**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА**

**Муниципального образования «Майминский район»**

**Методические рекомендации**

**по составлению протоколов об административных правонарушениях**

(утверждены распоряжением председателя Контрольно-счетной палаты муниципального образования «Майминский район» от «21» октября 2016г. № 7, 29.03.2016г. №2 )

с.Майма

2016 год

Содержание

 **1.Основные положения** ………………………………………………………..3

 **2. Квалификация правонарушения**

 2.1.Элементы правонарушения ..................................................................................................................................4 2.2.Доказательства..................................................................................................5

**3.Составление и направление протокола об административном правонарушении 6**

3.1. Общие положения по составлению протокола

 3.2. Лица ………....................................................................................................6

 3.3. Сроки ..................................................................................................................................7

 3. 4. Уведомление нарушителя и направление протокола на рассмотрение. ...8

3.5. Заключительные положения............................................................................9

**4. Список литературы для использования** …………………………………10

Приложение №1 …………………………………………………………………11

Приложение №2………………………………………………………………… 12

Приложение №3………………………………………………………………….13

 Приложение №4 ………………………………………………………………...16

Приложение №5 …………………………………………………………………………….17

**1.Основные положения**

**1.1**.Настоящие методические рекомендации (далее – методические рекомендации) разработаны в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 195-ФЗ (ред. от 03.07.2016), Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно- счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ред. от 04.03.2014), Положением о Контрольно-счетной палате МО «Майминский район», Регламентом Контрольно-счетной палаты МО «Майминский район», СВМФК 01 «Общие правила проведения контрольного мероприятия».

**1.2.** Целью методических рекомендаций является установление руководящих принципов при осуществлении должностными лицами Контрольно-счетной палаты Контрольно-счетной палаты МО «Майминский район» (далее – КСП), возложенных на них полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях по результатам проведения контрольных мероприятий. Указанные полномочия закреплены за должностными лицами контрольно - счетных органов частью 1 статьи 8, пунктом 9 части1 статьи.14 Федерального закона от №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», пунктом 2 статьи 1 Закона Республики Алтай от 04 апреля 2016года №32-РЗ «О внесении изменений в статью 51 Закона Республики Алтай «Об административных правонарушениях в Республике Алтай», пункт 9 части 1 статьи 15 «О Контрольно-счетной палате муниципального образования «Майминский район», утвержденное решением сессии Маймиснкого районного Совета депутатов от 23.09.2011г. №24-09**,** предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14- 15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частью 20 статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, совершенных в отношении средств местных бюджетов».

**1.3. В настоящих Методических рекомендациях используются следующие определения:**

**Квалификация** - стадия установления юридической сути дела, начало которой состоит в выборе нормы, подлежащей применению; выявление и описание признаков состава правонарушения и соотнесение их с нормой правового акта, предусматривающей ответственность.

**Административное правонарушение** - противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность;

**Состав административного правонарушения** - совокупность нескольких элементов, каждый из которых заключает в себе некоторую совокупность признаков: субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона.

 **Субъект** - должностное или юридическое лицо, в действиях которого наличествует состав административного правонарушения.

**Субъективная сторона** характеризуется прежде всего виной, т.е. особым осознанно-волевым отношением субъекта правонарушения к совершаемому деянию и его последствиям, а также целью субъекта правонарушения.

**Объект административного правонарушения** - это те общественные отношения, которым наносится вред совершенным противоправным деянием.

**Объективная сторона** всякого административного правонарушения подразумевает под собой совокупность признаков (наиболее многочисленную), характеризующих внешнее проявление совершаемого правонарушения.

**Доказательства** - полученные в предусмотренном законом порядке сведения о фактах, которые подтверждают наличие выявленных нарушений и недостатков при формировании и использовании муниципальных средств и деятельности объектов контрольного мероприятия, а также обосновывают выводы и предложения (рекомендации) по результатам контрольного мероприятия

**Протокол** - акт, составляемый уполномоченными на то должностными лицами в удостоверение тех или иных событий.

**2. Квалификация правонарушения**

**2.1.Элементы правонарушения для достоверной правовой оценки фактов предполагаемого нарушения следует:**

1) установить наличие всех элементов состава административного правонарушения. Наличие состава правонарушения является необходимым основанием для административной ответственности.

Субъект – проверяемое лицо юридическое и должностное. Субъективная сторона: вина в форме умысла или неосторожности и цель при наличии умысла выясняется в ходе контрольного мероприятия путем опроса, анализа и оценки документов и отражается в протоколе в виде пояснений субъекта в соответствующих разделах (строках). До составления протокола рекомендуется получить от субъекта письменное разъяснение событий (их причин, осведомленности субъекта о противоправности его действий, о наличии целей и об осознании последствий).

Объект – совокупность общественных отношений, урегулированных нормами административного и некоторых других отраслей российского права, которая охраняется мерами административной ответственности. Например, целевое использование бюджетных средств, предоставленных субъекту правоотношений на законном основании.

Объективная сторона - документы, подтверждающие нарушение охраняемого правоотношения.

Например, в случаях квалификации на предмет нецелевого использования в качестве объективной стороны выступают документы, подтверждающие направление законно предоставленных бюджетных средств, 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, уведомления о бюджетных ассигнованиях, лимитах бюджетных обязательств, записи в главной книге, журналах операций по счетам, платежные поручения, счета-фактуры, акты выполненных работ и иные документы, отражающие действие субъекта по распоряжению бюджетными средствами, относящимися к объекту. В случаях квалификации на предмет нецелевого использования программных расходов в качестве элементов объективной стороны наряду с перечисленными выше выступают муниципальные программы, планы мероприятий по их реализации, перечни объектов, списки получателей (грантов, призов и т.п.) и другие, имеющие значение для определения направления средств, документы.

 2) установить причинно-следственную связь между субъективной и объективной стороной правонарушения путем анализа истребованных документальных (в томчисле письменных) доказательств, которые в обязательном порядке должны быть зафиксированы в акте контрольного мероприятия, протоколе об административном правонарушении. Например, при квалификации нецелевого использования бюджетных средств следует установить, что объект контрольного мероприятия, являясь в соответствии с законом и Методическими рекомендациями по составлению протоколов об административных правонарушениях КСП получателем бюджетных средств, преследуя определенные цели и при этом осознавая противоправный характер и юридические последствия своих действий, допустил их расходование в целях, не соответствующих целям, определенным решением о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

Схема административного правонарушения приведена в Приложении №1 к настоящим Методическим рекомендациям.

Должностному лицу КСП, составляющему протокол об административном правонарушении, следует учитывать, что, несмотря на обязательность указания в протоколе наряду с другими сведениями, перечисленными в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, конкретной статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающей административную ответственность за совершенное лицом правонарушение, право окончательной юридической квалификации действий (бездействия) лица КоАП РФ относит к полномочиям судьи.

Если при рассмотрении дела будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, судья может переквалифицировать действия (бездействие) лица на другую статью.

**2.2.Доказательства**

Обязанность доказывания вины правонарушителя должностным лицом, обнаружившим нарушение во время проведения контрольного мероприятия, вытекает из ст. 1.5 КоАП РФ. При этом неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

При подготовке протокола дела об административном правонарушении должностное лицо КСП обязано учитывать, что собранные по делу доказательства оцениваются в соответствии со статьей 26.11 КоАП РФ, а также с позиции соблюдения требований закона при их получении (часть 3 статьи 26.2 КоАП РФ). То есть, например, мировой судья, в полномочия которого входит осуществление производство по делу об административном правонарушении, будет оценивать доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу. При этом не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления муниципального контроля, если указанные доказательства получены с нарушением закона. Поэтому, задачей должностного лица КСП, составляющего протокол об административном правонарушении, наиболее полно и убедительно изложить законным способом полученные доказательства, относящиеся к правонарушению.

 Нарушением, влекущим невозможность использования доказательств, может быть признано, в частности, получение объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, которому не были предварительно разъяснены его права и обязанности, предусмотренные частью 1 статьи 25.1, частью 2 статьи 25.2, частью 3 статьи 25.6 КоАП РФ, статьей 51 Конституции Российской Федерации.

Схема производства по делу об административном правонарушении приведена в Приложении №2 к настоящим Методическим рекомендациям.

**3.Составление и направление протокола об административном правонарушении**

**3.1. Общие положения по составлению протокола**

В случае выявления фактов нарушений законодательства, за которые установлена административная ответственность, в сроки, указанные в п.3.3 настоящих методических рекомендаций, должностным лицом КСП, обнаружившим правонарушение составляется проект протокола об административном правонарушении в соответствии пунктом 2 статьи 1 Закона Республики Алтай от 04 апреля 2016года №32-РЗ «О внесении изменений в статью 51 Закона Республики Алтай «Об административных правонарушениях в Республике Алтай», предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14-15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частью 20 статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, совершенных в отношении средств местных бюджетов».

Форма протокола содержится в приложении №23 к Стандарту внешнего муниципального финансового контроля СФК 01"Общие правила проведения контрольного мероприятия".

В приложении №3 к настоящим Методическим рекомендациям изложены составы правонарушений, протоколы по которым имеют право составлять должностные лица КСП.

В протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП (лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника), о чем делается запись в протоколе.

**3.2. Лица**

Протокол об административном правонарушении составляется должностным лицом КСП, ответственным за проведение контрольного мероприятия, в ходе которого установлено данное правонарушение.

Протокол об административном правонарушении может быть составлен в отношении юридического лица и в отношении должностного лица.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

В соответствии с частью 3 статьи 2.1 КоАП РФ в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено (статья 2.4 КоАП РФ), допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц.

Под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях.

**3.3. Сроки**

Согласно статье 4.5. КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения не может быть вынесено по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения. В силу этого при составлении протокола следует посчитать, не истечет ли два года со дня совершения правонарушения к моменту вынесения постановления, так как срок давности привлечения к административной ответственности - это срок, после истечения которого исключается возможность назначения административного наказания. Срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков - со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения). Согласно части 2 статьи 4.5 КоАП РФ при длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные частью первой этой статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения. При применении данной нормы необходимо исходить из того, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. При этом необходимо иметь в виду, что днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения. Следует учитывать, что КоАП предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности только за оконченное правонарушение. Административное правонарушение считается оконченным с момента, когда в результате действия (бездействия) правонарушителя имеются все предусмотренные законом признаки состава административного правонарушения. В случае, если в соответствии с нормативными правовыми актами обязанность должна быть выполнена к определенному сроку, правонарушение является оконченным с момента истечения этого срока. Согласно статье 28.5. КоАП протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В соответствии с Методическими рекомендациями по составлению протоколов об административных правонарушениях Контрольно-счетная палата МО «Майминский район» совершения административного правонарушения следует считать дату окончательно оформленного и утвержденного Председателем отчета по проверке/заключения КСП, зарегистрированного в установленном порядке.

**3.4. Уведомление нарушителя и направление протокола на рассмотрение.**

Должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу. Уведомление о времени и месте составления протокола об административном правонарушении **(приложение №4)** направляется лицу, в отношении которого возбуждается производство по делу заказным письмом с уведомлением о вручении с описью вложения или вручается непосредственно должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых проводится подготовка к возбуждению производства по делу, под расписку либо иным способом, позволяющим зафиксировать факт его получения и обеспечить соблюдение сроков оставления протокола об административном правонарушении. При этом почтовые или иные документы, свидетельствующие о получении уведомления, приобщаются к материалам дела. Целесообразно проект уведомления составлять одновременно с проектом протокола. В случае неявки должностного лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке о времени и месте составления протокола, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом определенный на его составление в порядке и по основаниям, определенным законодательством Российской Федерации, должностным лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола, а также в случае неявки должностного лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, в нем делается соответствующая запись. Должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении, либо направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола заказным письмом с описью вложения и уведомлением о вручении. Все документы и материалы, приобщаются к протоколу в форме надлежащим образом заверенных копий. По окончании формирования административного материала (протокола с приобщенными к нему документами) составляется сопроводительное письмо и материал в течение трех суток с момента составления направляется мировому судье, уполномоченному рассматривать административное правонарушение. Контрольно-счетная палата не является администратором доходов бюджета по штрафам, полученным при рассмотрении административных протоколов, возбужденным ее уполномоченными должностными лицами.

**3.5. Заключительные положения.**

 При составлении протокола об административном правонарушении следует обратить внимание на следующие вопросы: Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении (например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т.п.). Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных статьями 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судье, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неуважительными. В том случае, когда протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом либо когда протокол или другие материалы оформлены неправильно, материалы представлены неполно, выносится определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол. Определение должно быть мотивированным, содержать указание на выявленные недостатки протокола и других материалов, требующие устранения. Возвращение протокола возможно только при подготовке дела к судебному рассмотрению и не допускается при рассмотрении дела об административном правонарушении по существу, поскольку часть 2 статьи 29.9 КоАП РФ не предусматривает возможности вынесения определения о возвращении протокола и иных материалов органу или должностному лицу, составившим протокол, по результатам рассмотрения дела.

**3.6. Производство протоколов по административному правонарушению КСП МО «Майминский район».**

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона Республики Алтай от 04 апреля 2016года №32-РЗ «О внесении изменений в статью 51 Закона Республики Алтай «Об административных правонарушениях в Республике Алтай», частью 1 статьи 8, пунктом 9 части1 статьи 14 Федерального Закона от 07.02.2011г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», пункт 9 части 1 статьи 15 «О Контрольно-счетной палате муниципального образования «Майминский район», утвержденное решением сессии Маймиснкого районного Совета депутатов от 23.09.2011г. №24-09 должностное лицо по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14- 15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частью 20 статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливается Распоряжением председателя КСП МО «Майминский район».

Должностное лицо по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14- 15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частью 20 статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях формирует доказательную базу к протоколу об административных правонарушениях в полном объеме, а так же формируют дело по каждому протоколу (правонарушению).

Должностное лицо по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14- 15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частью 20 статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях ведет Журнал учета протоколов об административных правонарушениях **(Приложение №6)** и Журнал учета материалов дел об административных правонарушениях **(Приложение №7).**

**4.Список литературы для использования:**

-Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (с учетом изменений);

 -Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (с учетом изменений)

 -Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (с учетом изменений)

-Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (с учетом изменений)

 -Федеральный закон от 07.02.2011 N 6-ФЗ (с учетом изменений) "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований"

 -Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5

-Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 10.11.2011 №71

 - Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ" (постатейный) (Амелин Р.В., Бевзюк Е.А., Волков Ю.В., Воробьев Н.И., Вахрушева Ю.Н., Жеребцов А.Н., Корнеева О.В., Марченко Ю.А., Степаненко О.В., Томтосов А.А.)

-Административное право: Учебник" (Братановский С.Н.) ("Директ-Медиа", 2013) - Грибанов В.П. Сроки в праве. Консультант Плюс.

 -Тарханов И.А. Юридическая квалификация: понятие и место в правоприменительном процессе. Консультант Плюс.