

Выступление советника председателя
Контрольно-счетной палаты Иркутской области
Вознесенской Юлии Игоревны

«Актуальные вопросы, возникающие при реализации
контрольно-счетными органами своих полномочий при составлении
протоколов об административном правонарушении»

1) Вопросы полноты и эффективности реализации полномочий контрольно-счетных органов в части применения законодательства об административных правонарушениях стали актуальными после вступления в силу Федерального закона от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». С принятием данных изменений значительно увеличен перечень статей Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающих ответственность за совершение противоправных действий в бюджетной сфере, а должностные лица контрольно-счетных органов наделены полномочиями по составлению протоколов о соответствующих административных правонарушениях. КСО муниципалитетов были наделены аналогичными полномочиями в 2015 году с принятием Федерального закона от 27 октября 2015 года № 291-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», но их реализация требовала дополнительного закрепления перечня должностных лиц, наделенных правом составлять протоколы, в областных (краевых, республиканских) законах. Вместе с тем, по информации Комиссии Совета КСО при Счетной палате РФ по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне абсолютное большинство КСО муниципальных образований (88 %) в 2016 году не имели административной практики.

Причины сложившейся ситуации, являются объективными и значимыми. Однако, в качестве основных причин отсутствия у КСО административной практики целесообразно отметить следующее. Согласно сводной информации Комиссии наибольшее количество правонарушений в 2016 году квалифицировано как «Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности» (статья 15.11 КоАП РФ) — 306 случаев,

а также «Нецелевое использование бюджетных средств» (статья 15.14) — 263 случая. В общей сложности на долю этих двух составов пришлось более 40% всех протоколов. При этом половина определенных КоАП статей использовалась муниципальными КСО в единичных случаях. Например, статья 15.15.16 «Нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства» — один протокол, статья 15.15.14 «Нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде» — два протокола, статья 15.15.11 «Нарушение сроков распределения, отзыва либо доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств» — один протокол и др.

Одновременно хотелось бы отметить, что в КоАП РФ были внесены изменения, в соответствии с которыми, с мая этого года из числа составов правонарушений, по которым КСО имели право составлять протоколы исключена ст. 15.11 КоАП РФ («Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности»), но дополнена ст. 15.15.6 КоАП РФ, которая в новой редакции именуется «Нарушение требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету, в том числе к составлению, представлению бюджетной, бухгалтерской (финансовой) отчетности».

2) При выявлении отдельных бюджетных правонарушений возможно как квалифицировать их в соответствии с КоАП РФ, так и применить в отношении участников бюджетного процесса, их допустивших, бюджетные меры принуждения, установленные БК РФ (статьи 15.14, 15.15–15.15.2 КоАП РФ, статьи 306.4–306.7 БК РФ).

При этом, в настоящее время статья 306.8 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающая ответственность за нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов утратила силу, в том время как статья 15.15.3 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за нарушение порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов продолжает действовать, что означает, что в настоящее время, в связи с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ, должностное лицо органа, допустившего такое нарушение, возможно привлечь

исключительно к административной ответственности без возможности применения бюджетной меры принуждения.

Несмотря на то, что частью 7 статьи 306.2 БК РФ установлено, что наряду с применением бюджетных мер принуждения применяются меры ответственности в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, при квалификации таких нарушений органы государственного (муниципального) финансового контроля зачастую применяют положения только одного из кодексов, что также влечет за собой сокращение количества составленных протоколов об административных правонарушениях.

3) На сегодняшний день в соответствии со статьей 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, протоколы по которым составлены должностными лицами КСО, рассматривается судьями. Вместе с тем, специфика рассматриваемых финансовых составов такова, что для проведения всесторонней, полной и объективной оценки доказательств у должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, должен быть достаточный опыт практической деятельности в рамках бюджетного законодательства. Этим требованиям в большей степени отвечают должностные лица органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, однако, принимая во внимание принцип независимости контрольно-счетных органов всех уровней от органов исполнительной власти, заложенный в Федеральном законе № 6-ФЗ, наилучший вариант разрешения сложившейся ситуации передать полномочия по рассмотрению дел о финансовых нарушениях самим КСО.

Например, учредить в КСО субъекта РФ «Отдел по административной практике», в полномочия которого входило бы рассмотрение дел об административных правонарушениях, возбужденных по протоколам, составленным инспекторами как КСО субъекта, так и КСО муниципального образования. Тем более, что это соответствует положениям статьи 268.1 Бюджетного кодекса, которая гласит, что при осуществлении полномочий по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля **осуществляется производство по делам об административных**

правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

4) Анализ сложившейся практики с субъектах Российской Федерации показал, что наиболее распространенными причинами, создающими препятствия при осуществлении КСО полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, являются, в том числе:

- недостаточная штатная численность муниципальных КСО, а также отсутствие юридического сопровождения и слабая правовая подготовка должностных лиц, осуществляющих административное производство;

- достаточно короткие сроки давности привлечения к административной ответственности, с учетом невозможности своевременного выявления правонарушений (**например, зачастую КСО проводят контрольное мероприятие за предыдущий период в текущем году, соответственно, на момент выявления правонарушения, допущенного в проверяемый период, сроки привлечения к административной ответственности истекают, с учетом времени, необходимого для оформления пакета документов и направления его в суд для рассмотрения, что дает основания для прекращения производства по делу за истечением указанных сроков**);

- отсутствие методических рекомендаций (стандартов) по реализации должностными лицами КСО муниципальных образований полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях (**полагаем необходимым разработать единую форму для соблюдения единообразия в процедуре составления протоколов**);

- неоднозначность судебной практики при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности по аналогичным вопросам.

5) Опыт проведения контрольных мероприятий различной тематики и направленности показывает, что на практике часто встречаются нарушения, связанные с распоряжением государственным (муниципальным) имуществом. Это нарушения, которые могут быть квалифицированы как по статье 19.21 «Несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним», так и по статьям 7.1 «Самовольное занятие земельного

участка», 7.32.4 «Нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества...», 7.35 «Нарушение порядка согласования при совершении сделки по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом» и др.

Несмотря на то, что положениями части 2 статьи 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом отнесен к основным полномочиям КСО муниципального образования, составление протоколов по выявляемым в этой сфере нарушениям отнесено к полномочиям иных органов.

Аналогичная ситуация складывается и с нарушениями законодательства о контрактной системе. Исключительное право контрольно-счетных органов осуществлять аудит в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд на основании требований статьи 98 Федерального закона № 44-ФЗ не подразумевает возможность составлять протоколы в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 7.29–7.32 КоАП РФ.

б) Актуальные вопросы:

А) Какое количество протоколов об административных правонарушениях в бюджетной сфере может составить инспектор контрольно-счетного органа в рамках одного контрольного мероприятия, если данные нарушения предусмотрены одной статьей КоАП РФ, совершены одним и тем же должностным лицом в один проверяемый период.

Комиссия Совета КСО при Счетной палате РФ по правовым вопросам, проанализировав действующее законодательство, пришла к следующему выводу.

Частью 1 статьи 4.4 Кодекса предусмотрено, что при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение, а в соответствии с частью 1 статьи 28.2 Кодекса о совершении административного правонарушения составляется протокол. Таким образом, каждое административное правонарушение фиксируется в отдельном протоколе, который

является необходимым правовым основанием для привлечения лица к административной ответственности.

Совершение одним лицом нескольких административных правонарушений охватывается понятием «множественность правонарушений», которая, в свою очередь, образует две формы – повторность и совокупность.

По мнению Комиссии, совершение лицом двух и более административных правонарушений, каждое из которых совершается самостоятельными, отдельными друг от друга противоправными действиями (бездействием), представляет собой реальную совокупность административных правонарушений, при которой административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в отдельных случаях судами выносятся определения об объединении нескольких дел об административных правонарушениях, возбужденных органами государственного (муниципального) финансового контроля, в одно административное производство, в связи с тем, что выявленные нарушения составляют одно продолжаемое деяние, т.е. складываются из ряда тождественных действий, связанных между собой местом, временем и способом их совершения.

Б) Также, при составлении протокола в отношении должностного лица, за совершение правонарушения, санкцией статьи за которое предусмотрена дисквалификация, нередко возникает вопрос о его статусе в момент составления протокола. Вместе с тем, позиция Верховного суда Российской Федерации однозначна: поскольку согласно [части 1 статьи 3.11 КоАП РФ](#) дисквалификация заключается в лишении на будущее физического лица права замещать определенную должность, значение имеет наличие статуса должностного лица у гражданина на момент совершения им административного правонарушения, а последующее прекращение указанного статуса не влияет на возможность его привлечения к административной ответственности.

В) Возникают трудности в уведомлении лица, привлекаемого к административной ответственности, на дату составления протокола об административном правонарушении. Ненадлежащее извещение лица на составление протокола является основанием для признания протокола недопустимым доказательством, и как следствие, влечет прекращение производства по делу.

В соответствии со ст. 25.15КоАП РФ:

1. Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются или вызываются в суд, орган или к должностному лицу, в производстве которых находится дело, заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

2. Извещения, адресованные гражданам, в том числе индивидуальным предпринимателям, направляются по месту их жительства. При этом место жительства индивидуального предпринимателя определяется на основании выписки из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

3. Место нахождения юридического лица, его филиала или представительства определяется на основании выписки из единого государственного реестра юридических лиц. Если юридическое лицо, участвующее в производстве по делу об административном правонарушении, ведет дело через представителя, извещение также направляется по месту нахождения (месту жительства) представителя.

4. Если лицо, участвующее в производстве по делу об административном правонарушении, заявило ходатайство о направлении извещений по иному адресу, суд, орган или должностное лицо, в производстве которых находится дело, направляет извещение также по этому адресу. В этом случае извещение считается врученным лицу, участвующему в производстве по делу об административном правонарушении, если извещение доставлено по указанному таким лицом адресу.