

Давность привлечения к административной ответственности за бюджетные нарушения

Истечение сроков давности привлечения к административной ответственности является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Сроки давности привлечения к административной ответственности установлены ст. 4.5. КоАП РФ. Общий срок привлечения к административной ответственности - два месяца (в случае рассмотрения судьей - три месяца). Однако за нарушение **бюджетного** законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и за нарушение законодательства о **бухгалтерском** учете постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено **по истечении двух лет со дня совершения** правонарушения (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).

В отношении правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 15.1 КоАП РФ, суды, ранее применяли срок один год, мотивируя решения тем, что в силу ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ за нарушение законодательства РФ о применении ККТ постановление не может быть вынесено по истечении одного года, со дня совершения правонарушения (см., например, постановление Девятого ААС от 26.11.2018 N 09АП-52018/18, оставленное в силе определением ВС РФ от 25.04.2019 N 305-ЭС19-915; постановления Десятого ААС от 16.10.2019 N 10АП-17139/19; Второго ААС от 19.04.2019 N 02АП-2068/19).

Вместе с тем, в определении СК по экономическим спорам ВС РФ от 15.02.2023 N 309-ЭС22-18349 указано, что законодательство о наличных расчетах в РФ в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ специально не выделяется, вследствие чего для него не установлено особого срока давности, отличающегося от **шестидесяти дней** (см. так же постановления Четырнадцатого ААС от 24.09.2018 N 14АП-6669/18; Третьего ААС от 30.08.2019 N 03АП-4511/19).

За правонарушения, влекущие применение наказания в виде **дисквалификации**, лицо может быть привлечено к административной ответственности **не позднее одного года** со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении - одного года со дня его обнаружения, **если ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ не предусмотрен более длительный срок давности** (ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ).

Учитывая, что ч. 1 ст. 4.5. КоАП РФ для правонарушений бюджетной сферы срок давности установлен 2 года, то и в отношении бюджетных составов, предусматривающих наказание в виде дисквалификации, по правонарушениям, совершенным после 26 июля 2019, применяется срок давности 2 года.

История вопроса ...

За правонарушения, влекущие применение наказания в виде дисквалификации, применялся срок давности привлечения к административной ответственности 1 год (для справки - в сфере бюджетных правонарушений наказание в виде дисквалификации содержат: ст. 15.14, чч. 1-2 ст. 15.15.2, 15.15.3, ч. 1 ст. 15.15.4, чч. 1 -1.1 ст. 15.15.5, 15.15.12, 15.15.13 КоАП РФ).

26 июля 2019 г. вступили в силу изменения в ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ, согласно которым срок давности 1 год в отношении таких правонарушений применяется в том случае, если ч. 1 данной статьи не предусмотрен более длительный срок давности

привлечения к ответственности.

Срок давности при привлечении к ответственности в соответствии с частями 20, 20.1 ст. 19.5 КоАП РФ составляет **один год**. Это связано с тем, что объектом посягательства в этих случаях является не бюджетное законодательство, а порядок управления в части соблюдения сроков выполнения предписаний органов государственного (муниципального) финансового контроля (глава 19 КоАП РФ). К этим правонарушениям, за рядом исключений, применяется общий срок давности - три месяца (см. постановление Верховного Суда РФ от 11.04.2017 N 65-АД17-1). Однако учитывая, что частями 20, 20.1 ст. 19.5 КоАП РФ в качестве наказания предусмотрена дисквалификация, должна применяться ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ, которой предусмотрен годичный срок давности привлечения к ответственности.

В постановлении Верховного Суда РФ от 18.07.2016 N 52-АД16-1 отмечается, что если статьей КоАП РФ предусмотрены и штраф, и дисквалификация, то срок давности **1 год** применяется **и к наказанию в виде штрафа, и к наказанию в виде дисквалификации** в отношении **физлица** (решение Кировского облсуда от 19.05.2016 N 77-312/2016). Это связано с тем, что годичный срок давности установлен не в отношении санкции в виде дисквалификации, а применительно к правонарушению, за которое могла быть назначена дисквалификация (решение Кировского облсуда от 19.05.2016 N 77-312/2016). В отношении **глав муниципальных образований** встречаются решения судов, где говорится, что к ним в силу ч. 6 ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (в настоящее время данная статья утратила силу) не может быть применена санкция в виде дисквалификации, поэтому срок давности привлечения к административной ответственности один год для них не применяется (см. решение Нижегородского облсуда от 06.02.2019 N 12-36/2019, постановление Верховного Суда РФ от 02.08.2017 N 18-АД17-28). Срок давности, установленный ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ, **не применяется** при привлечении к ответственности **юридического лица**, если статьей, предусматривающей наказание для физлица в виде дисквалификации, предусмотрены также санкции для юридического лица (см. постановление Верховного Суда РФ от 07.10.2016 N 304-АД16-12531). В связи с изменениями, внесенными 26 июля 2019 г. в ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ, приведенные высказывания судов будут справедливы только в отношении правонарушений, срок давности которых составляет менее одного года. Бюджетные правонарушения, как отмечалось выше, к таковым не относятся.

С какого момента исчисляется срок давности

Срок давности исчисляется **со дня совершения правонарушения**.

Пример. Определение срока привлечения к ответственности по ст. 15.15.10 КоАП РФ

Суд пришел к выводу, что срок привлечения к ответственности по ст. 15.15.10 КоАП РФ следует исчислять с момента заключения договора, а не с момента заключения дополнительного соглашения (см. решение Омского облсуда от 07.06.2016 N 77-311/2016).

Пример. Определение срока привлечения к ответственности по ч. 1 ст. 15.15.5 КоАП РФ

Вменяемое должностному лицу правонарушение по ч. 1 ст. 15.15.5 КоАП РФ

нарушение условий предоставления субсидий считается оконченным с момента подписания приказа о предоставлении субсидии (см. постановление Елизовского районного суда Камчатского края от 11.02.2019 N 5-7/2019).

Срок давности за правонарушение, в отношении которого предусмотренная правовым актом обязанность не была выполнена **к определенному сроку**, начинает течь с момента наступления указанного срока.

При **длящемся** правонарушении срок давности начинает исчисляться со дня его обнаружения (ч. 2 ст. 4.5. КоАП РФ).

Длящимся является такое правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. При этом обязанности могут быть возложены и иным нормативным правовым актом, а также правовым актом **ненормативного** характера, например, **представлением** прокурора, **предписанием** органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль).

Невыполнение предусмотренной названными правовыми актами обязанности к **установленному сроку** свидетельствует о том, что административное правонарушение **не является длящимся**.

Днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол, выявило факт его совершения (п. 14 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии признаков административного правонарушения сроки, предусмотренные ч. 1 ст. 4.5. КоАП РФ, начинают исчисляться **со дня совершения** административного правонарушения (при длящемся правонарушении - со дня обнаружения) (ч. 4 ст. 4.5 КоАП РФ).

Следует учитывать, что в случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство, о рассмотрении дела по месту жительства, срок давности привлечения к административной ответственности **приостанавливается** с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства (ч. 5 ст. 4.5 КоАП РФ). Это единственный случай приостановления течения срока давности.

При удовлетворении такого ходатайства судья не должен выносить какой-либо процессуальный документ о приостановлении течения срока давности, поскольку это не предусмотрено КоАП РФ (п. 14 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

Возможности перерыва срока давности КоАП РФ не предусмотрено.

По истечении срока давности вопрос о виновности и об административной ответственности лица, **в отношении которого производство по делу прекращено**, обсуждаться не может (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). В этом случае утрачивается возможность возобновления производства по делу (решения Приморского краевого суда от 15.08.2016 N 21-1100/2016, Самарского облсуда от 09.06.2016 N 21-1093/2016).

Поскольку истечение срока давности привлечения к административной ответственности исключает возобновление производства по делу, то исправление ошибки, связанной с ошибочным рассмотрением дела арбитражным судом посредством передачи жалобы по надлежащей

подведомственности, исключается (постановление Верховного Суда РФ от 03.12.2014 N 309-АД14-2725).

Однако если **постановление о прекращении производства в связи с истечением срока давности** либо решение по результатам рассмотрения жалобы на это постановление обжалуется **лицом, в отношении которого составлялся протокол**, настаивающим на своей невиновности, то ему не может быть отказано в проверке и оценке доводов об отсутствии в его действиях (бездействии) состава административного правонарушения в целях обеспечения судебной защиты прав и свобод этого лица (ч. 3 ст. 30.6, ч. 3 ст. 30.9 КоАП РФ, п. 13.1 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

Истечение сроков давности на время **пересмотра** постановления **не влечет за собой его отмену** и прекращение производства по делу, **если для этого отсутствуют иные основания** (абз. 8 п. 14 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5, постановление Верховного Суда РФ от 09.01.2017 N 5-АД16-260).

Другими словами, если постановление по делу вынесено до истечения срока давности, а к моменту обжалования он истек, то это обстоятельство при отсутствии иных оснований для его отмены не может повлечь отмену постановления.