Приложение № 2

**Примеры основных проблем, возникающих при составлении протоколов или препятствующих составлению протоколов об административных правонарушениях**

| № п/п | Субъект РФ | Описание трудностей из опросных листов |
| --- | --- | --- |
| 1. | Амурская область | Минимальная штатная численность МКСО. |
| 2. | Иркутская область | 1. Не представление инспекторам КСО необходимых документов для составления протокола, например копии паспорта.  2. Возникает конфликт интересов с финансовыми органами.  3. Истечение срока давности привлечения к административной ответственности.  4. Для оказания методической помощи КСО МО так же предлагаю дополнить Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) перечнем документов, которые могут служить доказательствами по делам об административном правонарушении, относящихся к компетенции органов внешнего финансового контроля (предложение КСО Белореченского МО). |
| 3. | Кировская область | С истечением срока привлечения.  Проблемы Кировской области. В связи с тем, что контрольные мероприятия, как правило, проводятся за прошлые периоды, существует проблема привлечения к административной ответственности в связи с истечением срока привлечения, особенно по статьям, по которым предусмотрены специальные меры в виде дисквалификации (в соответствии с частью 3 статьи 4.5. КоАП РФ за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении - одного года со дня его обнаружения).  Ч.2 ст.2.1.2. Закона от 04.12.2007 Кировской области «Об административной ответственности» (нарушение порядка распоряжения недвижимым имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и использования указанного имущества) 10 протоколов на 85000. По двум протоколам была апелляционная жалоба на постановление мирового суда по делу об административном правонарушении. Решением районного суда постановления мирового судьи оставлены без изменения, жалобы без удовлетворения. |
| 4. | Красноярский край | Отказ либо игнорирование лица, совершившего административное правонарушение, явиться для составления протокола об административном правонарушении. |
| 5. | Нижегородская область | Руководствуется КоАП и Кодексом Нижегородской области об административных правонарушениях, что в условиях отсутствия юристов и ограниченного числа сотрудников в контрольно-счетных органах, проводящих контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, занимает много времени у специалистов. В этой связи крайне важно разработать единый порядок или методические рекомендации, в которых будут рассмотрены различные вопросы и ситуации, требующие возбуждения и рассмотрения дел об административных нарушениях в рамках статьей КоАП в ходе работы должностными лицами контрольно-счетных органов. В соответствии с Соглашением о сотрудничестве и взаимодействии между контрольно-счетными органами муниципальных образований и органами прокуратуры Нижегородской области материалы по итогам контрольных мероприятий направлялись в органы прокуратуры Нижегородской области. В рамках рассмотрения направленных материалов сложилась практика составления органами прокуратуры Нижегородской области протоколов об административных правонарушениях. |
| 6. | Новгородская область | Разработаны Методические рекомендации «Порядок реализации должностными лицами контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Новгородской области, полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях», которые в настоящее время проходят процедуру согласования со всеми МКСО. |
| 7. | Орловская область | Отсутствие практики обусловлено тем, что на законодательном уровне субъекта объем полномочий МКСО был расширен с принятием редакции от 30.08.2016 года Закона Орловской области № 1867- 03 от 10.11.2015г. В настоящее время КСП совместно с КСО МО проводятся обучающие семинары, направленные на формирование практики применения КоАП РФ, обмен опытом, систематизацию полученной информации для использования ее в дальнейшей работе. В рамках деятельности Совета КСО Орловской области в июня 2017 года состоится заседание, в повестку которого включены указанные вопросы. |
| 8. | Пермский  край | Учитывая сжатые сроки, установленные для составления протокола, вызывает трудности вручение уведомления о времени и месте составления протокола лицу, привлекаемому к административной ответственности. Мировые судьи не сообщают о времени и месте рассмотрения дел об административном правонарушении так как лицо, составившее протокол не относится к числу участников административного судопроизводства.  Различная судебная практика к исчислению срока давности привлечения к административной ответственности (ч. 1,3 ст. 4.5 КоАП РФ). Административное судопроизводство требует большого количества времени и затрат при том, что в большинстве контрольно-счетных органов муниципальных образований минимальное количество сотрудников (не более 3-х). |
| 9. | Приморский край | Ограниченное количество штатной численности сотрудников КСО органов Приморского края. Отсутствие юридического сопровождения реализации полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях. |
| 10. | Псковская область | Невозможность возбуждения дел об административных правонарушениями сотрудниками КСО МО, замещающих должности специалистов, начальников отделов, в связи с тем, что положениями Закона Псковской области от 04.05.2003 года №268-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Псковской области» данные полномочия закреплены за лицами, замещающими должности инспектора, аудитора, заместителя председателя и председателя КСО. |
| 11. | Республика Саха (Якутия) | Отсутствие штатной единицы юриста в контрольно-счетном органе. |
| 12. | Республика Коми | По мнению мирового судьи, при возбуждении дела об административном правонарушении КСО необходимо оформить объемный пакет документов, получить информацию о привлечении к административной ответственности органами ГИБДД, справку о наличии иждивенцев, о средней заработной плате. В большинстве случаев получить данную информацию не представляется возможным. |
| 13. | Республика Крым | 1) Отсутствует единая судебная практика при разрешении судами дел по протоколам, составленным по аналогичным статьям КоАП РФ (в отдельных случаях судами привлекаются к ответственности должностные лица, а в аналогичных случаях – судьи отказывают в привлечении к ответственности). К примеру, протоколы составленные по части 1 ст.19.4 КоАП РФ в двух случаях рассмотрены по-разному: в одном случае судья указал, что представление КСО не обязательно к исполнению, а является актом рекомендательного характера (основание для прекращения дела), а в другом аналогичном случае – должностное лицо было признано виновным в совершении правонарушения постановлением судьи и подвергнуто штрафу в размере 2 тыс. руб. (впоследствии данное постановление было отменено по причине неверной квалификации правонарушения, судья второй инстанции решил, что протокол должен быть составляться по части 20 ст.19.5 КоАП РФ, предусматривающей более строгую санкцию);  2) Суды прекращают производство по делу в связи с истечением срока привлечения к административной ответственности, при этом дело может рассматриваться в судах пять и более месяцев;  3) При обжаловании постановления судей по первой инстанции суды второй инстанции отказывают в удовлетворении жалобы КСО, при этом ссылаются на недопустимость ухудшения положения лица, в отношении которого было вынесено постановление о прекращении дела по малозначительности или из-за отсутствия состава правонарушения в действиях должностного лица (т.е., если в первой инстанции такое лицо освобождается от ответственности, к примеру, по малозначительности, то жалоба контрольно-счетного органа отклоняется так как удовлетворение жалобы повлечёт ухудшение положения должностного лица), что делает обжалование постановления судьи первой инстанции бессмысленным;  4) Диспозиция части 20 ст.19.5 КоАП РФ содержит следующую формулировку: «Невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного (муниципального) финансового контроля…». В данном случае речь идёт о предписании, за пределами части 20 остаются представления контрольно-счетного органа. Таким образом, при составлении административного протокола часто возникает вопрос о распространении этой части на случаи невыполнения в установленный срок представления контрольно-счетного органа. Также, судебная практика не даёт однозначного ответа на данный вопрос. Как предложение в адрес законодателя – дополнить данную норму словом «представление».  5) В штатном расписании отдельных контрольно-счетных органов муниципальных образований Республики Крым отсутствует должность юриста. |
| 14. | Ростовская область | Согласно пункту 4.2 Областного закона от 25.10.2002 № 273-ЗС «Об административных правонарушениях», протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 4.1 статьи 11.1 «Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях», вправе составлять уполномоченные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления осуществлять муниципальный финансовый контроль аудиторы контрольно-счетного органа муниципального образования. При этом в ряде КСО МО отсутствует должность аудитора, что исключает возможность составления протоколов иными должностными лицами КСО МО. |
| 15. | Свердловская область | Отсутствие опыта, навыков, малая штатная численность. |
| 16. | Ставропольский край | 1. С определением подсудности.  2. Срок давности привлечения.  3. Штатная численность и отсутствие юриста. |
| 17. | Тверская область | Привлечение к ответственности лиц, которые уже уволились. |
| 18. | Томск | 1. Квалификация действий должностных лиц, содержащих признаки правонарушения, предусмотренного статьей 15.15.6 КоАП РФ «Нарушение порядка представления бюджетной отчетности». Так, согласно гипотезе и диспозиции данной нормы представление заведомо недостоверной бюджетной отчетности или иных сведений, необходимых для составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, является административным правонарушением. То есть, только при наличии умысла со стороны должностного лица действия по предоставлению недостоверной бюджетной отчетности составляют состав правонарушений. Учитывая, что умысел может быть прямым (лицо осознает противоправность своих действий и желает наступления последствий) или косвенным (осознает противоправность своих действий, не желает наступления последствий, но допускает их наступление), возникает вопрос каким образом устанавливать и доказывать в действиях должностного лица умысел на совершение правонарушения, особенно у должностных лиц главных распорядителей бюджетных средств, представляющих в финансовый орган бюджетную отчетность, которая является консолидированной отчетностью подведомственных учреждений.  2. Казенное учреждение обязано вести бухгалтерский и бюджетный учет, однако, согласно приказу Минфина России от 28.12.2010 № 191 н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» оно формирует и предоставляет бюджетную отчетность. Таким образом, за допущенные ошибки при ведении бухгалтерского учета своей хозяйственной деятельности должностное лицо казенного учреждения понесет административную ответственность только если лицо, уполномоченное на составление протокола об административного правонарушении, сможет установить и доказать в его действиях прямой или косвенный умысел, тогда как должностные лица бюджетных и автономных учреждений за нарушения бухгалтерского учета, повлекшие искажения бухгалтерской отчетности, при любой форме вины, в том числе небрежности и неосторожности, подлежат ответственности.  3. Введено специальное наказание за повторное совершение должностным лицом административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.11 КоАП. При этом повторным совершением административного правонарушения является совершение правонарушения в тот период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию за совершение однородного административного правонарушения (пункт 2 части 1 статьи 4.3 КоАП). Этот период длится со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления (статья 4.6 КоАП). В настоящее время проблематичным является достоверное установление факта привлечения ранее должностного лица к административной ответственности, что затрудняет правильную квалификацию деяния в качестве совершенного повторно.  4. При квалификации действий, содержащих признаки нецелевого использования бюджетных средств, определенные вопросы вызывает следующее.  Согласно статье 306.4. Бюджетного кодекса РФ нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.  При этом в статье 306.1 Бюджетного кодекса РФ раскрывается понятие самого бюджетного нарушения. Так, бюджетным нарушением признается совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого главой 30 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.  Согласно статье 15.14. КоАП РФ нецелевое использование бюджетных средств - направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, или в направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, если такое действие не содержит уголовно  наказуемого деяния.  Уголовный кодекс РФ (статья 285.1) устанавливает ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств, т.е. расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере. То есть, законодатель и в данном случае за совершение аналогичных действий, предусматривает разную ответственность: если нецелевое использование бюджетных средств в размере более 1500 тыс. рублей допущено должностным лицом получателем бюджетных средств (см. статью 6 Бюджетного кодекса РФ), например, руководителем казенного учреждения, то он подлежит уголовной ответственности, а если руководителем бюджетного учреждения при использовании средств, представленных на выполнение государственного (муниципального) задания - административной. Таким образом, отсутствие в различных отраслях права единообразия понятия «нецелевое использование бюджетных средств» и субъектов, допустивших нецелевое использование бюджетных средств, приводит к тому, что в рамках КоАП РФ вопрос о нецелевом использовании бюджетных средств можно ставить также в отношение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по муниципальным контрактам. |
| 19. | Тульская область | Часть 3.1 статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусматривает изъятие из сферы действия данного закона только для государственного контроля в финансово-бюджетной сфере, тогда как это изъятие необходимо распространить и на муниципальный уровень, поскольку Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» определяют полномочия органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля независимо от уровня власти. |
| 20. | Удмуртская Республика | Отсутствие практических навыков в оформлении документов для передачи их по подведомственности.  Большинство муниципальных КСО Удмуртской Республики малочисленны (1 штатная единица), кроме того, муниципальные МКСО наделены полномочиями по внешнему финансовому контролю поселений, а также по контролю исполнения законодательства о контрактных закупках. В связи с большим объемом контрольных и экспертно-аналитических мероприятий муниципальные КСО не имеют возможности для организации административного производства. |
| 21. | Хабаровский край | Коллеги единодушно отмечают отсутствие трудностей при возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях, за исключением одного контрольно-счетного органа, у которого отсутствуют какие либо результаты по административной практике. Он отмечает недостаточный уровень правовой подготовки специалистов при составлении протоколов об административных правонарушениях, отсутствие юридической практики у специалистов контрольно-счетной палаты по административному производству. |
| 22. | Челябинская область | отсутствие опыта административного делопроизводства. |
| 23. | Курская область | Возникающие трудности при возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях (при наличии указать какие):  1). При возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 15.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении руководителей отраслевых органов Администрации города Курска в 2 случаях из 3 мировыми судами производства по делам об административных правонарушениях были прекращены в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Судами апелляционной, кассационной и надзорной инстанций постановления мировых судов оставлены без изменений.  2). Судами первой и апелляционной инстанций были приняты во внимание положения части 8 статьи 7 Федерального закона от 06.12.2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее - Закон № 402-ФЗ).  3). Сославшись на пункт 24 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.10.2006 года № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Постановление Пленума), суды первой и апелляционной инстанций не учли, что данная правовая норма применяется к положениям Федерального закона от 21.11.1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее - Закон № 129-ФЗ), утратившего силу с 01.01.2013 года, а Контрольно-счетной палатой города Курска осуществлялась внешняя проверка бюджетной отчетности за 2015 год (период действия Закона № 402-ФЗ).  4). Закон № 402-ФЗ не содержит никаких специальных норм о какой бы то ни было ответственности главного бухгалтера (в отличие от ранее действовавшего Закона № 129-ФЗ), правоотношения между экономическим субъектом и/или руководителем экономического субъекта с одной стороны и главным бухгалтером с другой стороны указанным законом не регламентируются.  5). Выводы, содержащиеся в Постановлении Пленума, основаны на изучении и обобщении практики применения Закона № 129-ФЗ, и не могли быть применены судами к правоотношениям, которые основаны на Законе № 402-ФЗ.  6). Жалобы Контрольно-счетной палаты города Курска на 2 вступивших в законную силу постановления мировых судов Верховным судом Российской Федерации были приняты к производству, постановлениями Верховного суда Российской Федерации от 8 декабря 2016 года по делу № 39-АФ16-417 и 17 февраля 2017 года по делу № 39-АФ16-418 оставлены без удовлетворения, поскольку «Согласно части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях изменение постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста, если при этом устанавливается административное наказание или иным способом ухудшается положение лица, в отношении которого вынесенные постановление, решение, не допускается».  7). Определение даты совершения правонарушения в отношении бюджетной отчетности, если в отчетности не отражены какие-либо сведения.  8). Определение виновного должностного лица (руководитель – Закон №402-ФЗ) или главный бухгалтер (централизованная бухгалтерия). |