Практика составления протоколов

В течение отчетного периода должностные лица КСП области реализовывали свои полномочия на составление протоколов об административных правонарушениях.

В течение 9 месяцев 2016 года в отношении должностных лиц объектов проверок **составлено 43 протокола об административных правонарушениях.** По сравнению с отчетным периодом 2015 года, количество составленных протоколов увеличилось и составило:

Из них **9** протоколов по статье **15.14.КоАП РФ** «Нецелевое использование бюджетных средств», **2** протокола по части 1 статьи **15.15.5 КоАП РФ «**Нарушение условий предоставления субсидий», **2** протокола по части 1 статьи **15.15.3 КоАП РФ** «Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов», **2** протокола по статье **15.11 КоАП РФ** «Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности», **16** протоколов по **части 1 статьи 15.15 КоАП РФ** «Невозврат бюджетного кредита, предоставленного бюджету бюджетной системы Российской Федерации», **10** протоколов по **части 1 статьи 15.15.1 КоАП РФ** «Неперечисление платы за пользование бюджетным кредитом, предоставленным бюджету бюджетной системы Российской Федерации», **1** протокол по статье **15.15.15.** КоАП РФ «Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания», **1** протокол по статье **15.15.10** «Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств».

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ по причине неправильного составления протокола об административном правонарушении либо неполноты представленных материалов **протоколы могут быть возвращены судебными органами в КСО.**

На причинах возврата я остановлюсь подробнее.

Исходя из положений части 1 статьи 1.6 КоАП РФ, обеспечение законности при применении мер административного принуждения предполагает не только наличие законных оснований для применения административного наказания, но и соблюдение установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности.

Согласно пункту 3 статьи 29.1 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют, в числе прочего, **правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы,** предусмотренные настоящим Кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы дела.

В соответствии с частью 1 статьи 28.2 КоАП РФ о совершении административного правонарушения составляется протокол (за исключением случаев, предусмотренных статьей 28.4, частями 1 и 3 статьи 28.6 указанного Кодекса).

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, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ, 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 (часть 2 статьи 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Физическому 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 (часть 4 статьи 28.2 КоАП РФ).

Исходя из положений данной статьи, протокол об административном правонарушении **составляется с участием лица**, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в нем должны быть указаны, помимо прочего, место, время совершения и событие административного правонарушения.

Таким образом, системный анализ положений ст. 25.4 и ст. 28.2 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что должностное лицо при составлении протокола об административном правонарушении **обязано известить** (уведомить) лицо, привлекаемое к ответственности (либо его законного представителя) о факте, времени и месте составления названного протокола в целях обеспечения ему возможности реализовать гарантии, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ (а именно, представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу).

В соответствии с пунктом 4.1. статьи 28.2. КоАП РФ, **в случае неявки** физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица**, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены** в установленном порядке, **протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие**. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в **течение трех дней со дня составления указанного протокола.**

Таким образом, в случае, если лицо, допустившее административные нарушения не может явиться для составления протокола, то КоАП РФ позволяет нам составить протокол в его отсутствие. Но в этом случае также необходимо соблюдать права лиц, привлекаемых к ответственности.

Так, для примера: В представленных в суд материалах, в нарушение указанной нормы отсутствовали доказательства, **подтверждающие надлежащее извещение** главы МО о месте и времени составления протокола об административном

правонарушении, а именно уведомления КСП области о месте и времени составления протокола и доказательства получения главой такого извещения.

Так, суд отметил, что глава МО приглашался для составления протокола к 27.06.2016 года, а протокол в его отношении составлен инспектором КСП области в его отсутствие только 01.07.2016, т.е. спустя 3 дня, на что не имелось законных оснований. Кроме того, в материалах дела отсутствовали доказательства, подтверждающие факт направления копии протокола лицу, в отношении которого он был составлен.

Судом данные недостатки протокола квалифицированы как существенные, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела, о чем суд вынес 14 определений «О возвращении протокола об административном правонарушении» и направил протоколы и материалы к нему в КСП области.

В пункте 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» разъяснено, что **существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 указанного Кодекса**, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 28.2. КоАП РФ, в случае, если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в иных случаях, предусмотренных пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ, **недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении устраняются в срок не более трех суток** со дня их поступления (получения) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. **Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнения**ми **возвращаются указанным судье**, органу, должностному лицу **в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.**

Таким образом, КСО имеется возможность исправить допущенные недостатки и направить протокол и материалы к нему согласно Определений суда о возврате в тот же суд для рассмотрения по существу.

В этой связи обращаю внимание на короткие сроки исправления допущенных при составлении протоколов ошибок. В данном случае для исправления существенных недостатков протокола требовалось надлежащее уведомить лицо о составлении в отношении него протокола и получить доказательства получения им копии протокола, а затем направить указанные документы в суд.

Кроме того, обращаю внимание на то, что Определение о возвращении протокола не может быть обжаловано.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в связи с тем, что

определение о возвращении протокола об административном правонарушении исключает возможность дальнейшего движения дела, оно может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, поскольку затрагивает право указанных лиц на судебную защиту, а также опротестовано прокурором. **Вместе с тем КоАП РФ не предусматривает возможность обжалования такого определения должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении.**

Соответственно, в случае не исправления ошибок протокола, он остается в органе и является недействительным.

В силу положений частей 1 и 4 статьи 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

В соответствии со статьей 28.9. КоАП РФ, при наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в статье 24.5 настоящего Кодекса, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление **о прекращении производства** по делу об административном правонарушении с соблюдением требований, предусмотренных статьей 29.10 настоящего Кодекса.

В статье 24.5. КоАП РФ перечислены обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, согласно которых производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из обстоятельств, в числе которых:

1) отсутствие события административного правонарушения;

2) отсутствие состава административного правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона);

3) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности (2 года с момента совершения)

4) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела.

Таким образом, если протоколом не будет установлена вина лица, привлекаемого к ответственности, производство по делу будет прекращено в виду отсутствия состава административного правонарушения.