

Возбуждение дела об административном правонарушении в бюджетной сфере. Протокол о нарушении

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

- 1) непосредственное обнаружение лицами, уполномоченными составлять протоколы, достаточных данных, указывающих на наличие события правонарушения;
- 2) поступившие из правоохранительных, других госорганов, органов местного самоуправления, общественных объединений материалы, указывающие на наличие правонарушения;
- 3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, сообщения в СМИ (ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ).

Дело может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы, при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события правонарушения.

Дело считается возбужденным с момента:

- 1) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела;
- 2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;
- 3) вынесения определения о возбуждении дела при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ.

При наличии повода к возбуждению дела в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного (муниципального) контроля (надзора), дело **может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки** (см. примечание к ст. 28.1 КоАП РФ).

При наличии повода к возбуждению дела в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного (муниципального) контроля (надзора), дело **может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки** (см. примечание к ст. 28.1 КоАП РФ).

Если дело возбуждается должностным лицом **Федерального казначейства**, согласно п. 3.2.3. Порядка осуществления производства по делам об административных правонарушениях в центральном аппарате Федерального казначейства, утв. приказом Федерального казначейства от 30.11.2016 N 437, или п. 3.2.3. Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства производства по делам об административных правонарушениях, утв. приказом от 28.11.2017 N 328 (далее - Порядки), лицу, в отношении которого возбуждается производство (его законному представителю) направляется письменное уведомление о составлении протокола.

Уведомление вручается под расписку либо направляется одним из следующих способов:

- заказным письмом с уведомлением о вручении;
- телеграммой;
- по факсимильной связи;
- телефонограммой;
- иным способом, позволяющим зафиксировать факт его получения и обеспечить соблюдение сроков составления протокола.

Копия определения о возбуждении дела и проведении административного расследования

вручается в течение суток под расписку либо направляется заказным письмом с уведомлением о вручении или с использованием иных средств связи, позволяющих зафиксировать факт ее получения адресатом (п. 3.3.3 Порядков).

Протокол об административном правонарушении

Протокол составляется в порядке, предусмотренном ст. 28.2 КоАП РФ. При его составлении физическому лицу или законному представителю юридического лица, иным участникам производства по делу должны быть **разъяснены их права и обязанности**, предусмотренные КоАП РФ, **предоставлена возможность ознакомления с протоколом**.

Указанные лица вправе в устной или письменной форме представить объяснения (сведения, имеющие отношение к делу) и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к нему. Объяснения могут отражаться в протоколе, а в случае необходимости записываются и приобщаются к делу (ст. 26.3 КоАП РФ).

В случае, если по объективным причинам при составлении протокола об административном правонарушении не могут присутствовать лица, указанные нами выше, их присутствие может быть обеспечено путем использования систем видео-конференц-связи при наличии технической возможности у органа, должностного лица либо путем использования системы веб-конференции при наличии технической возможности у органа, должностного лица, указанного физического лица, его законного представителя или законного представителя указанного юридического лица (ч. 1.1 ст. 28.2 КоАП РФ).

В случае неявки указанных выше лиц, если они извещены в установленном порядке, протокол составляется в их отсутствие. **В течение трех дней** со дня составления его **копия** направляется лицу, в отношении которого он составлен.

Протокол подписывается составившим его должностным лицом, лицами, в отношении которых возбуждено дело (за исключением случаев, предусмотренных ч. 5.1 ст. 28.2 КоАП РФ). В случае отказа от подписания протокола (копии протокола), а также в случае, предусмотренном ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ, в нем делается соответствующая запись. Лицам в отношении которых возбуждено дело копия протокола вручается под расписку, за исключением случаев присутствия указанных лиц при составлении такого протокола с использованием системы веб-конференции.

В протоколе указываются:

- дата и место его составления;
- должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;
- сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело;
- фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место;
- время совершения и событие правонарушения;
- статья КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающая ответственность;
- объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело;
- иные сведения, необходимые для разрешения дела (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ).

При подготовке к рассмотрению дела в случаях неправильного составления протокола и оформления других материалов дела или составления их неправомочными лицами либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела выносится определение о возвращении протокола и других материалов дела в орган, должностное лицо которого составило протокол, лицам, указанным в ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ, составившим такой протокол (п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ) (см. также определение Санкт-Петербургского горсуда от 19.05.2016 N 12-949/2016).

4) о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностное лицо которого составило протокол об административном правонарушении, лицам, указанным в части 5 статьи 28.3 настоящего Кодекса, составившим такой протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;

При этом **существенным** недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела (например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело языком, на котором ведется производство, 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 и направления его для рассмотрения, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело, если ему 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 (п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (далее - Постановление N 5)).

Возвращение протокола возможно **только при подготовке дела к рассмотрению** и не допускается при рассмотрении дела по существу, поскольку ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ не предусматривает возможности вынесения определения о возвращении протокола и материалов по результатам рассмотрения дела.

Такое определение может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство, потерпевшим, опротестовано прокурором. Однако возможность его обжалования должностным лицом, составившим протокол, КоАП РФ не предусмотрена.

Сроки составления и направления для рассмотрения протокола

Протокол **составляется**:

- немедленно после выявления правонарушения (ч. 1 ст. 28.5 КоАП РФ);
- если требуется дополнительное выяснение обстоятельств либо данных о физическом (юридическом) лице - в течение двух суток с момента выявления правонарушения (ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ);
- в случае проведения административного расследования - по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.7 КоАП РФ (ч. 3 ст. 28.5 КоАП РФ).

Протокол **направляется** судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, в течение **трех суток** с момента его составления (ч. 1 ст. 28.8 КоАП).

Нарушение сроков составления протокола и направления его для рассмотрения, не являются существенными нарушениями, поскольку не являются пресекательными (п. 4 Постановления N 5).

Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы

По общему правилу протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных

КоАП РФ, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа (ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ).

В частности, протоколы об административных правонарушениях в сфере финансово-бюджетных правоотношений составляют:

1) в органах **внешнего** государственного финансового контроля по статьям 15.1, 15.14 - 15.15.16, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, чч. 20, 20.1 ст. 19.5, статьям 19.6 и 19.7 (см. абз. 3 ч. 3 ст. 28.3, п. 3 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ):

- инспекторы Счетной палаты РФ;
- уполномоченные должностные лица контрольно-счетных органов субъектов РФ;

2) в органах **внутреннего** государственного финансового контроля ч. 1 - 3 ст. 7.30.1, ч. 5 - 7 ст. 7.30.2 (за исключением нарушений, связанных с закупками в сфере гособоронзаказа, а также нарушений, связанных с закупками для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к гособоронзаказу и сведения о которых составляют государственную тайну), ст. 7.32.6, 15.1, 15.14 - 15.15.16, ч. 20 ст. 19.5 и ч. 1 ст. 19.7.2 КоАП РФ (в пределах своих полномочий) (см. ч. 1 ст. 28.3, ч. 1 ст. 23.7, ч. 1 ст. 23.7.1 КоАП РФ); по частям 3, 4, ч. 10 (в части повторного совершения должностным лицом административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 или 7 ст. 7.30.2 КоАП РФ) ст. 7.30.2, ч. 1 ст. 19.4, ч. 20.1 ст. 19.5, ст. 19.6 и 19.7 КоАП РФ (в соответствии с п. 11 ч. 2 ст. 28.3, ч. 6.1 ст. 28.3 КоАП РФ, поскольку эти составы не упомянуты в ст. 23.7, 23.7.1 КоАП РФ); по ст. 19.4.1, ч. 20.1 ст. 19.5 (см. ч. 1 ст. 23.7, п. 11 ч. 2, ч. 3 ст. 28.3 КоАП РФ), по ч. 1 - 3 ст. 7.30.1, ч. 5 - 7 ст. 7.30.2 КоАП РФ по поступившим из органов муниципального финансового контроля материалам, содержащим данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, в отношении закупок, осуществленных для муниципальных нужд (ч. 6.5 ст. 28.3 КоАП РФ).

- должностные лица **Федерального** казначейства*(1);
- должностные лица органов исполнительной власти **субъектов РФ**, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

При этом **перечень** должностных лиц, имеющих право составлять протоколы, устанавливается соответственно уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством. Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы, рассмотрение дел о которых КоАП РФ отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, устанавливается уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ).

Так перечень должностных лиц Федерального казначейства, уполномоченных составлять протоколы в соответствии с КоАП РФ, утвержден приказом Федерального казначейства от 14.06.2016 N 9н, в соответствии с которым протоколы вправе составлять следующие должностные лица Федерального казначейства:

- руководитель Федерального казначейства, его заместители;
- начальники структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства, их заместители;
- начальники отделов структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства, их заместители;
- руководители территориальных органов Федерального казначейства, их заместители;

- начальники структурных подразделений территориальных органов Федерального казначейства, их заместители;

- иные должностные лица Федерального казначейства и его территориальных органов, уполномоченные осуществлять контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере:

советники, ведущие консультанты, консультанты, главные специалисты-эксперты, ведущие специалисты-эксперты, специалисты-эксперты, главные контролеры-ревизоры, старшие контролеры-ревизоры отделов структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства;

консультанты, главные специалисты-эксперты, ведущие специалисты-эксперты, специалисты-эксперты, главные контролеры-ревизоры, старшие контролеры-ревизоры, контролеры-ревизоры структурных подразделений территориальных органов Федерального казначейства.

3) При осуществлении **муниципального** финансового контроля должностные лица органов местного самоуправления, **перечень** которых устанавливается **законами субъектов РФ*(2)**, вправе составлять протоколы о правонарушениях, предусмотренных ст. 7.32.6, статьями 15.1, 15.14 - 15.15.16, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, чч. 20 и 20.1 ст. 19.5, статьями 19.6 и 19.7 КоАП РФ (ч. 7 ст. 28.3, п. 6.1. ч. 1, ч. 3 ст. 1.3.1 КоАП РФ). Как правило, полномочиями по составлению протоколов наделяются органы внешнего*(3) и внутреннего муниципального финансового контроля.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел (**полиции**) вправе составлять протоколы по ст. 15.14 "Нецелевое использование бюджетных средств" КоАП РФ.

При этом в решении Элистинского горсуда Республики Калмыкия от 30.08.2016 N 12-149/2016 отмечается, что согласно ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела. В ч. 2 ст. 28.3 законодатель лишь дополняет перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по причине того, что рассмотрение дела отнесено к компетенции суда или должностного лица, которое непосредственно не осуществляет контроль за тем или иным правоотношением, т.е. предметная компетенция полиции определяется с учетом юрисдикции каждого должностного лица, с соблюдением его должностных обязанностей. Поскольку полномочие составлять протоколы в финансово-бюджетной сфере прямо отнесено к компетенции должностных лиц Федерального казначейства, которым и осуществляется соответствующий контроль, правомочий по составлению протоколов в рассматриваемом случае у должностных лиц ОВД не имелось.

Кроме того, дело вправе возбудить **прокурор** - при осуществлении надзора за исполнением Конституции РФ и законов (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ).

В п. 5 Постановления N 5 отмечается, что проверяя полномочия должностного лица на составление протокола, следует учитывать положения, содержащиеся в ст. 28.3 КоАП РФ, а также нормативные акты соответствующих федеральных органов исполнительной власти (ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ).

В случае реорганизации федеральных органов исполнительной власти необходимо проверять, сохранено ли за соответствующими должностными лицами этих органов право на составление протокола и рассмотрение дела и не переданы ли эти функции должностным лицам других федеральных органов исполнительной власти.

В случае упразднения указанных в главе 23 КоАП РФ или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений, должностными лицами которых был составлен протокол, либо упразднения должности должностного лица до внесения соответствующих изменений и дополнений в КоАП РФ или в закон субъекта РФ подведомственные им дела об

административных правонарушениях рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 22.3 КоАП РФ).

* (1) Положение о Федеральном казначействе, утв. постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 N 703. До 02 февраля 2016 года надзор осуществляла упраздненная ныне Служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор).

* (2) см., например, подп. "б" п. 1 ст. 5.3.1 Кодекса Тюменской области об административной ответственности от 27.12.2007 N 55; ч. 2.1 ст. 10.1 и Приложение N 1 Закона Саратовской области от 29.07.2009 N 104-ЗСО "Об административных правонарушениях на территории Саратовской области", Закон Забайкальского края от 08.12.2014 N 1098-ЗЗК "О перечне должностных лиц органов местного самоуправления, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных отдельными статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при осуществлении муниципального контроля, муниципального финансового контроля".

* (3) см., например, решения Верховного Суда Республики Алтай от 27.04.2017 N 12-22/2017, Кольского райсуда Мурманской области от 08.08.2016 N 12-98/2016.