

«Практика применения контрольно-счетными органами законодательства об административных правонарушениях»

*(Рубанова Наталья Васильевна – начальник организационно-правовой инспекции
Счетной палаты Красноярского края)*

На протяжении ряда лет мы с вами регулярно уделяем внимание теме, касающейся применения норм Кодекса об административных правонарушениях, поскольку тема эта как сложна, так и важна для эффективной реализации возложенных на вас функций в области внешнего муниципального финансового контроля.

На первой встрече мы обозначали 4 состава административных правонарушений, которыми вы могли оперировать, разработали и представили вам основные нормы, положения и образцы для использования в работе.

На второй встрече рассматривали вносимые в законодательство изменения.

Сегодня уже готовы обсудить первые шаги, первые результаты по практике применения, которые уже радуют. При обсуждении темы параллельно обсудим и внесенные в КоАП РФ изменения.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований наряду со Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях.

В полной мере право на реализацию данных полномочий у МКСО возникло с 17.06.2016 после внесения изменений в ст. 15.2 Закона Красноярского края от 02.10.2000 № 7-2161 «Об административных правонарушениях».

Данным законом определены следующие должностные лица МКСО, имеющие право составлять протокол, возбуждать дела об административных правонарушениях при осуществлении внешнего финансового муниципального контроля в пределах компетенции:

- председатели и заместители председателя, аудиторы и инспекторы контрольно-счетных органов городских округов, муниципальных районов края;
- председатели контрольно-счетных органов поселений края

3. Составы административных правонарушений, которыми мы все можем пользоваться:

Статья 5.21. Несвоевременное перечисление со стороны органа исполнительной власти и местного самоуправления 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 требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) 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

Статья 19.4. Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль

Статья 19.4.1. Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля

Статья 19.5. Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль

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

Статья 19.7. Непредставление сведений (информации)

Таким образом, спектр правонарушений достаточно велик, при осуществлении своих полномочий вы можете оперировать порядка 25-ю составами.

Административные правонарушения, субъектами которых являются юридические лица:

- части 1, 2 статьи 15.1. КоАП РФ «Нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, а также нарушение требований об использовании специальных банковских счетов».
- статья 15.14. КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств».
- части 2, 4 статьи 15.15. КоАП РФ «Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита».
- части 2, 4 статьи 15.15.1. КоАП РФ «Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом».
- часть 3 статьи 15.15.2. КоАП РФ «Нарушение условий предоставления бюджетного кредита».
- часть 2 статьи 15.15.4. КоАП РФ «Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов».
- часть 2 статьи 15.15.5. КоАП РФ «Нарушение условий предоставления субсидий».
- статья 19.4.1. КоАП РФ «Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля».
- статья 19.7. КоАП РФ «Непредставление сведений (информации)».

Что же требуется, что необходимо для привлечения виновных лиц к административной ответственности?

В первую очередь, знание этих составов.

Выявление в ходе проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия деяния со стороны проверяемых объектов, подпадающего под этот состав, т.е. определить виновность.

Следующим шагом обязательно нужно выяснить, нет ли своего рода «препятствий» для составления протокола, а таковые имеются и обозначены в самом Кодексе об административных правонарушениях.

Статья 24.5 КоАП РФ «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении» предусматривает 12 обстоятельств, исключающие производство по делу об административных правонарушениях и вы их должны всегда использовать.

Тема сегодняшнего выступления не предполагает рассмотрение этих обстоятельств, однако на двух из них остановимся, поскольку они имеют наибольшее практическое значение:

Это срок давности привлечения к административной ответственности, который составляет 2 года по подавляющему числу составов и удобен в применении даже учитывая то обстоятельство, что мы осуществляем контрольную деятельность за прошлые годы.

И своего рода условия «реабилитация» должностных лиц муниципальных образований.

15.10.2015 вступили в силу изменения, внесенные в статью 24.5 КоАП РФ.

В настоящее время законом предусмотрено дополнительное основание прекращения производства по делу об административном правонарушении в отношении таких лиц, как:

- глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию,
- иное должностное лицо органа местного самоуправления,
- руководитель муниципального учреждения.

Статья 24.5 КоАП РФ дополнена частью 4 согласно которой производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что каким либо из указанных выше лиц вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего местного бюджета **предложение о выделении бюджетных ассигнований на:**

- осуществление соответствующих полномочий органа местного самоуправления,
- выполнение муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные средства на указанные цели не выделялись.

Что еще необходимо знать и понимать при производстве административных дел, учитывая практику применения: это уведомление лица, в отношении которого составляется протокол об административном правонарушении.

Оптимальный вариант – составление протокола в присутствии лица, в отношении которого составляется протокол и ознакомление его со всеми правами, выражении им своего мнения и т.д.

Но на практике такое случается не всегда и законодательно предусмотрена возможность составления протокола и без присутствия такового, но при соблюдении определенных условий.

Извещение лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении.

Если Вы составляете протокол без присутствия лица, привлекаемого к ответственности, то Вы в обязательном порядке должны предпринять все меры к его надлежащему уведомлению.

При рассмотрении дела в суде, судья будет очень придирчиво выяснять каким образом это лицо уведомлялось, известно ли ему об открытом в отношении него производстве.

В статье 25.15 Кодекса об административных правонарушениях закреплено, что должны быть использованы средства связи и доставки, обеспечивающие фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату: заказное письмо с уведомлением о вручении, телеграммой, по факсимильной связи.

Составление протокола и направление материалов в суд для принятия решения.

Статьей 28.1 в примечании закреплено:

в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, дело об административном

правонарушении может быть возбуждено **после оформления акта о проведении такой проверки.**

Техническое заполнение протокола об административном правонарушении не составит у Вас труда. Счетной палатой Красноярского края разработан специальный Стандарт, СОД «Порядок действий должностных лиц Счетной палаты Красноярского края при выявлении административных правонарушений», в нем все необходимые образцы представлены, многие из вас уже приняли аналогичные стандарты, кто еще этим не отличился, следует исправить ошибку.

Протокол и собранные доказательства успешно направляются в суд.

Практика применения контрольно-счетными органами законодательства об административных правонарушениях

Из проведенного нами опроса и представленной вами информации, органами МКСО Красноярского края с июля 2015 года составлено три протокола об административных правонарушениях. Два протокола по статье 19.7 КоАП РФ – непредставление сведений (информации). Один протокол по статье 15.15.3 КоАП РФ – нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Пока мы не можем говорить об успешной практике выявления административных правонарушений контрольно-счетными органами на территории Красноярского края.

Несмотря на то, что должностные лица контрольно-счетных органов старались подходить к вопросу составления административных протоколов взвешено, не оставляя возможности усомниться в своих доводах, 2 из 3 дел об административных правонарушениях прекращены.

Основанием для прекращения мировым судьей производства по делу об административном правонарушении (Назаровский район, протокол от 10.06.2016) в связи с отсутствием состава по статье 19.7 КоАП РФ в отношении директора муниципального унитарного предприятия явился вывод суда о том, что протокол об административном правонарушении составлен в отношении ненадлежащего субъекта.

Если сказать кратко, то директор муниципального унитарного предприятия привлекался к административной ответственности за непредоставление документов по запросу контрольно-счетного органа от 25.04.2016. В ходе рассмотрения дела об административном правонарушении мировым судьей установлено, что в период с 27 апреля по 02 июня 2016 года директор муниципального унитарного предприятия находился в отпуске, исполнение обязанностей директора были возложены на другого сотрудника. С 3 по 17 июня 2016 года директор муниципального унитарного предприятия находился на больничном, что подтверждается листком нетрудоспособности.

В чем основная ошибка должностного лица контрольно-счетного органа в данном случае – в нарушение требований ст. 26.1 КоАП РФ не были приняты меры к установлению лица, совершившего противоправные действия (бездействие), и доказыванию его виновности. В период проведения проверки с 10 мая по 10 июня 2016 года контрольно-счетным органом в муниципальном унитарном предприятии не было установлено, что директор находился в отпуске и на больничном, а его обязанности исполнял другой сотрудник.

Вместе с тем, в постановлении мирового судьи отмечено, что уведомление о необходимости явки в контрольно-счетный орган для составления протокола направлено с нарушением требований КоАП РФ (только по фактическому адресу юридического лица, а нужно еще и по юридическому адресу). При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что не были приняты меры к обеспечению явки лица, привлекаемого к административной ответственности.

Согласно части 4.1 статьи 28.2 КоАП РФ допускается составление протокола об административном правонарушении в случае неявки лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, при условии извещения данного лица в порядке, установленном статьей 25.15 КоАП РФ.

Основанием для возвращения судьей материалов по делу об административном правонарушении по статье 15.15.3 КоАП РФ (Туруханский район, протокол от 21.12.2015) в адрес председателя контрольно-счетного органа так же послужило ненадлежащее извещение о времени и месте составления протокола.

В данном случае извещения в адрес руководителя о месте составления протокола направлялись в управление жилищно-коммунального хозяйства и строительства и в их получении расписывались и.о. руководителя и специалист. Суд пришел к выводу, что материалы не содержат информации о получении извещения именно тем лицом, которому оно было адресовано.

Какие из этого можно сделать выводы. Протокол об административном правонарушении может быть направлен в суд и в случае, если при его составлении не присутствовало лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Однако, такие случаи должны являться исключением, т.е. когда из материалов административного дела очевидно, что лицо, привлекаемое административной ответственности лично получило извещение о времени и месте составления протокола и объективные причины для неявки отсутствуют.

Рассматривая данный пример, хотелось бы обратить внимание на то, что в случаях принятия судом решения о **возвращении** протокола об административном нарушении в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ контрольно-счетным органом:

- либо должны быть устранены недостатки и дело об административном правонарушении вновь направлено в суд;
- либо в случае выяснения обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (статья 24.5 КоАП РФ), вынесено мотивированное постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получения) от судьи. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются судье в течение суток со дня устранения недостатков (часть 3 статьи 28.8 КоАП РФ).

Несмотря на то, что Кодекс не содержит указаний о том, как и в каком порядке должно осуществляться устранение выявленных в протоколе

недостатков, анализ норм КоАП РФ (статей 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.

Обращаем внимание, что при устранении недостатков в протоколе мы возвращаемся на стадию возбуждения дела об административном правонарушении. Т.е. все предусмотренные Кодексом процессуальные обязанности должны быть исполнены должностным лицом контрольно-счетного органа снова (направлено уведомление о времени и месте составления протокола; разъяснены права; составлен протокол; лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, ознакомлено с протоколом).

Есть у нас такой положительный пример (Мотыгинский район, протокол от 30.09.2015) когда мировым судьей на основании протокола председателя контрольно-счетного органа должностное лицо признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.7 КоАП РФ, и назначено административное наказание в виде ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ.

Тактическая ошибка правоприменения во всех трех случаях: составление протоколов в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении

Мы всегда должны помнить, что если есть право заниматься административной практикой, то есть и ответственность.

А почему ты не составил протокол, когда есть это нарушение?

Или почему ты не выявил нарушение?

«Любимая статья»

Конечно, в КоАП РФ не предусмотрел такого понятия, но анализ практики по субъектам Российской Федерации показал, что есть статья, по которой большое количество правонарушений, возбуждено дел и принято решений судами. Это показывает практика по всей России.

Статья 15.11 КоАП РФ «Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности».

Следовательно, что именно с этого состава и можно начать свой опыт.

С 10.04.2016 вступили в силу изменения, внесенные в статью 15.11 КоАП РФ Федеральным законом от 30.03.2016 № 77-ФЗ. должностными лицами контрольно-счетных органов, составили дела по статье 15.11 КоАП РФ.

До внесения изменений административная ответственность по данной статье была предусмотрена за грубое нарушение *правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности*, а равно *порядка и сроков хранения учетных документов*.

В настоящее время административной ответственности по статье 15.11 подлежит грубое нарушение *требований* к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Предусмотренное примечанием к ст. 15.11 КоАП РФ понятие *грубого нарушения требований* дополнено следующими действиями, которые прямо запрещены Федеральным законом «О бухгалтерском учете»:

регистрация не имевшего места факта хозяйственной жизни либо мнимого или притворного объекта бухгалтерского учета в регистрах бухгалтерского учета (понятия мнимых и притворных объектов бухгалтерского учета установлены Федеральном законе «О бухгалтерском учете»);

ведение счетов бухгалтерского учета вне применяемых регистров бухгалтерского учета;

составление бухгалтерской (финансовой) отчетности не на основе данных, содержащихся в регистрах бухгалтерского учета.

Кроме того, введена ответственность за отсутствие документов бухгалтерского учета, подлежащих хранению в соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете».

Среди таких документов – первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, бухгалтерская (финансовая) отчетность, аудиторское заключение о бухгалтерской (финансовой) отчетности (в случае, если проведение аудита этой отчетности является обязательным).

При этом согласно Федеральному закону «О бухгалтерском учете» документы бухгалтерского учета подлежат хранению в течение сроков, устанавливаемых в соответствии с правилами организации государственного архивного дела, но не менее пяти лет после отчетного года.

Увеличен размер штрафа. Новые минимальный и максимальный размеры штрафа за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету составляют соответственно 5000 и 10000 рублей (ранее 10.04.2016 – 2000 и 3000 рублей).

Введено специальное наказание за повторное совершение должностным лицом административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.11 КоАП РФ.

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 РФ). Этот период длится со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания (т.е. год со дня уплаты штрафа за первое административное правонарушение) до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления (статья 4.6 КоАП РФ).

За повторное грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету налагается административный штраф от 10000 до 20000 рублей или дисквалификация на срок от одного года до двух лет.

Кроме того, в связи с внесением изменений в статью 4.5 КоАП РФ снят вопрос о неопределенности срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о бухгалтерском учете. Согласно требованиям статьи 4.5 КоАП РФ срок давности по статье 15.11 КоАП РФ составляет 2 года со дня совершения административного правонарушения.

Проблемы

Нельзя не обратить внимание, что до настоящего времени в нарушение требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федеральных законов от 07.02.11 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований» и от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Уставом ряда муниципального образований Красноярского края контрольно-счетный орган не предусмотрен в числе органов местного самоуправления. Фактически контрольно-счетный орган в таких муниципальных образованиях не создан, внешний муниципальных финансовый контроль с прямым нарушением требований федерального законодательства осуществляют контрольно-ревизионные службы (контролеры-ревизоры) представительных органов.

Соответственно эти контролеры-ревизоры не имеют законных полномочий составлять протоколы об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции контрольно-счетных органов муниципальных образований.

В соответствии положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст.ст. 1, 6, 265) внешний муниципальный финансовый контроль является обязательной частью бюджетного процесса и относится к контрольной деятельности исключительно контрольно-счетных органов муниципальных образований.

В соответствии с требованиями ст.ст. 34, 38 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ) контрольно-счетный орган входит в структуру органов местного самоуправления и создается в соответствии с требованиями Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Исходя из своего функционального предназначения по решению вопросов местного значения, все органы местного самоуправления разделены законом № 131-ФЗ на: представительные органы муниципального образования (ст. 35), высшее должностное лицо муниципального образования (ст. 36), исполнительно-распорядительный орган муниципального образования (ст. 37) и контрольно-счетный орган муниципального образования (ст. 38).

Таким образом, законом исключена возможность нахождения муниципального контрольно-счетного органа в составе аппарата представительного органа местного самоуправления.

Осуществление Контрольно-ревизионной службой внешнего муниципального финансового контроля является прямым нарушением требований федерального законодательства.

Необходимо привести в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральными законами от 07.02.11 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления муниципального образования в части осуществления внешнего муниципального финансового контроля.