



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ХАБАРОВСКОГО КРАЯ

МАТЕРИАЛЫ

семинара-совещания на тему
**«Обсуждение практики по составлению
протоколов об административных правонарушениях,
ведению административного производства»**

8 июля 2015 года

Хабаровск
2015

Оглавление

<i>Вступительное слово председателя Контрольно-счетной палаты Хабаровского края Кондрашова В.В.</i>	<i>2</i>
<i>Приветственное слово председателя постоянного комитета по законности, правопорядку и общественной безопасности Законодательной Думы Хабаровского края Минаева Ю.А.</i>	<i>4</i>
<i>Выступление заместителя министра – начальника управления доходов и финансового контроля министерства финансов Хабаровского края Кузьмина А. В.</i>	<i>8</i>
<i>Выступление начальника отдела по взаимодействию с контрольно-счетными органами Департамента организации и обеспечения внешних связей аппарата Счетной палаты Российской Федерации Никулина И. П.</i>	<i>14</i>
<i>Актуальные вопросы процессуальной деятельности инспекторов Счетной палаты Российской Федерации Захаров А.Б., заместитель начальника отдела по взаимодействию с органами государственной власти Департамента юридического обеспечения аппарата Счетной палаты Российской Федерации.....</i>	<i>16</i>
<i>Практика составления протоколов об административных правонарушениях должностными лицами контрольно-счетной палаты Амурской области Бродская О.М., председатель Контрольно-счетной палаты Амурской области.....</i>	<i>23</i>
<i>Краткая характеристика документов и практики контрольно-счетных органов Республики Саха (Якутия) по составлению протоколов об административных правонарушениях Марков Е.Е., председатель Счетной палаты Республики Саха (Якутия)</i>	<i>27</i>
<i>Выступление председателя Контрольно-счетной палаты Камчатского края Лозовского Сергея Владимировича</i>	<i>31</i>
<i>Реализация полномочий административной юрисдикции органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля Хабаровского края Медведева Т.А., заведующий сектором правовой и кадровой работы Контрольно-счетной палаты Хабаровского края.....</i>	<i>35</i>

Вступительное слово председателя Контрольно-счетной палаты Хабаровского края



*Кондрашов Владимир Владимирович,
председатель Контрольно-счетной палаты
Хабаровского края*

Уважаемый Юрий Александрович!
Уважаемый Игорь Петрович!
Уважаемый Анатолий Викторович!
Уважаемые участники семинара!

В первую очередь, хочу поблагодарить вас за то, что смогли принять участие в сегодняшнем семинаре.

На сегодняшней встрече присутствуют:

заместитель председателя Законодательной Думы Хабаровского края Матвеев Юрий Фёдорович;

делегация Счетной палаты Российской Федерации в лице начальника отдела по взаимодействию с контрольно-счетными органами Департамента организации и обеспечения внешних связей аппарата Счетной палаты Российской Федерации Никулина Игоря Петровича и заместителя начальника отдела по взаимодействию с органами государственной власти Департамента юридического обеспечения аппарата Счетной палаты Российской Федерации Захарова Александра Борисовича.

Участие представителей Счетной палаты Российской Федерации в мероприятиях, проводимыми отделениями Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации в федеральных округах, стало доброй традицией. Пользуясь случаем, хочу выразить огромную благодарность лично Татьяне Алексеевне Голиковой, за понимание ситуации (*и дату и площадку проведения семинара пришлось изменить по объективным причинам*) и за внимание нашему сегодняшнему мероприятию.

На семинар приглашены представитель министерства финансов Хабаровского края: заместитель министра – начальник управления доходов и финансового контроля министерства финансов Хабаровского края Кузьмин Анатолий Викторович, начальник юридической службы министерства финансов Хабаровского края Власенко Николай Владимирович. В Хабаровском крае министерство финансов рассматривает основную часть дел об административных правонарушениях, возбужденных Контрольно-счетной палатой.

В работе семинара участвуют руководители контрольно-счетных органов практически всех субъектов ДФО (за исключением Сахалинской области и Чукотского автономного округа) и представители контрольных

органов двух муниципальных образований Хабаровского края: г. Хабаровска и Хабаровского района.

Спасибо всем собравшимся, что откликнулись на наше приглашение.

Сегодняшнее мероприятие проводится в соответствии с планом работы Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации на 2015 год.

Тема реализации полномочий контрольно-счетных органов в сфере административного производства не теряет своей актуальности и рассматривается в рамках работы Совета контрольно-счетных органов не впервые. В прошедшем году представители контрольно-счетных органов обсуждали вопросы по обозначенной теме в Ростове-на-Дону, в Новосибирске, продолжили и в текущем. В августе вопросы применения отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях будут рассмотрены на базе Контрольно-счетной палаты Московской области.

Данные факты только подтверждают важность и злободневность выбранной темы для обсуждения на нашем сегодняшнем семинаре-совещании.

Сегодня мы будем говорить уже о практической реализации полномочий административной юрисдикции, право на которые большинство органов внешнего государственного финансового контроля получили со вступлением в силу Федерального закона № 252-ФЗ (напомню дату – 4 августа 2013 года).

Если не ошибаюсь, то до вступления в силу 252-ФЗ в ДФО только Контрольно-счетная палата Амурской области возбуждала дела об административных правонарушениях.

Сегодня мы поделимся результатами нашей практики по составлению административных протоколов, обменяемся мнениями и с огромным интересом познакомимся с опытом процессуальной деятельности инспекторов Счетной палаты Российской Федерации, а также министерства финансов Хабаровского края.

Позвольте пожелать всем нам продуктивной работы и объявить совещание открытым!

Приветственное слово председателя постоянного комитета по законности, правопорядку и общественной безопасности Законодательной Думы Хабаровского края Минаева Юрия Александровича



*Минаев Юрий Александрович,
председатель постоянного комитета по
законности, правопорядку и
общественной безопасности
Законодательной Думы Хабаровского края*

Контрольно-счетные органы, создаваемые законодательными (представительными) органами государственной власти и представительными органами местного самоуправления (Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), реализуют внешний

государственный и муниципальный финансовый контроль.

Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль является неотъемлемым элементом демократического правового общества, поскольку обеспечивает предоставление обществу объективной информации об использовании государственных и муниципальных финансовых ресурсов и ответственность органов власти за законность и эффективность финансового управления.

Контрольно-счетные органы, как и органы исполнительной власти, входящие в систему финансового контроля, контролируют соблюдение законодательства в сфере публичных финансов, выявляют факты правонарушений, связанных с использованием финансовых ресурсов на региональном и муниципальном уровнях. Однако, кроме этого, они наделены полномочиями по оценке эффективности использования таких финансовых средств (в том числе с позиции достижения поставленных целей и выполнения конкретных задач), государственной и муниципальной собственности, предоставления различного рода финансовых льгот и преференций и законности их использования и т.д.

Контрольно-счетные органы нацелены, в первую очередь, на обеспечение законодательных органов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований независимой, оперативной и точной информацией о состоянии публичных финансов данного региона или муниципалитета, государственной казны субъекта Российской Федерации или муниципальной казны, проведение аудита

отчетности, представляемой законодательным (представительным) органам должностными лицами.

Правовую основу деятельности контрольно-счетных органов на федеральном уровне, прежде всего, составляют Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральные законы от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», от 07.02.2011 N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

В 2011 году были приняты краевые законы «О Контрольно-счетной палате Хабаровского края» (от 29.06.2011 N 94) и «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования Хабаровского края» (от 29.06.2011 N 95), вступившие в силу с 01.10.2011.

С начала деятельности регионального органа внешнего государственного финансового контроля в 2012 году между Законодательной Думой и Контрольно-счетной палатой края действует соглашение о сотрудничестве и взаимодействии. В рамках этого соглашения Палата проводит финансово-экономическую экспертизу региональных законопроектов, поправок к проектам законов и постановлений Думы, которые касаются расходных обязательств края.

Одной из совместных и очень важных задач Законодательной Думы и Контрольно-счетной палаты края является осуществление контроля за исполнением бюджета края – основного финансового документа, определяющего все стороны жизни края как субъекта Российской Федерации; бюджета Хабаровского краевого фонда обязательного медицинского страхования, финансирующего территориальную программу медицинской помощи населению.

Законодательная Дума своим постановлением ежегодно утверждает поручения Контрольно-счетной палате о проведении контрольных мероприятий. На 2015 год Законодательной Думой утверждено 11 таких поручений.

В соответствии с региональным законом «О Контрольно-счетной палате Хабаровского края» депутаты краевого парламента ежегодно на своих заседаниях заслушивают и обсуждают представленный Думе отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты края.

К вопросам ведения постоянного комитета Законодательной Думы Хабаровского края по законности, правопорядку и общественной безопасности относятся административное и административно-процессуальное законодательство. В этой связи особый интерес для комитета представляют предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (пункт 3 части 5 статьи 28.3) полномочия инспекторов Счетной палаты Российской Федерации, уполномоченных должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по составлению протоколов об административных

правонарушениях, предусмотренных следующими статьями КоАП Российской Федерации:

статья 5.21. Несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума

статья 15.1. Нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, а также нарушение требований об использовании специальных банковских счетов

статья 15.11. Грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности

статья 15.14. Нецелевое использование бюджетных средств

статья 15.15. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита

статья 15.15.1. Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом

статья 15.15.2. Нарушение условий предоставления бюджетного кредита

статья 15.15.3. Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов

статья 15.15.4. Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций

статья 15.15.5. Нарушение условий предоставления субсидий

статья 15.15.6. Нарушение порядка представления бюджетной отчетности

статья 15.15.7. Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет

статья 15.15.8. Нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий

статья 15.15.9. Несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи

статья 15.15.10. Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств

статья 15.15.11. Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств

статья 15.15.12. Нарушение запрета на размещение бюджетных средств

статья 15.15.13. Нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга

статья 15.15.14. Нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде

статья 15.15.15. Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания

статья 15.15.16. Нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства

часть 20 статьи 19.5 Невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного финансового контроля

статья 19.6. Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Как указано в Отчете о деятельности Контрольно-счетной палаты края в 2014 году, целях реализации полномочий административной юрисдикции должностными лицами Палаты было возбуждено 17 дел об административных правонарушениях. По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях уполномоченными органами составлено 13 протоколов об административных правонарушениях, на должностных лиц наложены административные штрафы на общую сумму 147,0 тыс. рублей. По четырем возбужденным делам об административных правонарушениях проводится административное расследование.

В текущем году Законодательной Думой края был принят краевой закон «О должностных лицах, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.14 – 15.15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, совершенных в отношении средств местных бюджетов» (от 25.03.2015 № 45).

Соответствующий законопроект был разработан прокуратурой края и рассмотрен постоянным комитетом Думы по законности, правопорядку и общественной безопасности.

Принятие данного закона позволило ликвидировать пробел правового регулирования, связанный с невозможностью применения административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства, предусмотренной статьями 15.14-15.15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, совершенные в отношении средств местных бюджетов.

Краевым законом определен перечень должностных лиц контрольно-счетных органов муниципальных образований края и органов муниципального финансового контроля муниципальных образований края, уполномоченных на составление протоколов по указанным правонарушениям. Также установлено, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.14 - 15.15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, совершенных в отношении средств местных бюджетов, рассматривают мировые судьи.

**Выступление заместителя министра – начальника
управления доходов и финансового контроля министерства
финансов Хабаровского края Кузьмина Анатолия
Викторовича**



*Кузьмин Анатолий Викторович,
заместитель министра – начальника
управления доходов и финансового
контроля министерства финансов
Хабаровского края*

Добрый день, уважаемые
коллеги!

Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" наделил органы государственного финансового контроля полномочиями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

В Федеральном законе № 252-ФЗ прямо указано (введена статья 23.7.1 Кодекса об административных правонарушениях - далее КоАП), что рассмотрение дел об административных правонарушениях возлагается на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

В Хабаровском крае в соответствии с пунктами 1.4 и 2.22.1 Положения о министерстве финансов Хабаровского края, утвержденного постановлением Правительства края от 22 января 2008 г. № 18-пр, такие полномочия возложены на министерство финансов края, которое принимает решения о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях в установленной сфере деятельности, о привлечении к административной ответственности или прекращении производства по делу об административном правонарушении.

За 2014 год и 1-е полугодие 2015 года министерством финансов края рассмотрено 142 дела об административных правонарушениях (102 и 39 дел за 2014 год и 1-е полугодие 2015 г. соответственно). Следует отметить, что до вступления в силу Федерального закона № 252-ФЗ, в административном делопроизводстве министерства финансов края находилось в 2012 году - 17 дел, в 2013 году-24 дела.

Административное делопроизводство в рассматриваемом периоде производилось по материалам, возбужденным:

министерством финансов края - 112 дел;
контрольно-счетной палатой края - 11 дел;
органами прокуратуры края - 19 дел.

В рассматриваемой периоде в общей совокупности рассмотренных дел наибольшую долю составили дела по административным правонарушениям, состав которых определен статьей 15.14 КоАП, то есть нецелевое использование средств.

За 2014 - 2015 годы рассмотрено 86 административных дел или 60,5 %, общая сумма нецелевого использования средств - составила более 1 млн. рублей. На втором месте находятся дела, связанные с нарушением порядка принятия бюджетных обязательств - статья 15.15.10 КоАП. Рассмотрено 30 административных дел или 21 % от общего количества.

По остальным делам структура сложилась следующим образом:

5,6 % составили дела, связанные с нарушением условий предоставления межбюджетных трансфертов - 8 дел (ст. 15.15.3 КоАП);

4,9 % или 7 дел по административным нарушениям в части нарушений порядка предоставления бюджетной отчетности (ст. 15.15.6 КоАП);

в равных долях 2,1 % или по 3 дела за:

нарушения порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет (ст. 15.15.7 КоАП);

нарушения условий предоставления субсидий (ст. 15.15.5 КоАП);

невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного финансового контроля (часть 20 ст. 19.5 КоАП);

1,4% или 2 дела - нарушения порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций (ст. 15.1 КоАП).

По результатам рассмотрения материалов вынесены постановления о привлечении к административной ответственности (46 постановлений или почти по каждому третьему делу) в виде штрафов на общую сумму 647,6 тыс. рублей, в отношении:

-глав муниципальных образований края по 19 административным делам на сумму на сумму 274,0 тыс. рублей;

-руководителей организаций по 22 административному делу на сумму 364,0 тыс. рублей;

главных бухгалтеров по 2 административным делам на сумму 8 тыс. рублей;

юридических лиц по 3 административным делам в размере 25% от суммы нарушений на общую сумму 1,6 тыс. рублей.

Для примера, в 2013 году, до вступления в силу Федерального закона № 252-ФЗ, министерством финансов края наложены штрафы по 16 делам на общую сумму 65 тыс. рублей, в 2012 году по 4 административным делам на сумму 18 тыс. рублей.

В рассматриваемом периоде прекращено, в связи с:

малозначительностью (в соответствии со статьей 2.9 КоАП) 78 административных производств;

отсутствием состава административного правонарушения (в соответствии с частью 1 статьи 24.5 КоАП) 17 административных производств.

Основными причинами прекращения административного делопроизводства по возбужденным делам являлись:

истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

отсутствие состава административного правонарушения.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 24.5 КоАП производство по делу об административных правонарушениях не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при отсутствии состава административного правонарушения.

Так например, районной прокуратурой в 2015 году было возбуждено административное делопроизводство в отношении должностного лица - директора бюджетного учреждения, привлекаемого к административной ответственности по статье 15.15.10 КоАП за нарушение порядка принятия бюджетных обязательств.

В силу норм бюджетного законодательства, бюджетное учреждение не является получателем бюджетных средств, не имеет право принимать и исполнять бюджетные обязательства, следовательно, должностные лица бюджетного учреждения не могут являться субъектами административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.15.10 КоАП.

Также следует обратить внимание, что в соответствии с положениями статьи 26.2 КоАП доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Процессуальным действием для возбуждения дела об административном правонарушении из установленного в части 4 статьи 28.1 КоАП РФ перечня является составление протокола об административном правонарушении, который оформляется должностным лицом, непосредственно обнаружившим факт совершения административного правонарушения.

Протокол об административном правонарушении, а также материалы проверки должны содержать исчерпывающее количество доказательств относительно установления состава административного правонарушения.

Часто возникают ситуации (из практики министерства финансов края, в судебной практике по административным делам в других регионах), когда производство по делу об административном правонарушении на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении не может быть в полной мере обеспечено доказательной базой (отсутствуют доводы,

устанавливающие факт наличия/отсутствия в действиях (бездействиях) должностных лиц вины, в представленных в доказательство документах отсутствует исчерпывающая информация о событии административного правонарушения, оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела).

Так, например, в министерство финансов края поступали материалы об административных правонарушениях в которых:

в нарушение части 4.1 статьи 28,2 КоАП отсутствовали сведения о направлении протокола об АП (постановления о возбуждении дела об АП) лицу, в отношении которого составлен протокол;

копии документов, являющихся доказательствами по делу об административном правонарушении не заверены должным образом.

Такие материалы, в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП подлежат возвращению в орган, должностному лицу, которые составили протокол, для устранения указанных обстоятельств.

В завершении своего выступления, хотелось бы отметить, что нововведения Федерального закона № 252-ФЗ существенно расширили круг полномочий органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, разрешив давно назревшие "больные" вопросы в системе контрольно-ревизионной деятельности, тем не менее осталось много "открытых" вопросов, которые требуют дальнейшего совершенствования законодательства и продолжительной организационной, аналитической и методологической работы.

В июле 2013 года при Министерстве финансов России создана рабочая группа по вопросам совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля. Министерство финансов края, входит в состав данной рабочей группы. По решению членов Рабочей группы при Минфине России, создана независимая переговорная площадка - форум (сайт 252fz.ru). Интернет- ресурс доступен широкому кругу пользователей и предназначен для обмена опытом, получения экспертного мнения ведущих методологов Минфина России и Росфиннадзора по вопросам, связанным с осуществлением функций государственного (муниципального) финансового контроля, в том, числе и вопросов административной практики на региональном и муниципальном уровне. Уважаемые коллеги, прошу обратить внимание на данный ресурс, и принять участие в обсуждении актуальных вопросов государственного (муниципального) финансового контроля.

Спасибо за внимание!

Всего

	2012	2013		2014	2015
возбуждено	17	34		103	39
Министром финансов	8	22		80	29
КСП	0	8		7	4
Органы прокуратуры	3	4		3	6
другие	6				
Рассмотрено	17	34		103	39
Возвращено на доработку					1
штраф (кол-во)	4	15		28	18
штраф (сумма)	18	65		392	255,6
прекращено по малозначительности	1	7		74	4
прекращено	12	12		13	4

Контрольно-счетная палата края

Рассмотрено (КСП)	0	8		7	4
Возвращено на доработку					
штраф (кол-во)	0	4		7	2
штраф (сумма)	0	16		140	30
прекращено по малозначительности	0	4		0	0
прекращено	0	0		0	2

**Выступление начальника отдела по взаимодействию с
контрольно-счетными органами Департамента
организации и обеспечения внешних связей аппарата
Счетной палаты Российской Федерации Никулина Игоря
Петровича**



*Никулин Игорь Петрович,
начальник отдела по взаимодействию с
контрольно-счетными органами
Департамента организации и обеспечения
внешних связей аппарата Счетной палаты
Российской Федерации*

Добрый день!

Уважаемые коллеги!

Вначале хочу выполнить приятное поручение председателя Счетной палаты Российской Федерации, председателя Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации Татьяны Алексеевны Голиковой. Приказ Счетной палаты Российской Федерации от 3 июля 2015 г. № 406 – к « За личный вклад в повышение эффективности, результативности и качества деятельности Контрольно-счетной палаты Хабаровского края, укрепление сотрудничества со Счетной палатой Российской Федерации объявить Благодарность Председателя Счетной палатой Российской Федерации Кондрашову Владимиру Владимировичу - председателю Контрольно-счетной палаты Хабаровского края» и вручить почетную грамоту с пожеланиями Вам успеха не только в рамках Хабаровского края, но и в тесном взаимодействии с Вашими коллегами по Дальневосточному федеральному округу.

А теперь переходим к теме совещания. Вы помните, в числе модернизации полномочий Контрольно-счетных органов имеется административное производство. Это тема давно актуальна. Она обсуждается на региональных совещаниях: в Южном, Центральном федеральных округах, в Ростове, Владимире. Эта тема подымалась и на других совещаниях, в том числе на последних: в Самаре и Санкт-Петербурге.

Я сегодня хочу напомнить, что у Вас, уважаемые коллеги, несколько лет назад были разные мнения о составлении административного протокола, одни полагали, что это излишние полномочия, другие думали, что это необходимые меры, но вступившие в силу изменения в сфере административных правонарушений, все поставило на свои места. Практика складывается и по итогам года нужно будет еще более детально рассмотреть ее. Очень интересно послушать Вас, уважаемые коллеги, и узнать как она

складывается в разных субъектах РФ и, конечно же, в рамках Дальневосточного Федерального Округа.

Так же этот вопрос обсуждался на Общем Собрании Союза Муниципальных контрольно-счетных органов в Магнитогорске.

На большом мероприятии в Санкт-Петербурге, который был посвящён 15-тилетию Контрольно-счетных органов Санкт-Петербурга и в рамках Петербургского Международного Экономического форума, одним из вопросов Президиум одобрил доработки и предложения по внесению изменений, дополнений в Федеральное законодательство, в частности речь шла и о Кодексе об административных правонарушениях. Сейчас этот весь пакет документов находится в Счетной Палате Росси, в Департаменте юридического обеспечения. Уже сделаны заключения и в дальнейшем будут направлены в соответствующий комитет Государственной Думы. Работа ведется по данному вопросу.

Более подробно по актуальным проблемам, с которыми сталкиваются инспектора Счетной палаты Российской Федерации при осуществлении производств по делам об административных правонарушениях расскажет мой коллега из Департамента юридического обеспечения аппарата Счетной палаты Российской Федерации Захаров Александр Борисович.

Благодарю за внимание.

Актуальные вопросы процессуальной деятельности инспекторов Счетной палаты Российской Федерации



Захаров Александр Борисович, заместитель начальника отдела по взаимодействию с органами государственной власти Департамента юридического обеспечения аппарата Счетной палаты Российской Федерации

Уважаемые коллеги!

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

в целях повышения эффективности государственного финансового контроля и установления мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства внесены изменения и дополнения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Кодекс).

В этой связи предусмотренные пунктом 3 части 5 статьи 28.3 Кодекса полномочия инспекторов Счетной палаты Российской Федерации и должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по составлению протоколов об административных правонарушениях претерпели существенные изменения. В настоящее время к компетенции инспекторов Счетной палаты Российской Федерации относится возбуждение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14 - 15.1516, частью 20 статьи 19.5 и статьей 19.6 Кодекса.

Вместе с тем при реализации должностными лицами Счетной палаты Российской Федерации процессуальных полномочий при производстве по делам об административных правонарушениях возникает ряд вопросов, касающихся полноты установления обстоятельств административных правонарушений, соблюдения процессуальных сроков, оценки доказательств и разграничения компетенции, требующих практического разрешения.

Законодательство об административных правонарушениях характеризуется динамичностью изменений, в связи с чем требует повышенного внимания в процессе правоприменения и в отдельных случаях соответствующей корректировки процессуальной деятельности.

Для уяснения вопросов, связанных с установлением события административного правонарушения и его доказывания обратимся к понятию административного правонарушения (часть 1 статьи 2.1 Кодекса).

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Из указанного определения следует:

Во-первых, административное правонарушение – это поведение, которое принимает форму либо действия, либо бездействия.

Во-вторых, это общественно опасное деяние.

В-третьих, это противоправное деяние.

В-четвёртых, виновное действие либо бездействие, т.е. деяние, представляющее собой проявление воли и разума действующего (либо бездействующего) лица.

В-пятых, это деяние наказуемое.

Под составом административного правонарушения следует понимать установленную правом совокупность признаков, при наличии которых конкретное деяние становится административным правонарушением.

Признаки состава административного правонарушения образуют так называемые элементы состава административного правонарушения: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объект это общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности.

Объективная сторона административного правонарушения характеризует проступок как акт внешнего поведения правонарушителя, такие как противоправное действие или бездействие.

Субъект правонарушения. Под субъектом правонарушения принято понимать лицо, которое может быть привлечено к ответственности по рассматриваемой статье.

Субъективная сторона административного правонарушения это психическое отношение субъекта к противоправному действию или бездействию, простыми словами обязательным признаком субъективной стороны является вина (умышленная, неосторожная) субъекта административного правонарушения (статья 2.2 Кодекса).

Следует иметь в виду, что для привлечения лица к административной ответственности по делу должны быть установлены все элементы состава правонарушения, отсутствие какого-либо из элементов свидетельствует об отсутствии основания административной ответственности.

Задачей производства по делу об административном правонарушении является установление фактических оснований для привлечения уличенного в правонарушении лица к административной ответственности. Поэтому статьей 26.1 Кодекса определен перечень обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении:

1) наличие события административного правонарушения;

2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;

3) виновность лица в совершении административного правонарушения;

4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;

5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;

6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;

7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Указанные обстоятельства, устанавливаемые в конкретном правонарушении, и составляют предмет доказывания по делу. В юридической литературе предмет доказывания по делу об административном правонарушении определяется как совокупность фактических обстоятельств дела, установление которых необходимо для правильного его разрешения, что, по существу, тождественно перечисленным в статье 26.1 Кодекса обстоятельствам.

Предмет доказывания требует установления самого события административного правонарушения. Выяснение содержания, характера события (действия или бездействия), его участников предполагает установление обстоятельств, указывающих на объект административного правонарушения и предмет посягательства, в противном случае подлинный характер устанавливаемого деяния не может быть раскрыт. Установление непосредственного объекта и предмета посягательства - одно из необходимых условий правильной квалификации совершенного правонарушения.

Таким образом, в деле об административном правонарушении в первую очередь должно быть установлено, имел ли место сам факт правонарушения, т.е. наличие события административного правонарушения, под которым понимается предусмотренное Кодексом противоправное деяние и наступившие последствия (для материальных составов).

В связи с чем, инспектор, осуществляя производство по делам об административных правонарушениях, должен установить, имели ли место те или иные действия, бездействие, их последствия и другие обстоятельства, которые охватываются объективной стороной административного правонарушения (например, имели ли место нецелевое использование средств). Объем фактов, связанных с событием административного правонарушения, может варьироваться в ходе производства по делу. Подлежит установлению время, место и способ совершения правонарушения, что вполне закономерно, так как административно-деликтное законодательство, как и другое, имеет сферу действия, очерченную временем

и пространством. Способ совершения правонарушения предусматривает такие характеристики, как последовательность действий, их содержание.

Установление лица, совершившего противоправные действия (бездействие), за которые предусмотрена административная ответственность, может быть сопряжено с проблемами индивидуализации (персонификации), если указанное лицо было сокрыто коллективным субъектом права (решение готовилось комиссией, департаментом и т.п.). Поэтому необходимо определить конкретный субъект административного правонарушения и дополнительно убедиться в том, что он отвечает признакам должностного правоспособного лица и доказать его причастность к совершенному административному правонарушению.

Необходимость установления виновности лица в содеянном продиктовано закрепленной в Кодексе презумпцией невиновности, отсутствие вины исключает административное наказание. Выяснив, что именно данное лицо совершило административное правонарушение, инспектор, осуществляющий производство по делу об административном правонарушении, должен также определить степень и форму его вины, цели, мотивы и иные побуждения, толкнувшие лицо к совершению административного правонарушения.

Все выше изложенное осуществляется путем сбора доказательств.

Сбор доказательств и процесс доказывания завершается их оценкой, во время которой лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении в результате мыслительной деятельности, определяет относимость доказательств, их допустимость, достоверность и достаточность для разрешения дела.

Процесс доказывания следует рассматривать как выяснение связей между данным явлением, фактом и обосновывающими его другими фактами, явлениями, которые носят объективный характер: они существуют независимо от того, познаны они или нет, независимо от воли лица, осуществляющего доказывание. В процессе доказывания они выявляются, познаются, позволяют убедиться в истинности того или иного предположения.

Процесс доказывания определяется нормами действующего законодательства, которые не исключают разного уровня доказанности обстоятельств, лежащих в основе принимаемых решений. И именно фактические обстоятельства диктуют различия и необходимую и достаточную совокупность доказательств в том или ином случае. Например, основанием к возбуждению дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки состава административного правонарушения, а для привлечения лица к административной ответственности необходимо уже наличие доказательств, дающих основание для его обвинения.

Круг доказательств, устанавливающих факт, достаточно широк, но далеко не все доказательства могут одновременно свидетельствовать и о правонарушителе, и о совершении его данным лицом. Кроме документов, показаний свидетелей и признания вины самим лицом, в отношении которого

возбуждено дело, его причастность к правонарушению обычно устанавливается сравнительно небольшим числом доказательств.

Поэтому перед инспектором, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, всегда стоит дилемма собирать доказательственную базу дальше или ограничиться имеющимися на данный момент. Указанную дилемму помогает разрешить необходимая и достаточная совокупность доказательств, которая будучи собранной по делу обеспечивает правильное его разрешение путем установления всей совокупности обстоятельств, подлежащих доказыванию. В юридической литературе это называется пределом доказывания.

Пределы доказывания предполагают определение по конкретному делу его границ таким образом, чтобы собранная совокупность доказательств с качественной стороны способствовала установлению каждого элемента предмета доказывания.

Юридическая наука считает, что пределы доказывания зависят, прежде всего, от предмета доказывания. Существует взаимосвязь и взаимозависимость между предметом и пределами доказывания - первое выражает цель, второе - средство ее достижения. Именно на этой основе решается по каждому делу вопрос, какие фактические данные относятся к делу и должны быть собраны, проверены, оценены и, следовательно, какие действия и каким образом должны быть выполнены.

В пределы доказывания необходимо включать только допустимые доказательства, даже в тех случаях, когда закон позволяет собирать любые фактические данные. Основными задачами при доказывании являются: полное, всестороннее и объективное выяснение обстоятельств дела для обеспечения разрешения его в соответствии с законом.

Практика свидетельствует, что не во всех случаях составленные инспекторами протоколы об административных правонарушениях в полной мере отвечают требованиям законодательства. В этой связи является актуальной проблематика устранения допущенных на стадии составления протокола недостатков.

В случае, если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в иных случаях, предусмотренных пунктом 4 части 1 статьи 29.4 Кодекса, недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получение) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются указанным судье, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков (часть 3 статьи 28.8 Кодекса).

Кодекс не содержит указаний о том, как и в каком порядке должно осуществляться устранение выявленных в протоколе недостатков.

Так, пункт 4 части 1 статьи 29.4 Кодекса, раскрывая перечень и содержание решений, которые принимаются органом административной

юрисдикции по поступившему протоколу, содержит такое из возможных процессуальных решений – о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела.

Тем самым в норме права приведен лишь перечень возможных недостатков протокола, но не пути и методы их устранения.

Анализ норм Кодекса (1.6, 24.1, 24.4, 25.1, 26.2, 28.2) позволяет утверждать, что процедура устранения недостатков протокола должна осуществляться посредством составления нового процессуального документа (протокола) в противном случае не будет обеспечено соблюдение прав лица, привлекаемого к административной ответственности, предусмотренных статьями 25.1 и 28.2 Кодекса, что в свою очередь влечет признание такого основополагающего доказательства как протокол (статья 26.2 Кодекса) недопустимым.

Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных в законе (статья 1.6 Кодекса).

При устранении недостатков в протоколе мы возвращаемся на стадию возбуждения дела об административном правонарушении, все предусмотренные Кодексом процессуальные обязанности должны быть выполнены инспектором снова (уведомление, разъяснение прав, составление протокола, ознакомление).

Практика указывает на то обстоятельство, что имеется определенная проблематика осуществления процессуальной деятельности, связанная с исчислением сроков давности привлечения к административной ответственности, по делам, предусматривающим в виде одного из видов наказания - дисквалификацию.

Установлено, что правовая неопределенность в применении частей 1 и 3 статьи 4.5 Кодекса о сроках давности привлечения к административной ответственности по делам об административных правонарушениях в области бюджетного законодательства возникла с вступлением в действие Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», то есть с момента изменения процессуальной компетенции инспекторов Счетной палаты по возбуждению дел об административных правонарушениях, установленной пунктом 3 части 5 статьи 28.3 Кодекса.

Вместе с тем судебная практика по применению положений части 3 статьи 4.5 Кодекса при рассмотрении судами дел об административных

правонарушениях в области бюджетного законодательства до настоящего времени не сформирована.

Истечение сроков давности привлечения к административной ответственности не исключает факта наличия вины лица в совершении конкретного правонарушения.

Кодекс (часть 5 статьи 28.1), предусматривая возможность принятия процессуального решения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, не предоставляет такие полномочия инспекторам Счетной палаты.

В этой связи полагаем необходимым рекомендовать инспекторам Счетной палаты при выявлении факта правонарушения в сфере бюджетного законодательства (статьи 15.14, 15.152, 15.153, 15.154, 15.155, 15.1512 и 15.1513 Кодекса), санкция которого предусматривает возможность применения в качестве административного наказания дисквалификацию и со дня совершения которого не истекло двухлетнего срока, составлять протокол об административном правонарушении и направлять его в соответствии с частью 1 статьи 28.8 Кодекса в орган, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении, для принятия по нему основанного на законе решения.

Несколько слов о продолжаемом правонарушении.

Прямого закрепления продолжаемого правонарушения нет, но судебная практика фактически признает одним правонарушением совершение тождественным действий, если они охватываются единым умыслом и направлены к единой цели.

В завершении несколько слов о проекте федерального закона (проект № 795290-6) «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

30 июня 2015 года указанный законопроект рассмотрен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

Данный законопроект служат целям повышения эффективности процессуальной деятельности инспекторского состава, расширяет процессуальные полномочия инспекторов Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, изменяет подведомственность рассмотрения дел об административных правонарушениях в случаях их возбуждения инспекторами Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Спасибо за внимание!

Практика составления протоколов об административных правонарушениях должностными лицами контрольно-счетной палаты Амурской области



*Бродская Ольга Михайловна,
председатель Контрольно-счетной
палаты Амурской области*

Уважаемые коллеги!

Принятый 23.07.2013 и вступивший в силу с 4 августа того же года Федеральный закон № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направлен на организацию действенного контроля за эффективным использованием бюджетных средств, введение понятий внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, разграничение полномочий между органами государственного (муниципального) финансового контроля, уточнение бюджетных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению финансового контроля, на определение форм, методов и объектов государственного (муниципального) финансового контроля. Также этим законом были внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, направленные на усиление ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации.

Прежде всего, следует отметить изменения, внесенные в статью 4.5 КоАП РФ, в соответствии с которыми срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, был увеличен с одного года до двух лет со дня совершения административного правонарушения.

Другим важным изменением являлось наделение должностных лиц контрольно-счетных органов, но, к сожалению, не всех, а только КСО субъектов, правом составлять протоколы об административных правонарушениях в бюджетной сфере.

При отсутствии правового регулирования по данному вопросу на федеральном уровне, в ряде субъектов Российской Федерации были приняты законы, наделяющие должностных лиц контрольно-счетных органов данных субъектов и муниципальных образований правом составлять протоколы.

Так, в соответствии с ранее действующей редакцией Закона Амурской области от 30.03.2007 № 319-ОЗ «Об административной ответственности в

Амурской области» полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст.15.14-15.16 КоАП РФ, были наделены (в том числе) должностные лица контрольно-счетной палаты Амурской области и контрольных органов муниципальных образований области.

После принятия Федерального закона эти нормы утратили силу.

Вопрос о наделении должностных лиц муниципальных контрольно-счетных органов таким правом до сегодняшнего дня остается открытым.

В соответствии с пунктом 3 части 5 статьи 28.3 КоАП РФ (в новой редакции) должностные лица контрольно-счетных органов наделены правом составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями КоАП РФ всего по 23 составам.

Следует отметить, что в новой редакции КоАП РФ значительно сместились акценты в применении видов и размеров административных наказаний. Существенно усилены административные наказания, накладываемые на должностных лиц, допустивших нарушения бюджетного законодательства. Появился такой новый вид административного наказания, накладываемого на должностное лицо за отдельные административные правонарушения в бюджетной сфере, как дисквалификация.

Так, например, в прежней редакции КоАП РФ за нецелевое использование бюджетных средств предусматривался административный штраф: на должностных лиц в размере от 4 до 5 тысяч рублей, на юридических лиц в размере от 40 до 50 тысяч рублей.

В новой редакции Кодекса нецелевое использование бюджетных средств влечет наложение на должностных лиц административного штрафа в размере от 20 до 50 тысяч рублей, или их дисквалификацию на срок от одного до трех лет, на юридических лиц - штраф в размере от 5 до 25 % суммы бюджетных средств, использованных не по целевому назначению.

Также необходимо отметить, что изменилась фабула статьи 15.14. КоАП РФ Нецелевое использование бюджетных средств.

Если в ранее действовавшей редакции данной статьи фигурировал термин «получатель бюджетных средств» и она могла быть применена только к тем юридическим лицам, которые определены статьей 6 Бюджетного кодекса как получатели бюджетных средств, то в новой редакции данной статьи этого термина нет, отсюда следует, что данная статья может быть применена к любому юридическому лицу, получающему в том или ином виде бюджетные средства, в том числе бюджетным и автономным учреждениям, другим юридическим и физическим лицам, получающим субсидии.

Согласно части 2 статьи 1.7 КоАП РФ закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Таким образом, новые нормы КоАП РФ начали применяться только по административным правонарушениям, совершенным

после вступления в силу Федерального закона, то есть после 4 августа 2013 года.

Федеральным законом КоАП РФ дополнен статьей 23.7.1, в соответствии с которой органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.1, 15.14-15.15.16 в пределах своих бюджетных полномочий и частью 20 статьи 19.5 КоАП РФ.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени вышеназванных органов вправе руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, и их заместители.

В соответствии с пунктом 3.2.7 Положения о министерстве финансов Амурской области, утвержденного постановлением губернатора Амурской области от 03.08.2007 № 461 (в ред. от 30.10.2013), министерство финансов имеет право составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях в установленных законом случаях.

Таким образом, составленные должностными лицами контрольно-счетной палаты Амурской области протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.1, 15.14-15.15.16, частью 20 статьи 19.5 КоАП РФ и совершенные после 4 августа 2013 года, рассматривает министр финансов Амурской области либо его заместитель. Составленные должностными лицами контрольно-счетной палаты Амурской области протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 19.6 КоАП РФ и совершенные после 4 августа 2013 года, рассматривает суд.

За истекший после вступления в силу Федерального закона период (почти два года) должностными лицами контрольно-счетной палаты Амурской области составлено 8 протоколов об административных правонарушениях.

Из них: 7 протоколов в отношении должностных лиц исполнительных органов государственной власти области, органов местного самоуправления, государственного казенного учреждения, 1 протокол в отношении юридического лица – администрации муниципального образования области.

Протоколы составлены по пяти статьям КоАП РФ:

статья 15.14. Нецелевое использование бюджетных средств – 2 протокола;

статья 15.15.3. Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов – 1 протокол;

статья 15.15.6. Нарушение порядка представления бюджетной отчетности – 2 протокола;

статья 15.15.10. Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств – 3 протокола.

Все протоколы об административных правонарушениях рассмотрены министром или заместителем министра финансов Амурской области. При рассмотрении в министерстве финансов дел об административных правонарушениях, как правило, присутствовали представители контрольно-счетной палаты Амурской области.

Результаты рассмотрения следующие.

В пяти случаях были вынесены Постановления о признании должностного (юридического) лица виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ и назначении административного в виде штрафа в минимальном размере, предусмотренном санкцией данной статьи. Общая сумма наложенных штрафов составляет 78,1 тыс. рублей.

В трех случаях были вынесены Постановления о признании должностного лица виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ, и прекращении производства по делу в связи с малозначительностью правонарушения, на основании статьи 2.9. КоАП РФ об освобождении должностного лица от административной ответственности и объявлении устного замечания.

Каких-то проблем при составлении протоколов об административных правонарушениях у должностных лиц контрольно-счетной палаты Амурской области не возникает. Несколько раз сталкивались с ситуациями, когда должностное лицо, допустившее административное правонарушение, на момент проверки уже не работало в данной организации, в таких случаях протоколы не составлялись.

Краткая характеристика документов и практики контрольно-счетных органов Республики Саха (Якутия) по составлению протоколов об административных правонарушениях



*Марков Егор Егорович,
председатель Счетной палаты Республики
Саха (Якутия)*

Уважаемый Владимир
Владимирович, уважаемые участники
семинара-совещания!

Уважаемые коллеги, деятельность Счетной палаты Республики Саха (Якутия) осуществляется с 2012 года и основывается на положениях Бюджетного кодекса, Федерального закона № 6-ФЗ и Закона о счетной палате республики Саха (Якутия). В настоящее время мы стремимся претворять в практику полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях в нашей республике. Для этого и в целях обмена опытом представители счетной палаты Республики участвуют в мероприятиях Совета контрольно-счетных органов при счетной палате Российской Федерации (ранее Ассоциации контрольно-счетных органов) по данной тематике. В этом плане очень продуктивными оказались встречи с коллегами из Москвы, Волгограда, Казани, Ростова-на-Дону и, конечно, из КСО субъектов Российской Федерации из Дальневосточного федерального округа.

Считаем проведение данной работы очень важным аспектом контрольной деятельности. Кодекс об административных правонарушениях действует на всей территории Российской Федерации, при этом среди контрольно-счетных органов субъектов РФ отсутствует единый подход в практике ведения административного производства, что позволяет изучать данный вопрос с различных точек зрения. По нашему мнению, это положительный момент, так как в каждом регионе может быть принят свой нормативный акт на уровне закона субъекта РФ об административных правонарушениях.

Взяв за основу опыт и материалы «ведущих» контрольно-счетных органов нашей страны в счетной палате республики разработан и утвержден порядок организации работы по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях уполномоченными должностными лицами в Счетной палате. За период нашей деятельности было принято две редакции данного документа, связанные с вступлением в силу Федерального

закона № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс российской Федерации и отдельные законодательные акты российской Федерации» и необходимостью пересмотра отдельных положений Порядка с учетом практики выявления правонарушений в бюджетной сфере.

Отмечу, что практика Счетной палаты Якутии невелика, но мы не считаем это недоработкой или бездействием. Мы стараемся подходить к данному вопросу всесторонне и взвешенно, не оставляя органу, рассматривающему протокол, возможности его отклонить или усомниться в наших доводах. Приведу недавний пример:

По результатам проверки эффективного и целевого использования средств государственного бюджета Республики Саха (Якутия), направленных на реализацию Государственной программы «Профилактика правонарушений, обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» выявлены нарушения по статье 15.14 КоАП РФ – нецелевое использование бюджетных средств Министерством образования Республики.

Аудитором Счетной палаты составлен протокол об административном правонарушении в отношении заместителя Министерства образования Республики Саха (Якутия), на основании статьи 23.1 КоАП РФ протокол направлен на рассмотрение в Якутский городской суд Республики Саха (Якутия). 7 мая 2015 года суд вынес постановление, которым признал виновным заместителя министра образования Республики Саха (Якутия) за нецелевое использование бюджетных средств. назначено наказание в виде административного штрафа в размере 20 000 рублей, что является минимальным наказанием по санкции статьи 15.14 КоАП РФ.

Опыт муниципальных КСО Республики Саха (Якутия).

В более чем 20-ти регионах России приняты законы об административных правонарушениях. в отдельных субъектах расширен перечень составов правонарушений, за которые контрольно-счетные органы уполномочены составлять протоколы. В некоторых субъектах предусмотрена возможность самостоятельного рассмотрения таких материалов контрольно-счетными органами. Определенные сложности возникают в связи с отсутствием у Счетной палаты права законодательной инициативы и необходимости учета в предложениях возможные изменения в Федеральный закон № 6-ФЗ и КоАП РФ. Как мы знаем, правовая комиссия Совета КСО проводит работу в данном направлении.

Работа с органами внешнего муниципального контроля республики по вопросу ведения административного производства входит в перечень задач счетной палаты. данный вопрос уже рассматривался на заседании Президиума Ассоциации контрольно-счетных органов Республики в 2013 году. В рамках работы Президиума были проанализированы изменения, внесенные в бюджетный кодекс и в кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, рассмотрена практика других регионов. В муниципальные КСО направлены в качестве образцов локальные документы Счетной палаты. даны рекомендации по обмену опытом с

другими муниципальными КСО, участием в мероприятиях Союза МКСО и НИИ Счетной палаты РФ.

С 2015 года планируется один раз в полугодие запрашивать данные муниципальных КСО о работе по составлению протоколов об административных правонарушениях. последние данные показали отсутствие у муниципальных КСО практики по составлению протоколов, что, в основном, связано с изменениями регионального законодательства и небольшими периодами деятельности многих муниципальных органов внешнего финансового контроля, которые созданы в составе одного-двух сотрудников в 2013-2014 годах. В будущем предполагается анализ и обобщение данных практики.

С целью активизации работы в данной области мы планируем проведение различных мероприятий в рамках работы Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Республики Саха (Якутия). На второе полугодие запланировано общее собрание членов Совета, проведение семинара с применением видеоконференцсвязи, которая стала доступна с введением интернет-портала Счетной палаты и контрольно-счетных органов Российской Федерации.

Хотелось бы остановиться на ответственности, предусмотренной бюджетным законодательством. Реформа 2013 года наделила контрольно-счетные органы дополнительными полномочиями по ведению административного производства, при этом появилась проблема применения бюджетных мер принуждения. По фактам нецелевого использования бюджетных средств мы направляем уведомление о применении бюджетных мер принуждения в уполномоченный финансовый орган, в нашей Республике – это Министерство финансов Республики Саха (Якутия), которое, рассмотрев наше уведомление, сообщает нам дословно следующее:

«Бюджетные меры принуждения в отношении объекта проверки не могут быть применены в связи с тем, что они, кроме передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств, применяются только в отношении межбюджетных трансфертов.

Бюджетная мера принуждения в виде передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств не применяется в связи с отсутствием механизма его применения».

Таким образом, нарушителя можно привлечь к ответственности лишь составив протокол об административном правонарушении. Учитывая сроки привлечения к ответственности, сложность квалификации нарушений и установления виновного должностного лица и других проблем при привлечении лиц к административной ответственности, может возникнуть ситуация, при которой за нарушение бюджетного законодательства лицо, его совершившее, не понесет никакой ответственности.

Также надо отметить наличие нарушений, с которыми мы часто сталкиваемся, но по которым отсутствуют статьи в КоАП РФ, либо

отсутствуют полномочия контрольно-счетных органов по составлению протоколов (не исполнение представлений, непредставление запрашиваемых документов, нарушения объекта мероприятий при опечатывании помещений и другие).

Приведу выдержку из свежего интервью Голиковой Татьяны Алексеевны. В ответе на один из вопросов она подчеркнула следующее: в 2015 году Счетной палатой РФ выписано 313 протоколов, болеет того, за неисполнение предписания, суд по нашему обращению может оштрафовать или дисквалифицировать чиновника на определенный срок.

От себя хочу добавить следующее – санкция за неисполнение представления предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет. Следует констатировать, что штраф очень мал, а практики применения такого наказания как «дисквалификация» практически не применяется. Кроме того контрольно-счетные органы субъектов не уполномочены составлять протоколы по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ. Согласно пункту 3 части 5 статьи 28.3 КоАП РФ, уполномоченные должностные лица контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 20 статьи 19.5 КоАП РФ – невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного финансового контроля.

Приведу пример из практики счетной палаты Республики Саха (Якутия): один из объектов контрольного мероприятия существенно затянув срок исполнения нашего представления, воспользовалось своим правом на судебное обжалование документа.

Во всех трех инстанциях арбитражного производства Счетная палата Республики Саха (Якутия) доказала законность и обоснованность вынесения представления. Стоит отметить, что суды длились с 05 июня 2014 года до 05. Марта 2015 года, когда суд кассационной инстанции окончательно отказал заявителю в удовлетворении заявленных требований. На сегодня представление не исполняется и стоит констатировать отсутствие механизма воздействия на лицо, игнорирующее требования контрольно-счетного органа.

Мы уверены, что о такие проблемы не должны решаться путем внесения изменений в региональное законодательство. Предлагаем на уровне отделения Совета контрольно-счетных органов при счетной палате Российской Федерации в дальневосточном федеральном округе организовать сбор предложений и направить его в правовую комиссию Совета КСО для оценки формирования поправок в КоАП РФ.

В теме сегодняшнего семинара много дискуссионных вопросов, на которые нет однозначных ответов. Поэтому сложно переоценить значение таких форумов». Выражаю признательность Контрольно-счетной палате Хабаровского края и ее председателю Кондрашову Владимиру Владимировичу за организацию сегодняшнего мероприятия, а участникам семинара за активное участие в его работе.

Благодарю за внимание!

Выступление председателя Контрольно-счетной палаты Камчатского края Лозовского Сергея Владимировича



*Лозовской Сергей Владимирович,
председатель Контрольно-счетной
палаты Камчатского края*

Уважаемые коллеги,
представляю Вашему вниманию доклад на тему «Актуальные проблемы практики возбуждения дел об административных правонарушениях, составления протоколов об административных правонарушениях Контрольно-счетной палаты Камчатского края».

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях представляет контрольно-счетным органам лишь право составления протоколов по делам об административных правонарушениях, а полномочием по рассмотрению таких дел обладают судьи и по большинству составов административных правонарушений - органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

Таким образом, органом исполнительной власти, по сути, дается оценка действиям органа внешнего государственного финансового контроля в отношении характера выявленных нарушений и не всегда мнение этого органа о квалификации правонарушения совпадает с мнением контрольно-счетного органа.

Но проблема заключается в том, что если органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, выносится постановление, в том числе о прекращении производства по делу об административном правонарушении, с которым контрольно-счетный орган не согласен, возможность его обжалования органом, составившим протокол, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает. В отличие от судебных постановлений, которые контрольно-счетными органами могут быть обжалованы.

Так, за период 2014 года Контрольно-счетной палатой Камчатского края составлено 8 протоколов об административных правонарушениях по ст. 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств».

По результатам рассмотрения, Министерством финансов Камчатского края приняты решения о прекращении производства по делу об административном правонарушении либо в связи с отсутствием события административного правонарушения, либо в связи с малозначительностью.

За 6 месяцев 2015 года Министерством финансов приняты решения по 7 административным делам возбужденных Контрольно-счетной палатой Камчатского края. По одному делу, возбужденному по ст. 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств» принято решение о назначении административного наказания. По трем делам, возбужденным по статье 15.15.5 «Нарушение условий предоставления субсидий» приняты решения о прекращении производства по делу об административном правонарушении по малозначительности еще по двум делам, возбужденным по этой же статье приняты решения о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения. По делу возбужденному по ст. 15.15.3 «Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов» принято решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием события административного правонарушения.

В статье 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлен перечень участников бюджетного процесса и согласно позиции судов, расширительному толкованию он не подлежит. В связи с чем, автономные и бюджетные учреждения, которые прямо не прописаны в данной норме Бюджетного кодекса РФ, не подлежат (избегают) ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. Вместе с тем, в ходе проведения контрольных мероприятий такие нарушения были не раз установлены.

Кроме того, на сегодняшний день федеральное законодательство устанавливает административную ответственность и определяет бюджетные меры принуждения за нецелевое использование бюджетных средств.

Действительно, данное нарушение хоть и уходит в историю, но еще имеет место быть. Однако не все выявляемые грубые факты расходования бюджетных средств подпадают под определение нецелевого использования бюджетных средств, содержащееся в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

На практике часто встречаются случаи использования бюджетных средств на оплату невыполненных работ, либо работ при отсутствии контракта на их выполнение, оплаты работ или услуг завышенной стоимости, в том числе, в результате неправильного применения норм, расценок и нормативов, формирующих цену строительной продукции.

И это лишь малая часть выявляемых контрольно-счетными органами нарушений, фактов грубого расходования бюджетных средств, которые допускаются государственными и муниципальными заказчиками, и которые не подпадают под определение нецелевого использования бюджетных средств, и за которые, соответственно, они не несут ответственность.

Аналогичная проблема, складывается в ходе право применения статьи 15.15.12 КоАП РФ «Нарушение запрета на размещение бюджетных средств», которая также применяется только к участкам бюджетного процесса. Так, в

ходе проведения проверки главного распорядителя бюджетных средств было установлено, что целевые инвестиции, выделенные государственному унитарному предприятию на строительство грузопассажирского судна, были размещены на депозитном счете для получения процентов по вкладу. Учитывая, что договор банковского вклада был заключен не с участником бюджетного процесса, ответственности за совершенное грубое нарушение государственное унитарное предприятие по ст. 15.15.12 КоАП РФ не подлежит.

Еще одним из проблемных вопросов, возникающих на практике, является квалификация нарушения принципа результативности и эффективности расходования бюджетных средств, а также привлечение к ответственности за указанное нарушение.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 9 Федерального закона № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований"

одним из основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации является организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъектов Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

При проведении контрольных мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации часто выявляются нарушения статьи 34 Бюджетного кодекса, устанавливающей принцип результативности и эффективности расходования бюджетных средств.

В соответствии со статьями 281-283 Бюджетного кодекса к нарушителям бюджетного законодательства применяются меры принуждения, в том числе изъятие бюджетных средств, использованных не по целевому назначению.

Основания для применения мер принуждения за нарушение принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств в Бюджетном кодексе не предусмотрены.

Таким образом, при реализации материалов контрольных мероприятий отсутствует возможность принятия конструктивных мер, связанных с возмещением в бюджет средств, израсходованных неэффективно, и привлечением к ответственности виновных лиц.

Ответственность за неэффективное (нерезультативное) использование бюджетных средств Бюджетным кодексом, Кодексом об административном правонарушении и Уголовным кодексом Российской Федерации также не предусмотрена. В указанных случаях возможно только привлечение к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц объектов контроля по представлениям контрольно-счетного органа.

Подводя итог сказанному, можно констатировать необходимость совершенствования федерального законодательства и налаживанию

взаимопонимания, то есть единого подхода к квалификации выявленных финансовых нарушениях, с органом исполнительной власти принимающим решения по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, возбужденных Контрольно-счетным органом.

Реализация полномочий административной юрисдикции органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля Хабаровского края



*Медведева Татьяна Адольфовна,
заведующий сектором правовой и кадровой
работы аппарата Контрольно-счетной
палаты Хабаровского края*

Добрый день, уважаемые участники
семинара!

Должностные лица Контрольно-счетной палаты Хабаровского края к практической реализации права по составлению административных протоколов приступили с 2014 года. В 2014 году было составлено тринадцать административных протоколов, за 6 месяцев 2015-го – возбуждено семнадцать производств по делам об административных правонарушениях.

Наибольшее количество выявленных нарушений как в 2014 так и в 2015 годах составили нарушения связанные с принятием должностными лицами бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные лимиты бюджетных обязательств, административная ответственность за которые предусмотрена по статье 15.15.10 КоАП РФ. По указанной статье составлено 16 административных протоколов.

За грубые нарушения правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности (статья 15.11 КоАП РФ) привлечено к административной ответственности 6 должностных лиц органов местного самоуправления.

Кроме того должностными лицами Контрольно-счетной палаты края выявлены и привлечены к административной ответственности должностные лица:

- за нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 15.15.3).

- за нарушение условий предоставления бюджетных кредитов (ст. 15.15.2 КоАП РФ).

- за нарушение условий предоставления субсидий (ст. 15.15.5);

- за нарушение порядка предоставления бюджетной отчетности (ст. 15.15.6).

Учитывая, что у сотрудников Контрольно-счетной палаты ранее отсутствовал опыт административной практики и в целях обеспечения единообразного подхода должностных лиц Контрольно-счетной палаты к применению законодательства Российской Федерации об административных

правонарушениях в 2013 году были разработаны и утверждены методические рекомендации «О реализации должностными лицами Контрольно-счетной палаты Хабаровского края полномочий административной юрисдикции». Кроме того приказом был утвержден перечень должностных лиц Контрольно-счетной палаты, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, а также бланки процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, в частности бланк административного протокола, бланк уведомления (извещения) о времени и месте составления протокола об административном правонарушении.

Сложности в реализации полномочий по составлению административных протоколов не заставили себя ждать и они были связаны не с применением норм отраслевого законодательства. Возможно с аналогичными проблемами столкнулись не только мы.

Первая связана с определением должностей гос. службы края в Контрольно-счетной палате, лиц, замещающих которые, можно было отнести к должностным лицам Контрольно-счетной палаты, а именно должности начальника инспекции и его заместителя и соответственно наделить их полномочиями по составлению административных протоколов.

Мы столкнулись с неоднозначным толкованием термина «инспекторы», использованного в Федеральном законе № 6-ФЗ.

Мы обратились за компетентным мнением в надзорный орган – прокуратуру Хабаровского края.

По мнению прокуратуры Хабаровского края начальник инспекции и его заместитель относятся к инспекторам Контрольно-счетной палаты в силу части 6 статьи 4 Закона края о Контрольно-счетной палате края. Так как в силу ч. 6 ст. 4 данного закона в состав аппарата КСП входят инспекторы (лица замещающие должности, отнесенные к должностям государственной гражданской службы края) на которых возложены обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего государственного финансового контроля, а также то обстоятельство, что эти должности отнесены к ведущей группе должностей государственной гражданской службы.

Хотелось бы поставить точку в вопросе понятия «инспекторы» на законодательном уровне.

Мы запросили мнение прокуратуры о возможности уточнения термина «инспекторы» в краевом законе «О Контрольно-счетной палате Хабаровского края».

Аналогичным путем пошли законодатели ряда субъектов Российской Федерации. Например, согласно статьи 7 Закон Воронежской области от 05.01.1996 № 39-з (ред. от 01.12.2014) «О Контрольно-счетной палате Воронежской области» под инспекторами Контрольно-счетной палаты понимаются лица, замещающие должности государственной гражданской службы Воронежской области младшего инспектора, инспектора, старшего

инспектора, ведущего инспектора, заместителя начальника инспекции, начальника инспекции.

В силу статьи 4 Закона Челябинской области от 25.08.2011 № 160-ЗО (ред. от 26.02.2015) «О Контрольно-счетной палате Челябинской области» под инспекторами Контрольно-счетной палаты понимаются лица, замещающие в аппарате Контрольно-счетной палаты должности государственной гражданской службы Челябинской области начальника инспекции, начальника отдела, заместителя начальника отдела, главного инспектора и инспектора.

По мнению прокуратуры Хабаровского края внесение изменений в закон о Контрольно-счетной палате концептуально не противоречит действующему законодательству.

Следующий момент касается вопроса, какой орган и каким правовым актом должен уполномочить должностных лиц Контрольно-счетной палаты края составлять административные протоколы. Ведь Кодексе об административных правонарушениях по этому вопросу ничего не сказано.

Законодатели субъектов Российской Федерации по-разному подошли к решению данного вопроса.

Так в Московской области, Республики Хакасия перечни должностных лиц контрольно-счетных палат этих субъектов РФ, уполномоченных составлять административные протоколы, определены на законодательном уровне (Закон Московской области от 24.03.2015 № 33/2015-ОЗ, Закон Республики Хакасия от 10.06.2014 № 55-ЗРХ).

В Саратовской области полномочием утверждать перечень должностных лиц Счетной палаты Саратовской области, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, наделен председатель Счетной палаты Саратовской области (пункт 5 части 1 статьи 14 Закона Саратовской области от 27.09.2011 № 125-ЗСО (ред. от 04.03.2015) «О Счетной палате Саратовской области»).

Согласно Закону Забайкальского края от 02.11.2011 № 579-ЗЗК (ред. от 24.12.2014) «О Контрольно-счетной палате Забайкальского края» перечень должностных лиц Контрольно-счетной палаты, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, устанавливается постановлением Законодательного Собрания.

В результате переписки с органами государственной власти края пришли к выводу, что статья 28.3 КоАП РФ не содержит норм, дающих право субъектам Российской Федерации своими законами определять перечень должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, уполномоченных составлять административные протоколы.

Не требуется и дополнение Закона края о Контрольно-счетной палате пунктом, наделяющим председателя правом утверждения этого перечня. Эти должностные лица уже обозначены региональным законом о Контрольно-счетной палате края.

В этой связи перечень должностных лиц Контрольно-счетной палаты Хабаровского края, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утвержден приказом Контрольно-счетной палаты.

С 2015 года региональными законами должностные лица контрольно-счетных органов муниципальных образований Хабаровского края уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, совершенных в отношении средств местных бюджетов, а также в отношении законных прав финансовых контролеров при осуществлении ими законной деятельности: неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль (ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ); воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля по проведению проверок или уклонение от таких проверок (ст. 19.4.1 КоАП РФ); непредставление или несвоевременное представление сведений (информации) либо представление, таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде (ст. 19.7 КоАП РФ); невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ).

В целях оказания нашим коллегам методической помощи разработано методическое пособие, которое обсудили и одобрили на заседании Президиума Совета контрольно-счетных органов Хабаровского края и направлены на места для практического применения.

Хочу заметить, что протоколы по названным статьям уполномочены составлять и должностные лица органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

У органов внешнего государственного финансового контроля возможности в административном порядке воздействовать на противостояние объекта законной контрольной деятельности намного уже.

Поэтому рассмотренный Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» крайне важен и принятие его устраним существующую в настоящее время «несправедливость».

Спасибо за внимание!