о том, что должностное лицо подлежит административной ответственности за каждое выявленное грубое нарушение требований к бухгалтерской (финансовой) отчетности (решение Октябрьского районного суда г. Ростова-на-Дону от 22.02.2019 по делу № 12-53/2019). Азовский городской суд Ростовской области в решении от 16.10.2018 по делу № 12-239/2018 также признал объединение дел неправомерным, поскольку действия, послужившие основанием для привлечения лица к ответственности по части 1 статьи 15.11 КоАП РФ, связаны с искажением информации по разным муниципальным контрактам.

1.4. Проблемы определения надлежащего субъекта правонарушения.

Нельзя считать полностью снятой также проблему определения органами Федерального казначейства в процессе производства по делам об административных правонарушениях надлежащего субъекта ответственности. Споры на этот счет связаны с определением круга должностных полномочий привлекаемых к ответственности лиц и встречаются применительно к различным составам правонарушений. Однако особенно заметна эта проблема применительно к административным правонарушениям в сфере закупок. Следует заметить, что суды, как правило, соглашаются с определением органами Федерального казначейства субъектов ответственности по соответствующим делам (решение Омского областного суда от 04.12.2018 г. по делу № 77-518/2018; решение Ленинского районного суда г. Оренбурга от 28.11.2018 г. по делу № 12-1209/2018; Постановление Верховного Суда Республики Карелия от 11.09.2019 по делу № 4А-239/2019). Вместе с тем в процессе мониторинга был выявлен ряд случаев, когда суды признавали необоснованным определение органами Федерального казначейства субъекта ответственности (Постановление Магаданского областного суда от 22.06.2019 по делу № 12-282/2019; решение Астраханского областного суда от 16.08.2019 г. по делу № 21-657/2019). Анализ судебных актов свидетельствует, что причиной этому является, главным образом, недоказанность обстоятельств, подтверждающих наличие у привлекаемого к ответственности лица признаков субъекта правонарушения. Проблема обусловлена тем, что в силу положений статьи 2.4 КоАП РФ для целей применения ответственности за нарушения, предусмотренные, в том числе статьями 7.29.3 и 7.32 КоАП РФ, должностными лицами признаются также работники контрактной службы. А это требует специальных приемов доказывания круга полномочий таких лиц для целей вменения правонарушений в сфере закупок. В том числе должно быть обращено внимание на приказ о включении лица в состав такой службы, ознакомление его с приказом, вменение конкретных обязанностей в процедуре закупок (утверждение плана-графика закупок, размещение информации в определенные сроки, осуществление контроля и т.д.) Тем самым решение проблемы может быть достигнуто усилением внимания органов Федерального казначейства к сбору доказательств по соответствующим делам.

Раздел 2. Проблемы, связанные с особенностями предложенных законодателем моделей отдельных составов нарушений.

2.1 Проблемы вменения объективной стороны административных правонарушений, выражающихся в нарушении условий предоставления средств бюджетов.

В ходе мониторинга выявлены также проблемы, связанные с установлением органами Федерального казначейства объективной стороны по ряду составов административных правонарушений в бюджетной сфере. Прежде всего, это касается нарушений, предусмотренных статьями 15.15.4-15.15.5 КоАП РФ, и выражающихся в нарушении условий предоставления средств бюджетов в тех или иных конкретных формах. Применительно к ответственности по статье 15.15.5 КоАП РФ наибольшее количество споров связано с вменением состава, предусмотренного частью 2, объективная сторона которого выражается в нарушении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, физическим лицом, являющимися получателями субсидий, условий их предоставления. Поскольку ни бюджетным, ни административным законодательством не конкретизировано понятие «условия предоставления субсидии» возникает вопрос о его соотношении с понятием «условия использования (расходования) субсидии». Настаивая на необходимости буквального толкования положений КоАП РФ, определяющих объективную сторону нарушения, суды в целом ряде случаев приходят к выводу о том, что законодатель различает соответствующие понятия «как по их правовой природе, так и по правовым последствиям нарушений условий предоставления и использования субсидий». В этом контексте суды относят недостижение определенного результата хозяйственной деятельности к условиям использования субсидии, что по оценке судов не подпадает под объективную сторону части 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ (Решение арбитражного суда Республики Хакассия от 09.08.2017 по делу № А74-7480/2017). В решении Арбитражного суда Новгородской области от 12.09.2019 по делу № А44-3310/2019 также указывается, что цель предоставления субсидии заключается в проведении мероприятий по восстановлению платежеспособности стратегической организации, в то время как показатели результативности могут быть достигнуты именно при использовании субсидии. Это позволяет суду сделать вывод о том, что нарушение условий предоставления субсидий в ситуации нарушения получателем показателей результативности ее использования не может быть установлено. Аналогичная позиция, основанная на разграничении понятий «условия предоставления субсидии» и «условия использования субсидии», находит свое отражение в постановлении Новгородского областного суда от 29.08.2019 по делу № 4А-242/2019; в решении Северо-Енисейского районного суда Красноярского края от 20.02.2018 по делу № 12-51/2017. В то же время в судебной практике присутствует и иной подход к пониманию объективной стороны нарушения, предусмотренного частью 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ. Так, Арбитражный суд г. Москвы в решении 29.11.1017 по делу № А40-186686/2017 обратил внимание на то, что бюджетное законодательство не содержит отдельного понятия «условия расходования субсидии». В связи с этим такое же буквальное толкование привело суд к выводу о том, что законодатель устанавливает требования для субъекта, предоставляющего субсидию (условия, на которых он может предоставить субсидию) и требования для субъекта, получающего субсидию (условия, на которых он может расходовать субсидию), объединяя указанные требования единым понятием «условия предоставления субсидии». Это позволило суду констатировать нарушение условий предоставления субсидии в деянии лица, которое осуществило за счет средств субсидии расходы, непосредственно не связанные с реализацией комплексных проектов, на которые она была предоставлена. Тем самым отсутствие в правоприменении единообразия в понимании объективной стороны нарушения, предусмотренного частью 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ, вызвано отсутствием должной определенности в предложенной законодателем модели такой объективной стороны, опирающейся на терминологию, которая не получает необходимой конкретизации ни в бюджетном законодательстве, ни в законодательстве об административных правонарушениях. В связи с привлечением к ответственности по части 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ возникает также вопрос о правовой значимости прямого вменения получателю субсидии в соглашении необходимости соблюдения тех или иных условий ее получения. В этом отношении Арбитражный суд г. Москвы в решении от 21.12.2017 по делу № А40-188663/2017 особо отмечает, что условия, за несоблюдение которых лицо может быть привлечено к ответственности по части 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ должны быть прямо предусмотрены в соответствующем соглашении о предоставлении субсидии в качестве условий ее получения. При этом судом была принята во внимание позиция Верховного Суда РФ, в силу которой условиями предоставления субсидии, за нарушение которых получатель субсидии может быть привлечен к ответственности по ст.15.15.5 КоАП РФ, являются только те условия, которые прямо предусмотрены в соответствующем соглашении о предоставлении субсидии в качестве условий ее получения (Определения Верховного Суда РФ от 17.02.2016 № 309-АД15-19447; от 13.02.2017 г. №18-ЛД17-2).

2.2 Проблемы вменения состава части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ.

С проблемами определения объективной стороны нарушения органы Федерального казначейства сталкиваются и при вменении состава части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушение финансовым органом, главным распорядителем (распорядителем) или получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты, порядка и (или) условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов. Речь идет, прежде всего, об отсутствии единой позиции относительно выполнения объективной стороны этого нарушения в ситуации, когда недостижение показателей результативности использования субсидии сопровождалось возвратом ее соответствующей части. В ряде актов суды признают отсутствующим событие административного правонарушения в случае возврата получателем части субсидии, поскольку в этом случае следует констатировать выполнение им всех условий предоставления и расходования субсидии в полном объеме (решение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 26.03.2018 по делу № 7-154/2018). Верховный Суд Республики Хакассия в решении от 26.10.2018 по делу № 7р-207/2018 вопрос о нарушении заявителем условий предоставления межбюджетного трансферта рассматривает именно в контексте невыполнения условия о возврате средств в федеральный бюджет в связи с недостижением целевых показателей результативности использования межбюджетного трансферта. Вместе с тем в рамках мониторинга была выявлена и иная позиция по соответствующей проблеме, когда суд согласился с присутствием объективной стороны нарушения, предусмотренного частью 3 статьей 15.15. 3 КоАП РФ, несмотря на осуществление возврата в федеральный бюджет неиспользованных остатков субсидий. Так, Советский районный суд г. Брянска Брянской области в решении от 31.01.2019 по делу № 12-50/2019 пришел к выводу о том, что к возврату субсидии в федеральный бюджет привело отсутствие результатов при реализации мероприятий муниципальной программы, что свидетельствует о недостижении принципа эффективности использования бюджетных средств. В связи с этим доводы об отсутствии объективной стороны нарушения по части 3 статьи 15.15.3 КоАП РФ были признаны необоснованными.

Выводы. Таким образом, проведенный мониторинг позволил выявить ряд проблем, возникающих в связи с осуществлением органами Федерального казначейства производства по делам об административных правонарушениях, требующих в целях их разрешения различного реагирования. Одни из них могут быть решены на основе выработки единообразной практики, в том числе в части обеспечения правовой последовательности в оценке допустимости признания административных правонарушений в бюджетной сфере малозначительными, а также в определении критериев малозначительности, что позволит снять угрозу нарушения равенства прав привлекаемых к ответственности лиц. Не в полной мере исчерпаны резервы повышения качества правового обоснования вменений, осуществляемых органами Федерального казначейства в рамках производства по делам об административных правонарушениях, в том числе в части доказывания полномочий работников контрактной службы для целей привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере закупок.
Вместе с тем, представляется, что отдельные проблемы требуют своего решения на уровне закона, поскольку их однозначное преодоление затруднительно на основании толкования его действующих положений.
В этом отношении особого внимания со стороны законодателя требуют те положения закона, которые в настоящее время вызывают противоречивые суждения судов относительно объективной стороны отдельных составов административных правонарушений в бюджетной сфере. Проблема может быть решена путем уточнения объективной стороны правонарушений, прежде всего, предусмотренных статьями 15.15.3-15.15.5 КоАП РФ и устанавливающих ответственность за нарушение условий предоставления в тех или иных формах бюджетных средств. В этом отношении используемые при определении объективной стороны административных правонарушений в бюджетной сфере понятия нуждаются в правовой конкретизации в рамках бюджетного законодательства либо для целей применения административной ответственности. Так, с учетом проведенного мониторинга усматривается потребность внесения определенности, в том числе в соотношение понятий «условия предоставления бюджетных средств» и «условия использования (расходования) бюджетных средств». В нормативном прояснении нуждается также вопрос относительно допустимости признания условий предоставления бюджетных средств соблюденными в ситуации возврата таких средств в связи с невыполнением показателей эффективности (результативности) их использования.

Перечень актов Верховного Суда РФ

1. Постановление Верховного Суда РФ от 18.07.2016 № 52-АД16-1
2. Определение Верховного Суда РФ от 17.02.2016 № 309-АД15-19447
3. Определение Верховного Суда РФ от 13.02.2017 г. №18-ЛД17-2

Перечень актов судов общей юрисдикции

1. Решение Пензенского областного суда от 09.02.2016 по делу № 7-43/2016
2. Решение Усть-Абаканского районного суда от 22.03.2016 по делу № 12-18/2016
3. Решение Камышловского городского суда Свердловской области от 05.08.2016 по делу № 12-79/2016
4. Постановление Элистинского городского суда Республики Калмыкия от 23.08.2016 по делу № 5-155/2016
5. Решение Хабаровского краевого суда от 19.10.2016 по делу № 21-1118/2016
6. Решение Орджоникидзевского районного суда Республики Хакассия от 21.10.2016 по делу № 12-40/2016
7. Решение Центрального районного суда г. Хабаровска от 01.12.2016 по делу № 12-1019/2016
8. Решение Иркутского областного суда 09.03.2017 по делу № 21-108/2016
9. Решение Центрального районного суда г. Хабаровска от 14.04.2017 по делу № 12-265/2017
10. Постановление Хабаровского краевого суда от 05.05.2017 по делу № 4а-346/2017
11. Решение Курганского областного суда от 16.05.2017 по делу № 72-196/2017
12. Решение Центрального районного суда г. Барнаула от 22.05.2017 по делу № 12-363/2017
13. Решения Оренбургского областного суда от 30.05.2017 по делу № 21-265/2017;
14. Решение Иркутского гарнизонного военного суда от 09.06.2017 по делу № 5-29/2017
15. Решение Центрального районного суда г. Волгограда от 21.06.2017 г. по делу № 12-473/2017
16. Решение Курганского областного суда от 22.06.2017 по делу № 72-234/2017
17. Решение Астраханского областного суда от 23.06.2017 по делу № 7-238/2017
18. Постановление Хабаровского краевого суда от 03.07.2017 по делу № 4А-392/2017
19. Решение Верховного Суда Республики Башкортостан от 12.07.2017 по делу № 21-974/2017
20. Решение Челябинского областного суда от 21.07.2017 по делу № 7-1446/017
21. Решение Новосибирского областного суда от 01.08.2017 по делу № 7-464/2017
22. Решение Центрального районного суда г. Барнаула от 03.08.2017 по делу № 12-585/2017
23. Решение Ленинского районного суда г. Иваново от 18.08.2017 по делу № 12-266/2017
24. Решение Мокшанского районного суда Пензенской области от 06.09.2017 по делу № 12-129/2017
25. Решение Псковского городского суда Псковской области от 06.09.2017 по делу № 12-432/2017
26. Решение Омского районного суда Омской области от 20.09.2017 по делу № 12-154/2017;
27. Решение Архангельского областного суда от 21.09.2017 по делу № 7р-618/2017
28. Решение Пермского краевого суда от 21.09.2017 по делу № 21- 1129/2017
29. Верховного Суда Республики Коми от 27.09.2017 по делу № 21-837/2017;
30. Постановление Новосибирского гарнизонного суда от 02.10.2017 по делу № 5-65/2017
31. Постановление Новосибирского гарнизонного суда от 02.10.2017 по делу № 5-66/2017
32. Решение Советского районного суда Махачкалы от 13.10.2017 по делу № 12-655/2017
33. Решение Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл от 22.11.2017 по делу № 12-747/2017.
34. Решение Верховного Суда Республики Дагестан от 23.11.2017 по делу № 21-866/2017
35. Решение Камызякского районного суда Астраханской области от 05.12.2017 по делу № 12-59/2017;
36. Решение Курганского областного суда от 14.12.2017 по делу № 72-465/2017
37. Решение Октябрьского районного суда г. Ставрополя от 14.12.2017 по делу № 12-345/2017
38. Решение Забайкальского краевого суда от 15.01.2018 по делу № 7-21-11/2018
39. Решение Северо-Енисейского районного суда Красноярского края от 20.02.2018 по делу № 12-51/2017.
40. Решение Магаданского областного суда от 02.03.2018 по делу № 12-500/2018
41. Решение Верховного Суда Марий Эл от 19.03.2018 по делу № 7-167/2018
42. Решение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 26.03.2018 по делу № 7-154/2018.
43. Решение Верховного Суда Республики Алтай от 05.04.2018 № 21-14/2018
44. Решение Курганского областного суда от 17.04.2018 по делу № 72-205/2018
45. Решение Пензенского областного суда от 19.04.2018 по делу № 7-167/2018
46. Решение Кировского районного суда г. Хабаровска от 14.05.2018 по делу № 12-130/2018.
47. Решение Апелляционного суда г. Севастополя от 16.05.2018 по делу № 21-236/2018
48. Решение Смоленского областного суда от 23.05.2018 по делу № 21-216/2018
49. Решение Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 13.07.2018 по делу № 72-208/2018
50. Решение Благовещенского городского суда Амурской области от 30.07.2018 по делу № 12-1036/2018
51. Решение Междуреченского городского суда Кемеровской области от 07.09.2018 № 12-151/2018
52. Постановление Верховного Суда Республики Карелия от 05.09.2018 по делу № 4А-262/2018
53. Решение Азовского городского суда Ростовской области от 16.10.2018 по делу № 12-239/2018
54. Решение Верховного Суда Республики Хакассия от 26.10.2018 по делу№ 7р-207/2018
55. Решение Ленинского районного суда г. Оренбурга от 28.11.2018 по делу № 12-1209/2018
56. Решение Омского областного суда от 04.12.2018 г. по делу № 77-518/2018
57. Решение Архангельского областного суда от 20.12.2018 по делу № 7Р-854/2018
58. Решение Архангельского областного суда от 20.12.2018 по делу № 7Р-855/2018
59. Решение Советского районного суда г. Брянска Брянской области от 31.01.2019 по делу № 12-50/2019
60. Постановление Мотовилихинского районного суда г. Перми от 22.02.2019 по делу № 12-107/2019
61. Решение Октябрьского районного суда г. Ростова-на-Дону от 22.02.2019 по делу № 12-53/2019
62. Решение Сальского городского суда Ростовской области от 26 февраля 2019 г. по делу № 12-11/2019
63. Решение Верховного Суда Республики Карелия от 18.04.2019 по делу № 21-122/2019
64. Постановление Ростовского областного суда от 20.05.2019 по делу № 4А-470/2019
65. Постановление Ростовского областного суда от 20.05.2019 по делу № 4А-490/2019
66. Решение Советского районного суда г. Махачкалы (Республика Дагестан) от 11 июня 2019 г. по делу № 12-382/2019;
67. Постановление Магаданского областного суда от 22.06.2019 по делу № 12-282/2019
68. Решение Исакогорского районного суда г. Архангельска от 6 августа 2019 г. по делу № 12-79/2019.
69. Решение Астраханского областного суда от 16.08.2019 г. по делу № 21-657/2019
70. Решение Красногвардейского районного суда Ставропольского края от 21.08.2019 по делу № 12-42/2019
71. Решение Центрального районного суда г. Сочи от 21.08.2019 по делу № 12-395/2019
72. Решение Астраханского областного суда от 30.08.2019 по делу № 21-815/2019
73. Решение Якутского городского суда Республика Саха Якутия от 30.08.2019 по делу № 12-1466/2019
74. Постановление Новгородского областного суда от 29.08.2019 по делу № 4А-242/2019
75. Постановление Верховного Суда Республики Карелия от 11.09.2019 по делу № 4А-239/2019
76. Решение Камчатского краевого суда от 25.09.2019 по делу № 21-249/2019

Перечень актов арбитражных судов

1. Решение Арбитражного суда Костромской области от 09.12.2016 по делу № А31-10180/2016
2. Решение Арбитражного суда Республики Хакассия от 09.08.2017 по делу № А74-7480/2017
3. Решение Арбитражного суда г. Москвы 29.11.1017 по делу № А40-186686/2017
4. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 21.12.2017 по делу № А40-188663/2017
5. Решение Арбитражного суда Смоленской области от 17.05.2018 по делу № А62-178/2018
6. Постановление Арбитражного суда Ярославской области от 22.08.2019 по делу № А82-4082/2019
7. Решение Арбитражного суда Амурской области от 27.08.2019 по делу № А04-4174/2019
8. Постановление Арбитражного суда Камчатского края от 12.09.2019 по делу № А24-2944/2019
9. Решение Арбитражного суда Новгородской области от 12.09.2019 по делу № А44-3310/2019