

Освобождение от административной ответственности при малозначительности бюджетного правонарушения

При малозначительности совершенного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело, могут **освободить от ответственности** совершившее его лицо, и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП РФ).

Если малозначительность правонарушения установлена при рассмотрении жалобы на постановление по делу о таком правонарушении, то на основании п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ выносится решение об отмене постановления и о прекращении производства по делу.

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 правоотношений.

При квалификации правонарушения в качестве малозначительного суды исходят из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место **при отсутствии существенной угрозы** охраняемым общественным отношениям (см. например, решение Верховного Суда Чувашской Республики от 10.05.2016 N 21-362/2016).

Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения. Они в силу частей 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания (п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5, п. 18 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 N 10).

Как правило, суды не принимают в качестве аргумента для применения ст. 2.9 КоАП РФ то, что сумма нецелевого использования была незначительной, а также устранение нарушения, являющегося основанием для привлечения к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. Например, при восстановлении в течение финансового года средств, использованных на иные цели (решение Красноярского краевого суда от 13.02.2020 N 7п-80/2020), и их последующем целевом использовании (см., например, решения Астраханского областного суда от 26.07.2019 N 12-191/2019, Пермского краевого суда от 21.11.2019 N 12-987/2019, Московского городского суда от 24.07.2019 N 7-7467/2019, постановления ВС РФ от 25.01.2016 N 306-АД15-17922, АС ВСО от 19.09.2019 N Ф02-4423/19 и от 08.07.2019 N Ф02-2592/19).

Примечание

В решении Кировского облсуда от 01.09.2016 N 77-665/2016 отмечается, что устранение нарушений, являющихся основанием для привлечения к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ, не свидетельствует о малозначительности правонарушения, а, напротив, свидетельствует о том, что у должностного лица имелась реальная возможность надлежащего исполнения требований закона, однако оно продемонстрировало пренебрежительное отношение к исполнению предусмотренных законом обязанностей. При таких обстоятельствах совершенное правонарушение нельзя признать малозначительным.

Тем не менее встречаются случаи, когда суды признавали правонарушение, квалифицированное по ст. 15.14 КоАП РФ, малозначительным, мотивируя решение тем, что правонарушение не носит умышленный характер, ущерб незначительный (7 000 руб.), сведения о

расходах не скрывались и не искажались, наименование расходов во всех документах полностью соответствует их фактическому характеру, данных о личной выгоде должностного лица не установлено. Кроме того, в УФК направлялось уведомление об уточнении вида и принадлежности платежа, угроза охраняемым общественным интересам не возникла. То обстоятельство, что правонарушение имеет формальный состав, не препятствует признанию его малозначительным (см. решения Верховного Суда Республики Бурятия от 20.02.2020 N 12-30/2020, Вологодского областного суда от 01.08.2019 N 7А-395/2019).

В некоторых случаях суды учитывают то, что лицо впервые привлекается к административной ответственности.

Примечание

В решении Ярославского облсуда от 21.03.2016 N 30-2/200, которым решение суда первой инстанции, применившего ст. 2.9 КоАП РФ, оставлено в силе, отмечается: при принятии решения судьей было учтено, что ранее к административной ответственности лицо не привлекалось. Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что возбуждением и рассмотрением дела об административном правонарушении достигнута предупредительная цель административного производства, установленная ст. 3.1 КоАП РФ. Поэтому применение в данном случае меры административного наказания в виде штрафа носит неоправданно карательный характер, не соответствующий тяжести правонарушения и степени вины лица, привлеченного к ответственности.

Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий (п. 18.1 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 N 10).

Статья 2.9 КоАП РФ является общей нормой, не содержащей каких-либо ограничений применительно к конкретным составам административных правонарушений. Следовательно, она может быть применена в отношении **любого** предусмотренного КоАП РФ состава административного правонарушения (как материального, так и формального), совершенного гражданами, должностными и юридическими лицами (Обзор судебной практики ВС РФ, утв. Президиумом ВС РФ 01.09.2014, решение Челябинского облсуда от 20.07.2016 N 7-1005/2016).

Примечание

В решении Калининградского облсуда от 21.01.2016 N 7А-26/2016 отмечается, что хотя состав административного правонарушения является формальным, указанное обстоятельство не может само по себе свидетельствовать об отсутствии оснований для признания совершенного административного правонарушения малозначительным (см. также решение Верховного Суда Республики Хакасия от 26.04.2016 N 7р-88/2016).

Вместе с тем, например, в отношении состава, предусмотренного ст. 15.15.10 КоАП РФ, судами нередко отмечается, что он является формальным и для привлечения к ответственности достаточно выявления самого факта принятия бюджетных обязательств в размерах, превышающих лимиты. Само по себе отсутствие негативных последствий не может являться основанием для

применения малозначительности. При решении вопроса о применении ст. 2.9 КоАП РФ необходим анализ всех признаков состава правонарушения, а также причин и условий, способствующих его совершению. В частности, следует исходить из социальной значимости охраняемых общественных отношений, независимо от наличия или отсутствия реального ущерба. В действия, направленных на нарушение порядка принятия бюджетных обязательств, влекущих угрозу охраняемым общественным отношениям в сфере бюджетного законодательства, признаков малозначительности не содержится (см. решения Челябинского облсуда от 27.07.2016 N 7-1084/2016, Саратовского облсуда от 31.03.2016 N 21-228/2016).

Тем не менее правонарушения по ст. 15.15.10 КоАП РФ иногда признаются малозначительными, например, при установлении наличия у должностного лица сведений о предельных объемах бюджетных ассигнований, направленных учредителем в неустановленном порядке. Кроме того, в данном случае суд принял во внимание, что совершенное деяние не свидетельствует о пренебрежительном отношении к исполнению публично-правовых обязанностей, поскольку были реализованы цели Учреждения, в том числе бесперебойное функционирование систем, комплексов связи и автоматизации техники. Таким образом, противоправные действия не достигли необходимой для применения мер государственного воздействия степени общественной опасности (см. постановление Суда Ханты-Мансийского автономного округа от 12.08.2016 N 4А-497/2016, решение Суда Ханты-Мансийского автономного округа от 19.04.2016 N 7-377/2016). Также суд признал малозначительным правонарушением заключение контракта с превышением ЛБО, ввиду того, что оно не повлекло наступления общественно-опасных последствий, на момент проведения проверки по делу все нарушения устранены, лицо, допустившее нарушение, раскаялось в содеянном, и им сделаны выводы о недопустимости впредь подобных правонарушений (см. постановление ВС Республики Мордовия от 05.04.2019 N 4А-57/2019).

Решение вопроса о малозначительности деяния, выразившегося в предоставлении недостоверной отчетности (ст. 15.15.6 КоАП РФ), как правило, осуществляется судами с учетом конкретных обстоятельств и напрямую не зависит от наличия вредных последствий, размера искажений, обстоятельств, не имеющих отношение к деянию (последующее исправление ошибок в отчете, имущественное положение виновного и т. п.) (ст. 2.9 КоАП РФ **применена**: в постановлении Челябинского облсуда от 13.10.2015 N 5-722, решении Курганского облсуда от 12.01.2016 N 21-35/2016, решении Верховного Суда Республики Башкортостан от 29.07.2015 N 21-656/2015; **отказано в применении** ст. 2.9 КоАП РФ: в решениях Верховного Суда Чувашской Республики - Чувашии от 29.05.2015 N 21-295/2015, Верховного Суда Республики Марий Эл от 20.01.2016 N 7р-29/2016, Владимирского облсуда от 27.04.2016 N 11-97/2016, Свердловского облсуда от 02.10.2014 N 72-721/2014, Псковского облсуда от 14.04.2016 по делу N 21-49/2016).

В письме Минфина России от 28.06.2017 N 02-09-06/40875 отмечается, что исправление недостоверной отчетности после выявления правонарушения органом госфинконтроля не является основанием для прекращения производства в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 14.02.2013 N 4-П, возможность освобождения от ответственности при малозначительности правонарушения допустима лишь в исключительных случаях, поскольку иное способствовало бы формированию атмосферы безнаказанности и было бы несовместимо с принципом неотвратимости ответственности правонарушителя (решение Псковского облсуда от 14.04.2016 N 21-49/2016). При этом применение судом положений о малозначительности должно быть мотивировано (п. 18.1 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 N 10).

Анализ судебной практики показывает, что, если одной из инстанций применена ст. 2.9 КоАП РФ, то при обжаловании, как правило, вышестоящие инстанции этот момент не пересматривают, мотивируя следующим:

- из положений п. 2 ч. 1 ст. 30.7, п. 2 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ следует, что при пересмотре решения об изменении постановления, или решения возможно, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесены указанные постановление, решение;

- из положений п. 4 ч. 1 ст. 30.7, п. 3 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ следует, что при пересмотре решения, вынесенного по жалобе на постановление, не допускается отмена решения, постановления, если отсутствуют существенные нарушения процессуальных требований КоАП РФ;

- указанная правовая позиция корреспондирует положениям ст. 46, ч. 1 ст. 50, ст. 55 Конституции РФ во взаимосвязи с положениями статьи 4 Протокола N 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 января 1950 года), из которых следует, что произвольное изменение правового режима для лица, в отношении которого вынесено окончательное постановление, невозможно - поворот к худшему для осужденного (оправданного) при пересмотре вступившего в законную силу постановления, как правило, недопустим (решение Челябинского облсуда от 10.08.2016 N 7-1175/2016, постановление Верховного Суда РФ от 25.01.2016 N 29-АД15-8);

- оценка вывода арбитражного суда первой и (или) апелляционной инстанции о наличии или отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям исходя из совершенного лицом правонарушения и, как следствие, о возможности или невозможности квалификации такого правонарушения как малозначительного с учетом положений статей 286 и 287 АПК РФ не входит в компетенцию арбитражного суда кассационной инстанции (п. 18.1 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 N 10).

Таким образом, суд не может отменить решение (постановление) в отсутствие существенных процессуальных нарушений, а также изменить его, если при этом ухудшается положение лица, привлекаемого к административной ответственности.

Единственное основание для поворота к худшему предусмотрено п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, а именно: в случаях **существенного нарушения процессуальных требований**, предусмотренных КоАП РФ, и в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, **если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость** примененного административного наказания.

Внимание!

Признание правонарушения малозначительным не исключает возможность отмены соответствующего решения, если вышестоящим судом установлено, что оно вынесено с нарушениями, например, без надлежащей оценки доказательств по делу (см., например, (по ст. 15.15.6 КоАП) решение Приморского краевого суда от 16.06.2016 N 21-778/2016; (по ст. 15.15.10 КоАП) постановление Суда Ханты-Мансийского автономного округа от 12.08.2016 N 4А-497/2016, решение Суда Ханты-Мансийского автономного округа от 19.04.2016 N 7-377/2016).

На основании ч. 3 ст. 30.6, п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме, поэтому вышестоящая судебная инстанция вправе отменить незаконное постановление (решение) и направить дело на новое рассмотрение в случае, если при рассмотрении жалобы по делу об административном правонарушении будет установлено, что были допущены существенные нарушения процессуальных требований, которые не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.