

УДК 342.924

Вопросы правоприменительной практики по административным делам, связанным с нарушением государственной дисциплины цен



Гафиятуллин А.Н.

Ведущий консультант Отдела административной практики
Комитета Республики Татарстан по тарифам

В статье рассматривается правоприменительная практика по делам, связанным с нарушением государственной дисциплины цен, акцентировано внимание на отдельных спорных вопросах административного производства, в частности, по делам о правонарушениях. Статья посвящена практическим, проблемам применения административного законодательства недавно созданным Комитетом Республики Татарстан по тарифам в рамках реализации им своих полномочий. Актуальность обусловлена отсутствием единой сложившейся практики в субъектах Российской Федерации при рассмотрении административных дел данной категории, слабым освещением имеющейся проблематики в данной сфере. Цель данной и последующих статей – анализ и обобщение работы правоприменителей в области государственного регулирования цен (тарифов).

Статья имеет научно-практическое значение для руководителей регулируемых организаций и субъектов естественных монополий, контрольно-надзорных органов, преподавателей административного права.

Ключевые слова: административные правонарушения, ценообразование, вина должностного лица, естественные монополии.

Административные правонарушения, посягающие на установленный государством порядок ценообразования, предусмотрены статьей 14.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Характеристика деяния, предусмотренного данной статьей, дает основание определить его как деяние, несущее существенную угрозу охраняемым общественным отношениям, Это определяется, во-первых, включением его в соответствующую главу КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности», во-вторых, видами и размерами санкций за пра-

вонарушение: максимальный размер административного штрафа для граждан и должностных лиц и такое наиболее строгое наказание как дисквалификация. В-третьих, такие административные правонарушения всегда совершаются с умыслом – правонарушители осознают противоправный характер своих действий (бездействий), предвидят его вредные последствия и желают наступления таких последствий или сознательно их допускают либо относятся к ним безразлично.

Многообразие форм и методов осуществления государственного регулирования обуслов-

ливает многообразие деяний, образующих состав нарушения государственной дисциплины цен. Помимо собственно завышения или занижения регулируемых цен (тарифов, расценок, ставок и т.п.) и надбавок к ним, ответственность может наступать также: за нарушение предприятиями-монополистами порядка декларирования свободных цен и тарифов, непорочное в бюджет сумм, полученных за счет превышения предельного уровня рентабельности, и несвоевременное снижение цен (тарифов, надбавок) на продукцию (товары, услуги) предприятиями, на продукцию (товары, услуги) которых установлены предельные уровни рентабельности; за включение в стоимость услуг фактически не выполненных или выполненных не в полном объеме работ и целый ряд других нарушений порядка ценообразования.

Проблематика, возникающая при рассмотрении дел, связанных с правонарушениями в области государственного регулирования цен, связана с неоднозначным толкованием правоприменителями норм законодательства и отсутствием единой сложившейся судебной практики в данной области. Мы обозначили ряд основных вопросов, возникающих в свете сказанного.

1. Длится ли это правонарушение?

Один из вопросов, возникающих при применении ст. 14.6 КоАП РФ, сводится к тому, в течение какого срока контролирующий орган должен вынести постановление о привлечении виновного к ответственности.

Дело в том, что согласно ст. 4.5 КоАП РФ постановление по данной категории дел не может быть вынесено по истечении одного года со дня его совершения, в случае длительно существующего правонарушения – по истечении одного года со дня его обнаружения.

Если считать правонарушение, предусмотренное ст. 14.6 КоАП РФ, длительно существующим, то у контролирующего органа будет больше времени на то, чтобы вынести постановление о привлечении виновного к ответственности. Ведь обнаружить правонарушение (то есть фактически составить официальный документ о его обнаружении) можно и через несколько месяцев после того, как компания установила завышенную цену на свои товары. Все это время над ней

будет висеть дамоклов меч административного наказания. Если же не считать это правонарушение длительно существующим, то постановление нужно вынести в ограниченные сроки.

Как считают срок суды?

У арбитражных судей по этому вопросу единого мнения не было никогда. Так, некоторые Верховные Арбитражные Суды (далее ВАС) считают, что ст. 14.6 КоАП РФ не предусматривает состава длительно существующего правонарушения и годичный срок привлечения к административной ответственности нужно исчислять со дня совершения проступка. Другая часть решила, что данное правонарушение является длительно существующим и, следовательно, срок привлечения к ответственности отсчитывается со дня его обнаружения.

Свою позицию по поводу привлечения к ответственности по ст. 14.6 КоАП РФ высказал ВАС РФ в своем Постановлении № 1373/07. В нем говорится, что правонарушение, выразившееся в продаже товара с превышением предельного размера оптовой торговой надбавки, не может быть отнесено к категории длительно существующих. Его объективная сторона состоит в осуществлении конкретной торговой операции (сделки купли-продажи, поставки), то есть это правонарушение является деянием, носящим одномоментный характер. Суд счел, что в рассматриваемом случае сроки давности следовало исчислять с даты, которая указана в товарной накладной. Таким образом, контролирующий орган данный срок нарушил, и общество было оштрафовано незаконно.

Однако у этого Постановления есть и обратная сторона. Суд указал, что неоднократная реализация товаров с завышенным размером оптовой торговой надбавки свидетельствует о совершении в каждом случае самостоятельного правонарушения, за которое виновное лицо может быть привлечено к административной ответственности.

Попробуем дать свою оценку исчислению сроков на основе анализа объективной стороны данного правонарушения.

Действия правонарушителя в виде завышения, занижения регулируемых государством цен или нарушение порядка ценообразования – это всегда акт волеизъявления лица, направленный на самовольное регулирование цен.

В соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» преобладающим методом административно-правового регулирования и контроля, применяемым в области субъектов естественных монополий, является ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения тарифов или их предельных уровней на отдельные виды продукции (услуг), перечень которых устанавливается законодательством.

Тарифы существуют во всех сферах экономики, выполняя роль инструмента реализации экономической политики. В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» «тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса – ценовые ставки, по которым осуществляются расчеты с организациями коммунального комплекса за производимые ими товары (оказываемые услуги)». Определение тарифов содержится и в Основах ценообразования в отношении электрической и тепловой энергетики в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 109, в соответствии с которыми «тарифы» – система ценовых ставок, по которым осуществляются расчеты за электрическую энергию (мощность) и тепловую энергию (мощность), а также за соответствующие услуги, оказываемые организациями, осуществляющими регулируемую деятельность.

Таким образом, можно сделать вывод, что самовольное регулирование цен (завышение, занижение и т.п.), образующее объективную сторону правонарушения, представляет собой комплекс из двух составляющих: неправомерное определение некой ценовой ставки на товар или услугу и осуществление расчетов по данной ставке.

Как следует из вышеизложенного, для возложения административного взыскания по ст. 14.6 КоАП РФ необходима констатация двух фактов: нарушение норм, устанавливающих тарифы в соответствующей отрасли хозяйства, и непосредственно сам расчет между участниками регулируемых отношений.

В силу ст. 424 ГК РФ исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглаше-

нием сторон либо устанавливаемой или регулируемой уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления. Соответственно, расчет между участниками договорных отношений, т.е. оплата по определенной цене, обуславливает собой исполнение договора. Договора, предметом которого является реализация, т.е. купля-продажа товара, продукции, услуг, образующая собой регулируемый вид деятельности. Исполнение договора предполагает осуществление некоего количества конкретных операций в рамках его действия (поставка-расчет либо расчет-поставка, в зависимости от порядка оплаты).

Таким образом, мы приходим к выводу, полностью совпадающему с позицией высшей арбитражной инстанции, об одномоментном характере каждой конкретной операции. И соответственно, в данном случае применимо правило о вынесении постановления в течение одного года со дня совершения административного правонарушения.

2. Казнить нельзя помиловать?

Законодатель предоставил возможность судье, органу, должностному лицу, рассматривающему дело, при определенных условиях применить в отношении нарушителя устное замечание – такой метод воспитательного воздействия, который не связан ни с административным наказанием, ни с мерой общественного воздействия. Устное замечание не влечет юридических последствий для нарушителя. Однако он должен осознать противоправность своего поведения с тем, чтобы не допускать подобного в будущем. Понятно, что устное замечание может быть сделано лишь за малозначительное правонарушение. Законодательство не содержит их перечня или указаний на признаки, позволяющие судить о малозначительности административных правонарушений. Очевидно, это такие административные правонарушения, которые не представляют большого общественного вреда и не наносят сколько-нибудь значительного ущерба государственным или общественным интересам либо непосредственно гражданам или юридическим лицам.

Весьма интересна практика применения положений КоАП РФ о малозначительности при

рассмотрении дел, связанных с нарушением государственной дисциплины цен. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» не дает конкретного определения понятию малозначительности и предоставляет судам самим определять ее наличие или отсутствие, но при условии обязательной оценки конкретных обстоятельств совершения правонарушения, в исключительных случаях и при этом применение положений о малозначительности должно быть мотивировано. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Это положение, позволяющее судам самим определять отсутствие или наличие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям в деяниях правонарушителей, приводит порой к совершенно противоречащим друг другу судебным актам.

Так, в одних случаях арбитражные суды отказывали заявителям в признании постановлений административного органа незаконными, поскольку факт совершения правонарушения материалами дела был подтвержден и оснований для применений положений о малозначительности не усматривали, а смягчающие обстоятельства, на которые ссылались заявители, учитывались при определении размера наказания. При этом суды подчеркивали, что существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не только в наступлении или не наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в пренебрежительном отношении заявителя к исполнению своих публично-правовых обязанностей, к формальным требованиям публичного права.

В другом случае суд, устанавливая в действиях правонарушителя состав административного деяния, длительный срок его совершения и наступившие последствия, освободил его от ответственности, мотивируя свое решение отсутствием, по мнению суда, существенности угрозы в действиях лица, при этом полугодичный срок правонарушения признавая незначительным, а круг контрагентов правонарушителя в десятки лиц, с которыми он

осуществлял расчеты по неустановленным тарифам, небольшим.

Приведенные примеры «за» и «против» малозначительности со всей очевидностью позволяют утверждать, что сами по себе определенные фактические обстоятельства не могут рассматриваться в судебной практике во всех случаях как свидетельствующие о малозначительности противоправного деяния либо о ее отсутствии. Таким образом, еще раз необходимо признать, что для вывода о малозначительности недостаточно лишь констатации тех или иных фактических обстоятельств, сопутствующих правонарушению. Важна их оценка (в совокупности и взаимной связи). Более того, такая оценка должна быть сопряжена с оценкой других обстоятельств, относящихся как к ретроспективе деяния, так и к его последствиям.

3. Кто виноват?

Субъектный состав правонарушения, предусмотренного ст. 14.6 КоАП РФ, обозначен в санкции данной статьи – граждане, должностные и юридические лица.

Особо интересен для исследования вопрос об административной ответственности должностных лиц коммерческих организаций. Административная ответственность должностных лиц играет важную роль в обеспечении законности и дисциплины в управлении. Основанием для привлечения таких лиц к административной ответственности является совершение ими административных правонарушений в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Основное значение при рассмотрении возможности привлечения должностного лица к административной ответственности имеет вопрос о его полномочности как такового, определяемой наличием соответствующих организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, т.е. служебным функционалом.

По сложившейся практике, ответственность за совершение административного правонарушения несет руководитель юридического лица как его единоличный исполнительный орган. Руководитель действует на основании учредительных документов, представляет ор-

ганизацию без доверенности при совершении хозяйственных операций, заключает договоры, производит банковские расчеты.

Возможно ли привлечение к административной ответственности по делам о нарушении государственной дисциплины цен иных работников коммерческой организации, например, главного бухгалтера?

Следует отметить, что ответственность за организацию бухгалтерского учета в организациях, соблюдение законодательства при выполнении хозяйственных операций согласно статье 6 Федерального закона от 21.11.96 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» несет прежде всего руководитель организации. При этом согласно статье 7 данного Закона главный бухгалтер несет ответственность за формирование учетной политики организации, ведение бухгалтерского учета и своевременное представление полной и достоверной бухгалтерской отчетности. Главный бухгалтер в своей деятельности подчиняется непосредственно руководителю организации. В случае возникновения разногласий между руководителем организации и главным бухгалтером по осуществлению отдельных хозяйственных операций документы по ним могут быть приняты главным бухгалтером к исполнению только с письменного распоряжения руководителя организации, на которого возлагается вся полнота ответственности за последствия осуществления таких операций.

Как было указано нами выше, объективная сторона правонарушения представляет собой комплекс из двух составляющих: неправомерное определение некоей ценовой ставки на товар или услугу и осуществление расчетов по данной ставке, причем осуществление каждой конкретной торговой операции (сделки) образует собой состав самостоятельного правонарушения. Разумеется, совершение правонарушения предполагает соответствующий документооборот, связанный с осуществлением конкретной хозяйственной операции.

В соответствии со ст. 9 ФЗ «О бухгалтерском учете» все хозяйственные операции, проводимые организацией, должны оформляться оправдательными документами (первичными учетными документами). Перечень лиц, имеющих право подписи первичных учетных доку-

ментов, утверждает руководитель организации по согласованию с главным бухгалтером. Документы, которыми оформляются хозяйственные операции с денежными средствами, подписываются руководителем организации и главным бухгалтером или уполномоченными ими на то лицами. При этом в силу п. 3 ст. 7 данного Закона без подписи главного бухгалтера денежные и расчетные документы, финансовые и кредитные обязательства считаются недействительными и не должны приниматься к исполнению. Например, в п. 6 ст. 169 НК РФ установлено, что счет-фактура подписывается руководителем и главным бухгалтером организации либо иными лицами, уполномоченными на то приказом (иным распорядительным документом) по организации или доверенностью от имени организации.

Таким образом, осуществление хозяйственной операции, предполагающей оформление первичных учетных документов и денежные расчеты, в случае наличия в штате главного бухгалтера производится с его ведома и за его подписью.

Как же определить рамки ответственности главного бухгалтера? Как указал Верховный Суд РФ в Решении от 17 апреля 2002 г. № ГКПИ 02-112, главный бухгалтер наделен правами и соответствующими обязанностями по соблюдению правил и положений, регламентирующих финансово-хозяйственную деятельность; по принятию к исполнению и оформлению документов по операциям, которые должны соответствовать установленному порядку приемки, оприходования, хранения и расходования денежных средств, товарно-материальных и других ценностей; по своевременной и правильной выверке операций по расчетному и другим счетам в банках, расчетов с дебиторами и кредиторами; по соблюдению порядка списания с бухгалтерских балансов недостач, дебиторской задолженности и других потерь; по соблюдению сроков представления квартальных и годовых бухгалтерских отчетов и балансов соответствующим органам.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации

об административных правонарушениях» полностью воспроизводит положения ФЗ «О бухгалтерском учете» в части ответственности руководителя за надлежащую организацию бухгалтерского учета, а главного бухгалтера (бухгалтера при отсутствии в штате должности главного бухгалтера) – за ведение бухгалтерского учета, своевременное представление полной и достоверной бухгалтерской отчетности, а также полной ответственности руководителя за последствия осуществления хозяйственных операций, исполненных главным бухгалтером с его письменного распоряжения.

Подводя итог изложенному, хочется отметить, что при установлении факта совершения правонарушения по ст. 14.6 КоАП РФ требуется выяснение всех обстоятельств, в том числе определение круга должностных лиц организации либо ее представителей, деяния которых обусловили совершение правонарушения. В этом мы согласны с мнением одного из иссле-

дователей проблем ответственности организации: «Вина юридического лица не может произвольно определяться лишь при выявлении вины конкретного должностного лица. Доказыванию подлежит виновность всех работников, осуществляющих действия от имени организации в целом» [1, с. 13].

Литература:

1. Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998.

Some Aspects of Administrative Law Enforcement Practice in the Sphere of Breaking the State Discipline of Prices

A. Gafiyatullin
Committee of Republic Tatarstan on tariffs

The article refers to administrative law enforcement practice in the sphere of breaking the state discipline of prices; focuses on some matters of dispute, concerning administrative procedure, mainly continuous offence.

The article is devoted to problems of administrative legislation as practiced by recently established Rates Comitee of Tatarstan Republic in the process of its exercise of authority.

The relevancy of the topic under study is brought about by the absence of settled practice concerning similar administrative cases in the Russian Federation and lack of studies of the stated problems. The aim of the article under study and following articles is to analyze and generalize the activities of law enforcement officials in the sphere of state discipline of prices.

The article can present scientific and practical interest for the chiefs of regulating organizations, holders of natural monopolies, regulatory body and teachers of administrative law.

Key words: administrative offences, pricing, fault of the official, natural monopolies.

