

Административные правонарушения: от выявления до привлечения



Составление протокола об административном правонарушении требует от контролера скрупулезности, безупречного знания законодательства. Только лишь правильно составленный документ позволит привлечь к ответственности лиц, допустивших нарушения. Сегодня мы рассмотрим практические вопросы, связанные с определением события административного правонарушения, а также обозначим некоторые проблемы, возникающие в процессе деятельности по привлечению к административной ответственности.

Елена Александровна БОНДАРЬ,
заместитель начальника Управления финансового контроля Администрации муниципального образования город Новороссийск, заведующая сектором контрольно-ревизионной работы в сфере бюджетных правоотношений

О нарушении условий предоставления субсидии

При проверке соблюдения бюджетным и автономным учреждением условий предоставления субсидий в первую очередь, на наш взгляд, необходимо убедиться в том, что услуга предоставлена в соответствии с положениями всех нормативных правовых актов, на основании которых заключено соглашение.

По результатам проведенной проверки Управление финансового контроля Администрации муниципального образования город Новороссийск (далее — Управление) установило, что спортивная школа, являющаяся муниципальным автономным учреждением,

нарушила условие предоставления субсидии, выделенной из средств местного бюджета на исполнение муниципального задания. Суть нарушения, состояла в том, что школа предоставляла услуги гражданам, не имеющим на то оснований (детям, не достигшим девяти лет).

В соглашении о выделении субсидии установлено, что автономное учреждение оказывает услуги в соответствии с требованиями, предусмотренными муниципальным заданием. В свою очередь, муниципальное задание предполагает оказание услуг в соответствии с Федеральным законом от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спор-

те», который регламентирует осуществление спортивной подготовки по федеральным стандартам. Приказ Министерства спорта РФ от 19 января 2018 года № 34 «Об утверждении федерального стандарта спортивной подготовки по виду спорта “футбол”» устанавливает, что возраст лиц, зачисляемых на этап начальной подготовки, должен составлять девять лет.

Контролеры пришли к заключению, что автономное учреждение допустило нарушение условий предоставления субсидии, установленных соглашением о выделении средств. В результате должностное лицо – директор учреждения привлечен к административной ответственности по части 2 статьи 15.15.5 КоАП РФ в виде штрафа в размере 10 тысяч рублей..

О нецелевом использовании средств

Одним из нарушений, имеющих признаки административного правонарушения, выявляемых Управлением, является нецелевое использование бюджетных средств.

Бюджетной росписью и бюджетной сметой казенного учреждения были предусмотрены расходы по подстатье КОСГУ 225 «Работы, услуги по содержанию имущества». В соответствии с приказом Министерства финансов РФ от 1 июля 2013 года № 65н, действовавшим на момент направления бюджетных средств, на подстатью КОСГУ 225 относятся расходы по оплате договоров на выполнение работ, оказание услуг, связанных с содержанием, обслуживанием, ремонтом нефинансовых активов, полученных в аренду или безвозмездное пользование, находящихся на праве оперативного управления и в государственной казне РФ, субъекта РФ, казне муниципального образования.

В ходе проверки установлено, что имущество (элементы благоустройства общественных

территорий), в отношении которого производились расходы по подстатье КОСГУ 225, казенному учреждению не передавалось, в казне муниципального образования не числилось. Таким образом, учреждение допустило нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в осуществлении расходов, не соответствующих бюджетной росписи и бюджетной смете. По результатам проверки должностное лицо привлечено к административной ответственности по статье 15.14 КоАП РФ в виде штрафа в размере 20 тысяч рублей.

О полноте принятых мер

Напомним, что органы внутреннего муниципального финансового контроля наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена частью 20 статьи 19.5 КоАП РФ. В этом случае

основополагающим фактором является определение полноты мер, принятых должностным (юридическим) лицом по исполнению предписания и (или) представления, выданного органом внутреннего муниципального финансового контроля.

Управление составило протокол об административном правонарушении в отношении должностного лица, не исполнившего предписание о возмещении ущерба, нанесенного бюджету муниципального образования город Новороссийск, выразившегося в необоснованных расходах на коммунальные услуги. По результатам рассмотрения предписания должностное лицо объекта контроля направило организации, предоставляющей

коммунальные услуги, обращение о необходимости возмещения средств. Данный документ был приложен к ответу контролирующему органу в качестве подтверждения исполнения предписания.

ВНИМАНИЕ

Разрешение дела об административном правонарушении в первую очередь зависит от правильности определения события административного правонарушения, наличие которого обязательно при составлении протокола в силу статей 24.5 и 28.2 КоАП РФ.

В судебном заседании должностное лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении пояснило, что на момент истечения срока исполнения предписания (30 дней с момента получения) были приняты все возможные меры по возмещению ущерба. Однако Управление представило договор, заключенный объектом контроля с ресурсоснабжающей организацией, согласно которому возникающие споры разрешаются путем направления претензии, срок рассмотрения которой составляет десять дней с момента ее получения. В случае неурегулирования возникших разногласий в претензионном порядке стороны вправе обратиться в Арбитражный суд Краснодарского края. Указанные меры приняты не были, поэтому должностное лицо объекта контроля привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 20 статьи 19.5 КоАП РФ в виде штрафа в сумме 20 тысяч рублей.

О нарушении бухгалтерского учета

Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности, ответственность за которые предусмотрены статьей 15.11 КоАП РФ, является одним из распространенных. В соответствии со статьей 15.11 КоАП РФ грубым нарушением ведения бухгалтерского учета признается:

- ▶ занижение сумм налогов и сборов не менее чем на 10 % вследствие искажения данных бухгалтерского учета;
- ▶ искажение любого показателя бухгалтерской (финансовой) отчетности, выраженного в денежном измерении, не менее чем на 10 % и т. д.

При этом протокол об административном правонарушении может быть составлен не только в случае прямого нарушения, когда отчетность не соответствует данным бухгалтерского учета, но и в случаях неотражения в учете хозяйственных операций, повлекших искажение бухгалтерской отчетности.

В ходе проверки Управление установило, что казенное учреждение не отразило в бух-

галтерском учете факт хозяйственной жизни, связанный с поставкой товара в рамках заключенного муниципального контракта, подтвержденный первичными учетными документами — товарными накладными. В результате чего допущено искажение бухгалтерского баланса более чем на 10% в части неотражения сведений о кредиторской задолженности. Должностное лицо, допустившее указанное правонарушение, привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 5 тысяч рублей

Неравноправие сторон

Порядок производства по делам об административных правонарушениях установлен разделом IV КоАП РФ (**рисунк**). При этом предусмотренные КоАП РФ процессуальные права должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов, по нашему мнению, в значительной степени занижены по сравнению с правами лиц, в отношении которых ведутся дела об административных правонарушениях. Так, согласно КоАП РФ участниками производства по делам об административных правонарушениях признаются лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшие, законные представители физического лица, защитники, а также иные лица, указанные в главе 25 КоАП РФ. Должностные же лица, уполномоченные на составление протокола об административном правонарушении, в указанном перечне отсутствуют. Следовательно, воспользоваться рядом про-

ВАЖНО

Внесение изменений в КоАП РФ в части включения должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях в число участников производства по делам об административных правонарушениях соответствует принципу справедливого судебного разбирательства, определяющего основы судопроизводства РФ.



цессуальных прав составители протоколов не могут в силу закона.

Согласно статье 25.15 КоАП РФ лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются или вызываются в суд, орган или к должностному лицу, в производстве которых находится дело. При этом в силу главы 25 КоАП РФ извещать составителей протоколов суд не обязан, соответственно дела об административных правонарушениях могут рассматриваться в их отсутствие. На наш взгляд, это не совсем правильно.

В то же время стоит отметить, что Верховный суд РФ в постановлении пленума от 24 марта 2005 года № 5 пояснил, что должностное лицо, составившее протокол, может быть вызвано в случае необходимости в суд для выяснения возникших во-

просов. Такую же позицию занял и Конституционный суд РФ. В своем определении от 29 мая 2007 года № 346-О-О он указал, что составители протоколов по делу об административном правонарушении могут быть вызваны судом в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении.

Поскольку прямых запретов по поводу участия в судебном заседании представителей органов внутреннего муниципального финансового контроля, составивших протокол, нет, в действующем законодательстве не содержится, Управление участвует в большинстве случаев в судебных заседаниях. Для этого приходится обращаться в суд с просьбой о выдаче судебной повестки.

Обжалованию не подлежит

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ в случае, если судья при подготовке к рассмотрению дела об админи-

Рисунок. Алгоритм производства по делам об административных правонарушениях



ИСКЛЮЧЕНИЕ ИЗ ПРАВИЛ

Обширная судебная практика свидетельствует о невозможности обжалования составителями протоколов определений суда об их возврате. Однако, как говорится, из каждого правила есть исключения, и практика Управления это доказывает.

Мировой судья города Новороссийска вынес определение о возвращении протокола об административном правонарушении. Его решение основывалось на отсутствии информации в протоколе о том, что должностное лицо, в отношении которого он составлен, является служащим муниципального казенного учреждения, а значит, по мнению судьи, муниципальным служащим. В связи с этим дело об административном производстве, санкция по которому предусматривает дисквалификацию, должно подлежать рассмотрению районным судом.

Управление финансового контроля, не согласившись с доводами мирового судьи, направило в районный суд жалобу об отмене определения о возвращении протокола об административном правонарушении. Сотрудники муниципальных казенных учреждений в силу Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» не являются муниципальными служащими. Кроме того, протокол об административном правонарушении в нарушение пункта 5 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ не был передан судом по подведомственности, а возвращен органу, его составившему.

Решением Ленинского районного суда города Новороссийска от 17 сентября 2018 года по делу № 12-83/18 указанное определение отменено, материалы дела об административном правонарушении направлены на рассмотрение по существу, в результате чего должностное лицо привлечено к административной ответственности.

В административном правонарушении устанавливаются недостатки в протоколе или материалах к нему, которые не могут быть устранены в ходе рассмотрения, он выносит определение о возвращении протокола об административном правонарушении. При этом порядок обжалования такого определения в КоАП РФ не установлен. Согласно пункту 4 постановления Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 определение о возвращении протокола об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим. Вместе с тем возможность обжалования такого определения должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении, не предусматривается. Однако при возврате протокола часть 3 статьи 28.8 КоАП РФ предусматривает устранение замечаний, указанных в определении, в трехдневный срок с момента его получения и повторное направление протокола в суд в течение суток с момента их устранения.

В силу статьи 28.2 КоАП РФ лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении должно быть надлежащим образом ознакомлено с исправлениями в протоколе (определение Конституционного суда РФ от 20 апреля 2017 года № 723-О, постановление Верховного суда РФ от 9 июля 2013 года № 56-ад13-7). При этом в соответствии со статьей 25.15 КоАП РФ извещения, адресованные гражданам (а должностное лицо является гражданином), если не вручены нарочно, то отправляются по месту жительства (постановление Волгоградского областного суда от 31 октября 2016 года по делу № 7а-1013/2016). Такой порядок значительно увеличивает время на ознакомление с исправленным протоколом. Справедливости ради следует отметить, что пока нарушение трехдневного срока на устранение недостатков протокола об административном правонарушении согласно постановлению Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 признается несущественным недостатком и не является основанием для возврата протокола об административном правонарушении.