



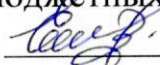
АДМИНИСТРАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОД-ГЕРОЙ НОВОРОССИЙСК
УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

**Обзор правоприменительной практики по рассмотрению дел об
административных правонарушениях, возбужденных управлением
финансового контроля администрации муниципального образования
город Новороссийск в 2018 году**

Утвердил:

начальник управления финансового
контроля  Е.Н. Соколенко

Подготовил:

заместитель начальника управления
финансового контроля, заведующий
сектором контрольно – ревизионной
работы в сфере бюджетных
правоотношений  Бондарь Е.А.



г. Новороссийск

Оглавление

I. Общая часть	3
I. Анализ нормативных правовых актов, определяющих правовой статус органов внутреннего муниципального финансового контроля при составлении протоколов об административных правонарушениях.....	3-4
II. Правоприменительная практика управления финансового контроля по рассмотрению дел об административных правонарушениях, возбужденных по результатам проведенных контрольных мероприятий.	5
1. Судебная практика по вопросу обжалования определений о возвращении протокола об административном правонарушении.....	5-6
2. Нарушение условий предоставления субсидий	
(ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ)	6-7
3. Нецелевое использование бюджетных средств.....	
(ст. 15.14 КоАП РФ)	7-9
4. Невыполнение в установленный срок законного предписания (представления) органа муниципального финансового контроля (ч. 20 ст. 19.5 КоАП РФ)	9
5. Грубое нарушение ведения бухгалтерского учета.....	
(ч. 1 ст. 15.11 КоАП РФ)	9-10
6. Нарушение порядка формирования муниципального задания.....	
(ст. 15.15.15 КоАП РФ)	10-11

I. Общая часть

Настоящий Обзор правоприменительной практики по рассмотрению дел об административных правонарушениях, возбужденных управлением финансового контроля администрации муниципального образования город Новороссийск в 2018 году (далее – Обзор практики) разработан в целях профилактики нарушений органом местного самоуправления, муниципальными бюджетными, автономными, казенными учреждениями и функциональными (структурными) органами администрации муниципального образования город Новороссийск обязательных требований бюджетного законодательства Российской Федерации.

Целями обобщения правоприменительной практики по рассмотрению дел об административных правонарушениях, возбужденных в 2018 году управлением финансового контроля администрации муниципального образования город Новороссийск (далее - Управление) являются:

обеспечение единства практики применения бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, Кодекса РФ об административных правонарушениях, законодательства Краснодарского края об административных правонарушениях при квалификации бюджетных правонарушений;

обеспечение доступности информации о правоприменительной практике органа внутреннего муниципального финансового контроля путём ее распространения для сведения объектам контроля;

совершенствование порядка осуществления внутреннего муниципального финансового контроля.

Задачами обобщения правоприменительной практики контрольной деятельности управления финансового контроля являются:

выявление проблемных вопросов применения органами внутреннего муниципального финансового контроля обязательных требований, предусмотренных нормативными правовыми актам;

выработка оптимальных решений проблемных вопросов правоприменительной практики и их реализация.

I. Анализ нормативных правовых актов, определяющих правовой статус органов внутреннего муниципального финансового контроля при составлении протоколов об административных правонарушениях

Реализация полномочий по внутреннему муниципальному финансовому контролю неразрывно связана с составлением протоколов об административных правонарушениях, ответственность за которые в соответствии с частью 7 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена статьями 5.21, 7.32(6),

15.1, 15.14- 15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частями 20 и 20(1) статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 КоАП РФ.

Частью 7 ст. 12.2 Закона Краснодарского края от 23.07.2003 года № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» органы внутреннего муниципального финансового контроля Краснодарского края наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена 5.21, 15.1, 15.11, 15.14-15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частью 1 статьи 19.5, частью 20 статьи 19.5, статьей 19.6, статьей 19.7 КоАП РФ.

Порядок производства по делам об административных правонарушениях установлен разделом IV Кодекса РФ об административных правонарушениях.

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 лица, уполномоченные на составление протокола об административном правонарушении, в указанном перечне отсутствуют. Следовательно, воспользоваться рядом процессуальных 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, следовательно дела об административных правонарушениях могут быть рассмотрены в их отсутствии.

Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума от 24.03.2005 № 5 пояснил, что должностное лицо, составившее протокол может быть вызвано в случае необходимости в суд для выяснения возникших вопросов.

Конституционный Суд РФ в Определении от 29.05.2007 года № 346-О-О КоАП РФ указал, что составители протоколов по делу об административном правонарушении могут быть вызваны судом в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении.

Таким образом, процессуальные права органов (должностных лиц), уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренные КоАП РФ, ограничены в сравнении с правами лиц, в отношении которых ведется административное производство.

Учитывая вышеизложенное, внесении в КоАП РФ изменений 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.

II. Правоприменительная практика управления финансового контроля по рассмотрению дел об административных правонарушениях, возбужденных по результатам проведенных контрольных мероприятий

В 2018 году Управлением при исполнении полномочий, предусмотренных ст. 269.2 Бюджетного кодекса РФ составлено 8 протоколов об административных правонарушениях в отношении должностных лиц, допустивших нарушения бюджетного законодательства РФ, ответственность за которые предусмотрена ст. ст. 15.14, 15.15.10, 15.11, ч. 2 ст. 15.15.5, 15.15.15, частью 20 статьи 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

По результатам рассмотрения указанных протоколов мировыми судьями и районными судами города Новороссийска приняты решения о привлечении должностных лиц к административной ответственности в виде штрафов в общей сумме 100,0 тыс. рублей, одному должностному лицу вынесено предупреждение.

1. Судебная практика по вопросу обжалования определений о возвращении протокола об административном правонарушении

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судьей, в случае установления недостатков в протоколе или материалов к нему, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела, выносится определение о возвращении протокола об административном правонарушении.

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.

При этом порядок обжалования такого определения КоАП РФ не установлен.

Согласно пункту 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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.

Несмотря на обширную судебную практику по вопросу невозможности обжалования составителями протоколов определений суда об их возврате (определение Пролетарского районного суда города Твери от 13 января 2015 года по делу № 12-13/2015, постановление Ульяновского областного суда 03

ноября 2015 года по делу № 4А - 385/2015), в практике Управления есть исключение.

Мировым судьей города Новороссийска вынесено определение о возвращении протокола об административном правонарушении по ст. 15.14 КоАП РФ, основываясь 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 чем дело об административном производстве, санкция по которому предусматривает дисквалификацию, подлежит 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 по следующим основаниям. 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 должностное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 30,0 тыс. рублей.

2. Нарушение условий предоставления субсидий (ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ)

По результатам проведенной проверки Управлением установлено, что открытым акционерным обществом, учредителем которого является администрация муниципального образования город Новороссийск, являющимся получателем средств субсидии, выделенной из бюджета муниципального образования город Новороссийск, допущено нарушение условий предоставления субсидии, выразившееся в необоснованном направлении бюджетных средств на оплату электроэнергии, потребленной иными юридическими лицами, расположенными в здании, используемом организацией, а также на оплату сотруднику компенсационных выплат с нарушением требований действующего законодательства РФ.

По результатам проверки Управлением в отношении должностного лица общества составлен протокол об административном правонарушении по ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ, который был направлен на рассмотрение мировому судье города Новороссийска.

В судебном заседании представитель лица, привлекаемого к административной ответственности, вину в совершении административного правонарушения не признал, пояснил, что указанные в протоколе выплаты

осуществлялись за счет средств от приносящей доход деятельности, а не за счет субсидии, выделенной из бюджета. Операции осуществлялись с одного расчетного счета, на котором аккумулировались денежные средства, полученные от хозяйственной деятельности общества, а также поступающие субсидии. При этом на расчетном счете денежные средства, полученные обществом от коммерческой деятельности, имелись в достаточном количестве для осуществления указанных в протоколе об административном правонарушении расходов.

В целях подтверждения изложенных доводов представитель должностного лица направил ходатайство о проведении судебно-бухгалтерской экспертизы имеющихся в материалах дела документов, которое было удовлетворено судом.

Назначенный судом эксперт подтвердил доводы представителя должностного лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, в результате мировым судьей города Новороссийска было вынесено постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

При этом экспертом и мировым судьей не были учтены документы, предоставленные Управлением в качестве доказательства осуществления обществом расходов на выплату заработной платы и оплату коммунальных услуг исключительно за счет средств субсидии, а также подтверждающих ведение раздельного учета поступивших и израсходованных средств от приносящей доход деятельности и бюджетных средств (кассовые планы общества, отчеты о расходовании субсидии, заявки на финансирование, банковские выписки с указанием целей предоставления субсидии и другие документы, полученные в ходе проверки).

В судебном заседании по рассмотрению апелляционной жалобы Управления эксперт пояснила, что не приняла во внимание указанные выше документы, имеющиеся в материалах дела. В результате Приморским районным судом города Новороссийска постановление мирового судьи отменено, в соответствии со статьей 30.7 КоАП РФ дело направлено на новое рассмотрение, должностное лицо, допустившее административное правонарушение, привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ в виде штрафа в размере 10,0 тыс. рублей.

3. Нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14 КоАП РФ)

Одним из нарушений, имеющих признаки административного правонарушения, выявленных Управлением в 2018 году, является нецелевое использование бюджетных средств.

По результатам проверки, проведенной Управлением в отношении муниципального казенного учреждения по вопросу соблюдения действующего законодательства, регулирующего бюджетные правоотношения при реализации мероприятий муниципальной программы в части целевого и эффективного использования бюджетных средств,

израсходованных на выполнение работ по демонтажу малых архитектурных форм и иных элементов благоустройства установлено нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в следующем.

Бюджетной росписью и бюджетной сметой 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 Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, казне муниципального образования.

При этом в результате 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, учреждением допущено нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в осуществлении расходов, не соответствующих бюджетной росписи и бюджетной смете (статья 306.4 Бюджетного кодекса РФ).

По результатам проверки должностное лицо привлечено к административной ответственности по статье 15.14 КоАП РФ в виде штрафа в сумме 20,0 тыс. рублей.

По результатам проверки муниципального казенного учреждения по вопросу соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения при расходовании бюджетных средств, направленных на руслорасчистительные и дноуглубительные работы, на содержание гидротехнических сооружений, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций установлено нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в следующем.

В соответствии с представленными платежными поручениями оплата за выполненные руслорасчистительные работы произведена муниципальным заказчиком по коду бюджетной классификации, предусматривающему, согласно решению городской Думы муниципального образования город Новороссийск об утверждении бюджета на 2018 год, расходы в рамках муниципальной программы «Комплексное развитие городского хозяйства на территории муниципального образования город Новороссийск».

При этом мероприятия, связанные с расчисткой русел рек, указанной выше муниципальной программой предусмотрены не были. Средства на выполнение указанных работ выделены в рамках иной муниципальной программы.

Таким образом, муниципальным казенным учреждением допущено нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении средств бюджета на цели, не соответствующие решению городской Думы

муниципального образования о бюджете.

Дело об административном правонарушении рассмотрено в двух инстанциях (мировым судьей и Ленинским районным судом города Новороссийска). Должностное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 30,0 тыс. рублей.

4. Невыполнение в установленный срок законного предписания (представления) органа муниципального финансового контроля (ч. 20 ст. 19.5 КоАП РФ)

Органы внутреннего муниципального финансового контроля уполномочены на составление протоколов об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена частью 20 статьи 19.5 КоАП РФ.

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

В 2018 году Управлением составлен протокол об административном правонарушении в отношении должностного лица, не исполнившего предписание о возмещении ущерба, нанесенного бюджету муниципального образования город Новороссийск, выразившегося в необоснованных расходах за коммунальные услуги. По результатам рассмотрения предписания должностным лицом объекта контроля направлено организации, предоставляющей коммунальные услуги, обращение о необходимости возмещения средств, которое было приложено в качестве ответа на выданное предписание.

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) приняло все возможные меры по возмещению ущерба.

Возражая, управление финансового контроля представило договор, заключенный объектом контроля с ресурсснабжающей организацией, согласно которому возникающие споры разрешаются путем направления претензий, срок рассмотрения которой составляет 10 дней с момента ее получения. В случае не урегулирования возникших разногласий в претензионном порядке, стороны вправе обратиться в Арбитражный суд Краснодарского края. Учитывая, что указанные меры приняты не были, должностное лицо объекта контроля привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 20 статьи 19.5 КоАП РФ в виде штрафа в сумме 20,0 тыс. рублей.

5. Грубое нарушение ведения бухгалтерского учета (ч. 1 ст. 15.11 КоАП РФ)

Одним из распространенных административных правонарушений является грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности, ответственность за которое предусмотрена статьей 15.11 КоАП РФ.

В соответствии со статьей 15.11 КоАП РФ грубым нарушением ведения бухгалтерского учета признается, в числе прочего, искажение любого показателя бухгалтерской (финансовой) отчетности, выраженного в денежном измерении, не менее чем на 10 процентов.

В ходе проверки, проведенной Управлением в 2018 году, произведена сверка данных, отраженных в бухгалтерском учете с данными, отраженными в бухгалтерской (финансовой) отчетности, предоставленной в ИФНС России по городу Новороссийску, в ходе которой тождественность данных не установлена. Отклонение в сторону занижения данных бухгалтерского учета составило 37,2 %.

В соответствии с возложенными полномочиями Управлением составлен протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 15.11 КоАП РФ. По результатам рассмотрения направленных материалов мировым судьей должностное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 5,0 тыс. рублей.

Протокол об административном правонарушении может быть составлен не только в случае прямого нарушения, когда отчетность не соответствует данным бухгалтерского учета, но и в случаях не отражения в учете хозяйственных операций, повлекшее искажение бухгалтерской отчетности.

В ходе проверки Управления установлено, что казенным учреждением не отражен в бухгалтерском учете факт хозяйственной жизни, связанный с поставкой товара в рамках заключенного муниципального контракта, подтвержденный первичными учетными документами – товарными накладными. В результате допущено искажение бухгалтерского баланса, более чем на 10 % в части не отражения сведений о кредиторской задолженности.

Управлением составлен протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 15.11 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которого виновное должностное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 5,0 тыс. рублей.

6. Нарушение порядка формирования муниципального задания (ст. 15.15.15 КоАП РФ)

Управлением проведена проверка отраслевого (функционального) органа администрации муниципального образования город Новороссийск по вопросу соблюдения законодательства, регулирующего бюджетные правоотношения при формировании муниципального задания на оказание муниципальных услуг подведомственным муниципальным бюджетным учреждением на 2018 год.

В результате проверки выявлено, что объектом контроля при формировании муниципального задания на оказание муниципальных услуг подведомственным муниципальным бюджетным учреждением и его финансового обеспечения допущено нарушение ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, выразившееся в следующем:

- в муниципальном задании не предусмотрены оказываемые учреждением услуги, расходы по которым включены в расчет нормативных затрат на выполнение муниципального задания;

- объем предусмотренных муниципальным заданием муниципальных услуг не соответствует объему, установленному в расчете нормативных затрат;

- нормативные затраты на обеспечение исполнения муниципального задания, не соответствуют объему бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете муниципального образования город Новороссийск.

Управлением составлен протокол об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена ст. 15.15.15 КоАП РФ. Должностное лицо отраслевого (функционального) органа администрации муниципального образования город Новороссийск привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 10,0 тыс. рублей.