|  |
| --- |
| ПРИНЯТОкомиссией Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне(протокол №2 от 13.10.2017) |

**Аналитическая записка по мероприятию «Обобщение опыта контрольно-счетных органов муниципальных образований по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях за 2016 год»**

В соответствии с Планом работы комиссии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне на 2017 год проведено мероприятие «Обобщение опыта контрольно-счетных органов муниципальных образований по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях за 2016 год».

Проведен анализ, направленный не только на обобщение данных о количестве составленных протоколов об административных нарушениях муниципальными контрольно-счетными органами (далее - МКСО) за 2016 год, но и обобщение и анализ информации о результатах рассмотрения дел, о возникающих трудностях при возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях, о законодательном установлении субъектом РФ перечней должностных лиц контрольно-счетных органов муниципальных образований, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении муниципального финансового контроля в соответствии с ч. 7 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее - КоАП РФ).

Справочно: следует отметить наличие противоречивых сведений в информации, поступившей от ряда субъектов РФ, к примеру: при отсутствии соответствующего закона представлены данные о составлении МКСО протоколов (Республика Тыва), при наличии закона указано на его отсутствие (Республика Бурятия).

В ходе анализа максимально предприняты меры по уточнению информации в телефонном режиме.

КоАП РФ (ч. 7 ст. 28.3) установлено, что должностные лица органов местного самоуправления, перечень которых устанавливается законами субъектов РФ при осуществлении муниципального финансового контроля вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14-15.15.16, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 20 и 20.1 ст. 19.5, ст. 19.6 и 19.7 КоАП РФ.

По итогам обобщения информации выявлено следующее.

По имеющимся данным в РФ создано 2216 МКСО, из которых в 1946 (88%) отсутствует административная практика по составлению протоколов об административных правонарушениях, из них:

- в Центральном федеральном округе – 559 МКСО, из которых в 512 административная практика отсутствует, что в процентном соотношении составляет 92%;

- в Северо-Западном федеральном округе – 195 МКСО, из которых в 167 административная практика отсутствует, что в процентном соотношении составляет 86%;

- в Южном федеральном округе – 172 МКСО, из которых в 126 административная практика отсутствует, что в процентном соотношении составляет 73%;

- в Северо-Кавказском федеральном округе – 130 МКСО, из которых в 125 административная практика отсутствует, что в процентном соотношении составляет 96%;

- в Приволжском федеральном округе – 458 МКСО, из которых в 402 административная практика отсутствует, что в процентном соотношении составляет 88%;

- в Уральском федеральном округе – 196 МКСО, из которых в 161 административная практика отсутствует, что в процентном соотношении составляет 82%;

- в Сибирском федеральном округе – 328 МКСО, из которых в 302 административная практика отсутствует, что в процентном соотношении составляет 92%;

- в Дальневосточном федеральном округе – 178 МКСО, из которых в 151 административная практика отсутствует, что в процентном соотношении составляет 85%.

Сводная информация из опросных листов в разрезе федеральных округов представлена в таблице №1:

Таблица № 1

| **Федеральный округ** | **Количество КСО** | **Наделение полномочиями** **на уровне субъекта****закон принят/ не принят** | **Количество КСО, административная** **практика в которых отсутствует** | **Количество протоколов** | **Штраф, руб.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Центральный федеральный округ | 559 | 17/1 | 512 (92%)  | 198 | 1262240,16 |
| Северо-Западный федеральный округ | 195 | 11/0 | 167 (86%) | 154 | 885705,16 |
| Южный федеральный округ | 172 | 7/1 | 126 (73%) | 384 | 2864907,9 |
| Северо-Кавказский федеральный округ | 130 | 5/2 | 125 (96%) | 16 | 140600,00 |
| Приволжский федеральный округ | 458 | 14/0 | 402 (88%) | 221 | 874594,64 |
| Уральский федеральный округ | 196 | 6/0 | 161 (82%) | 152 | 713339,45 |
| Сибирский федеральный округ | 328 | 9/3 | 302 (92%) | 78 | 217789,41 |
| Дальневосточный федеральный округ | 178 | 8/1 | 151 (85%) | 59 | 557361,65 |
| **ВСЕГО** | **2 216** | **77/8** | **1 946 (88%)**  |  **1262** | **7516538,37** |

На законодательном уровне отсутствует перечень должностных лиц МКСО, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях в следующих субъектах РФ:

-  в Центральном федеральном округе - в Калужской области;

- в Дальневосточном федеральном округе – в Чукотском автономном округе;

- в Сибирском федеральном округе – в Республике Алтай, Тыва и Омской области;

- в Северо-Кавказском федеральном округе – в Республике Дагестан и Чеченской Республике;

- в Южном федеральном округе – Республика Адыгея.

Сводная информация из опросных листов в разрезе федеральных округов и субъектов РФ представлена в таблице №2:

Таблица № 2

| **Федеральный округ/субъект** | **Количество КСО** | **Наделение полномочиями (закон)** | **Количество КСО, практика в которых отсутствует** | **Количество протоколов** | **Штраф, руб.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Центральный федеральный округ** | **559** | **17/1** | **512 (92%)**  | **198** |  **1262240,16** |
| Белгородская область | 22 | + | 21 | 2 | 10000 |
| Брянская область | 33 | + | 30 | 4 | 14500 |
| Владимирская область | 7 | + | 6 | 1 | 136  |
| Воронежская область | 34 | + | 34 |  |  |
| Ивановская область | 62 | + | 62 |  |  |
| Калужская область | 27 | - | 27 |  |  |
| Костромская область | 30 | + | 30 |  |  |
| Курская область | 32 | + | 30  | 15 | 24104,16 |
| Липецкая область | 20 | + | 20 |  |  |
| Московская область | 85 | + | 56 |  139 | 852200,00 |
| Орловская область | 28 | + | 28 |  |  |
| Рязанская область | 27 | + | 25 | 1 | 20000,00 |
| Смоленская область | 29  | + | 28 | 3 |  |
| Тамбовская область | 30 | + | 30 |  |  |
| Тверская область | 43 | + | 40 | 3  | 25000,00 |
| Тульская область | 26 | + | 22 | 28 | 314300,00 |
| Ярославская область | 22 | + | 21  | 2 | 2000,00 |
| город федерального значения Москва | 2 | + | 2 |  |  |
| **Северо-Западный федеральный округ** | **195** | **11/0** | **167 (86%)** | **154** | **885705,16** |
| Республика Карелия | 12 | + | 10 | 2 | 9000,00 |
| Республика Коми | 20 | + | 18 | 11 | 80000,00 |
| Архангельская область | 27 | + | 23 | 52 | 88178,93 |
| Вологодская область | 28 | + | 19 | 25 | 114332,50 |
| Калининградская область | 27 | + | 27 |  |  |
| Ленинградская область | 20 | + | 20 |  |  |
| Мурманская область | 15 | + | 10 | 55 | 524767,10 |
| Новгородская область | 22 | + | 17 | 8 | 69426,63 |
| Псковская область | 22 | + | 21 | 1 |  |
| город федерального значения Санкт-Петербург | 0 | + | 0 |  |  |
| Ненецкий автономный округ | 2  | + | 2 |  |  |
| **Южный федеральный округ** | **172** | **7/1** | **126 (73%)** | **384** | **2864907,9** |
| Республика Адыгея | 10 | - | 10 |  |  |
| Республика Калмыкия | 14 | + | 14 |  |  |
| Республика Крым | 26 | + | 21 | 15 | 127000,00 |
| Краснодарский край | 44 | + | 23 | 194 | 1077793,15 |
| Астраханская область | 14 | + | 10 | 31 | 482000,00 |
| Волгоградская область | 42 | + | 31 | 80 | 527814,75 |
| Ростовская область | 22 | + | 17 | 64 | 650 300  |
| город федерального значения Севастополь | **0** | **+** | **0** |  |  |
| **Северо -Кавказский федеральный округ** | **130** | **5/2** | **125 (96%)** | **16** | **140600,00** |
| Республика Дагестан | 52 | - | 52 |  |  |
| Республика Ингушетия | 8 | + | 7 | 2 | 600,00 |
| Кабардино-Балкарская Республика | 13 | + | 13 | 0 |  |
| Карачаево-Черкесская Республика | 12 | + | 10 |  5 | 120 000  |
| Республика Северная Осетия | 9 | + | 8 | 2 |  |
| Чеченская Республика | 1 | - | 1 |  |  |
| Ставропольский край | 35 | + | 34 | 7 | 20 000,00 |
| **Приволжский федеральный округ** | **458** | **14/0** | **402 (88%)** | **221** | **874 594,64** |
| Республика Башкортостан | 6 | + | 6 |  |  |
| Республика Марий Эл | - | + |  |  |  |
| Республика Мордовия | 1 | + | 1 | 0  | 0  |
| Республика Татарстан | 45 | + | 36 | 117 | 254000 |
| Удмуртская Республика | 25 | + | 24 | 1 | 5000 |
| Чувашская Республика | 26 | + | 25 | 1 |  |
| Пермский край | 58 | + | 50 | 18 | 27189,5 |
| Кировская область | 45 | + | 41 | 18 | 85000 |
| Нижегородская область | 41 | + | 26 | 1 |  |
| Оренбургская область | 38 | + | 37 | 1 |  |
| Пензенская область | 9 | + | 9 |  |  |
| Самарская область | 27 | + | 25 | 15 | 192436,14 |
| Саратовская область | 113 | + | 110 | 7 | 34270 |
| Ульяновская область | 24 | + | 12 | 42 | 276699 |
| **Уральский федеральный округ** | **196** | **6/0** | **161 (82%)** | **152** | **713339,45** |
| Курганская область | 18 | + | 18 |  |  |
| Свердловская область | 73 | + | 63 | 31 | 191898 |
| Тюменская область | 26 | + | 25 | 8 | 35600 |
| Челябинская область | 43 | + | 32 | 78 | 256900 |
| Ханты-Мансийский автономный округ -Югра | 23 | + | 11 | 34 | 202141,45 |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | 13 | + | 12 | 1 | 26800 |
| **Сибирский федеральный округ** | **328** | **9/3** | **302 (92%)** | **78** | **217789,41** |
| Республика Алтай | 11 | - | 10 | 3 | 20000 |
| Республика Бурятия | 24 | + | 23 | 3 | 34000,00 |
| Республика Тыва | 19 | - | 16 | 21 | 24100,00 |
| Республика Хакасия | 13 | + | 13 | 0 |  |
| Алтайский край | 10 | + | 10 |  |  |
| Забайкальский край | 35 | + | 27 | 22 | 75400,00 |
| Красноярский край | 61 | + | 60 | 1 |  |
| Иркутская область | 51 | + | 41 | 17 | 49300,00 |
| Кемеровская область | 34 | + | 34 |  |  |
| Новосибирская область | 44 | + | 43 | 1 |  |
| Омская область | 6 | - | 6 |  |  |
| Томская область | 20 | + | 19 | 10  | 14 989,41 |
| **Дальневосточный федеральный округ** | **178** | **8/1** | **151 (85%)** | **59** | **557361,65** |
| Республика Саха (Якутия) | 39 | + | 37 | 17 | 222465,17 |
| Камчатский край | 8 | + | 7 | 2 |  |
| Приморский край | 35 | + | 34 | 1 | 10000,00 |
| Хабаровский край | 27 | + | 9 | 28 | 282000,00 |
| Амурская область | 29 | + | 28 | 6 | 18000,00 |
| Магаданская область | 9 | + | 6 | 3  | 24896,48 |
| Сахалинская область | 18 | + | 18 |  |  |
| Еврейская автономная область | 6 | + | 6 |  |  |
| Чукотский автономный округ | 7 | - | 6 | 2 |  |
| **Всего в РФ** | **2216** | **77/8** | **1946 (88%)** | **1262** | **7516538,37** |

Справочно: более подробная информация на базе опросных листов КСО субъектов РФ с указанием составов административных правонарушений представлена в приложении № 1.

За 2016 год должностными лицами муниципальных контрольно-счетных органов составлено 1262 протокола по 31 составу административных правонарушений (из них 39 протоколов по 6 составам, предусмотренным за нарушение законодательства о закупках, 1 – по п. 3 ст. 219 БК РФ). Сумма штрафов составила 7516538,37 рублей.

Наибольшее количество протоколов составлено:

- за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности (ч. 1 ст. 15.11 КоАП РФ) (24% от общего количества);

- за нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14 КоАП РФ) (21% от общего количества);

- за нарушения условий предоставления субсидий (ст. 15.15.5 КоАП РФ) (10% от общего количества);

- за нарушения порядка принятия бюджетных обязательств (ст. 15.15.10 КоАП РФ) (8% от общего количества);

- за нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания (ч. 1 ст. 15.15.15 КоАП РФ) (7% от общего количества).

В приведенной ниже таблице № 3 представлены фактические данные о составах административных правонарушений, по которым должностные лица вправе составлять протоколы при осуществлении муниципального финансового контроля (за исключением протоколов по статьям о нарушении правил о закупках, БК РФ и по законам субъектов РФ).

Таблица № 3

| № п/п |  Наименование статьи | Количество протоколов |
| --- | --- | --- |
| 1. | ст. 15.1»Нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, а также нарушение требований об использовании специальных банковских счетов» | 23 |
| 2. | ч. 1 ст. 15.11 «Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности» | 306 |
| 3. | ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств» | 263 |
| 4. | ч. 1 ст. 15.15 «Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита» | 5 |
| 5. | ч. 3 ст. 15.15.1 «Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом» | 4 |
| 6. | ч. 1 ст. 15.15.2 « Нарушение условий предоставления бюджетного кредита» | 3 |
| 7. | ст. 15.15.3 «Нарушение порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов» | 8 |
| 8. | ст. 15.15.4 «Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций» | 1 |
| 9. | ч. 1 ст. 15.15.5 «Нарушение условий предоставления субсидий» | 127 |
| 10. | ч. 2 ст. 15.15.5 «Нарушение условий предоставления субсидий» | 27 |
| 11. | ст. 15.15.6 «Нарушение порядка представления бюджетной отчетности» | 63 |
| 12. | ст. 15.15.7 « Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет» | 36 |
| 13. | ст. 15.15.9 « Несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи» | 8 |
| 14. | ст. 15.15.10 «Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств» | 99 |
| 15. | ст. 15.15.11 «Нарушение сроков распределения, отзыва либо доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств» | 2 |
| 16. | ст. 15.15.14 «Нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде» | 2 |
| 17. | ч. 1 ст. 15.15.15 «Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания» | 90 |
| 18. | ст. 15.15.16 «Нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства» | 1 |
| 19. | ч. 1 ст. 19.4 «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль» | 3 |
| 20. | ст. 19.4.1 Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля | 7 |
| 21. | ч. 1 ст. 19.5 «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль» | 17 |
| 22. | ч. 20 ст. 19.5 «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль» | 26 |
| 23. | ст. 19.6 « Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения» | 1 |
| 24. | ст. 19.7 «Непредставление сведений (информации)» | 49 |
| Итого: | 1171 |

Комиссия Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне, проанализировав данные о количестве составленных протоколов об административных нарушениях муниципальными контрольно-счетными органами за 2015 и 2016 годы, о результатах рассмотрения дел, а также возникающих трудностях при возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях, установила следующее.

Среди основных трудностей, возникающих при составлении протоколов или препятствующих составлению протоколов об административных правонарушениях можно выделить:

1.Минимальную штатную численность контрольно-счетных органов, а также отсутствие юридического сопровождения реализации полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях. Недостаточный уровень правовой подготовки должностных лиц, осуществляющих административное производство, приводит к сложности квалификации административных правонарушений и установления виновного должностного лица.

2.Отстутсвие законодательного закрепления в ряде субъектов Российской Федерации полномочий по составлению протоколов об административных нарушениях должностными лицами контрольно-счетных органов муниципальных образований.

3.Короткие сроки привлечения к административной ответственности.

4.Отсутствие методических рекомендаций (стандартов) по реализации должностными лицами контрольно-счетных органов муниципальных образований полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

5. Отсутствие единой судебной практики при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности по аналогичным вопросам.

Вместе с тем, малая штатная численность, слабая методическая и материальная база, отсутствие подготовленных специалистов и соответствующего опыта у должностных лиц, осуществляющих полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях не освобождаетконтрольно-счетные органы от обязанности по исполнению возложенных на него полномочий по административному производству.

Примеры основных проблем, возникающих при составлении протоколов или препятствующих составлению протоколов об административных правонарушениях представлены в приложении № 2.

**Выводы:**

1. В 91 % субъектов РФ законодательством субъекта утверждены перечни должностных лиц МКСО, которым предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.21, 15.1, 15.11, 15.14-15.15.16, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 20 и 20.1 ст. 19.5, ст. 19.6 и 19.7 КоАП РФ.

Отсутствуют соответствующие перечни должностных лиц МКСО в следующих субъектах РФ: Калужская область, Чукотский автономный округ, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Чеченская Республика, Республика Алтай, Республика Тыва, Омская область.

1. В 88% МКСО практика по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях отсутствует. При этом большинство из них сообщили об отсутствии сложностей.
2. Наиболее значимой причиной, препятствующей составлению протоколов об административных правонарушениях (по оценке МКСО) является недостаточная штатная численность и отсутствие опыта в указанной сфере.

**Предложения:**

1. Рекомендовать контрольно-счетным органам муниципальных образований утвердить методические указания о порядке производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами контрольно-счетных органов муниципальных образований с учетом методических указаний, утвержденных Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 19.10.2016 №53К(1128)).

2. Рекомендовать Советам КСО субъектов РФ проводить обучающие семинары, направленные на формирование практики применения КоАП РФ, обмен опытом, систематизацию полученной информации для использования ее в дальнейшей работе органов внешнего финансового контроля.

3. Рекомендовать КСО субъектов РФ при отсутствии утвержденного законом субъекта РФ перечня должностных лиц МКСО, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении муниципального финансового контроля, обратиться в законодательный орган субъекта РФ с предложением о внесении соответствующих изменений в действующее законодательство.

**Приложения:**

1. Информация на базе опросных листов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации с указанием составов административных правонарушений (в электронном виде);

2. Примеры основных проблем, возникающих при составлении протоколов или препятствующих составлению протоколов об административных правонарушениях - на 7 л.