

Рассмотрение дел об административных правонарушениях в финансово-бюджетной сфере

1. Кто рассматривает дела об административных правонарушениях

а) Федеральное казначейство рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренные предусмотренных 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 (ч. 1 ст. 23.7 КоАП РФ).

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени федерального казначейства вправе (ч. 2 ст. 23.7 КоАП РФ):

- 1) руководитель федерального казначейства, его заместители;
- 2) руководители структурных подразделений федерального казначейства, их заместители;
- 3) руководители территориальных органов федерального казначейства, их заместители;
- 4) руководители структурных подразделений территориальных органов федерального казначейства, их заместители - о правонарушениях, предусмотренных ч. 1 - 3 ст. 7.30.1, ч. 3 и 4 ст. 15.15, ч. 1, 3 и 4 ст. 15.15.1, ст. 15.15.5-1, ч. 1 - 6 ст. 15.15.6, ст. 15.15.7, 15.15.11, 15.15.14, 15.15.15 КоАП РФ.

Порядки осуществления производства по делам об административных правонарушениях в центральном аппарате Федерального казначейства и территориальными органами утверждены приказами Федерального казначейства, соответственно, от 30.11.2016 N 437 и от 28.11.2017 N 328.

б) Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренные 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) КоАП РФ, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1.7 ст. 23.1 КоАП РФ, ст. 7.32.6, 15.1, 15.14 - 15.15.16, 15.41, ч. 20 ст. 19.5 и ч. 1 ст. 19.7.2 КоАП РФ (в пределах своих полномочий (ч. 1 ст. 23.7.1 КоАП РФ).

Рассматривать дела от имени таких органов вправе (ч. 2 ст. 23.7.1 КоАП РФ):

- 1) руководители органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, и их заместители;
- 2) руководители структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, их заместители - о правонарушениях, предусмотренных ч. 1 - 3 ст. 7.30.1, ч. 3 и 4 ст. 15.15, ч. 1, 3 и 4 ст. 15.15.1, ст. 15.15.5-1, ч. 1 - 6 ст. 15.15.6, ст. 15.15.7, 15.15.11, 15.15.14, 15.15.15 КоАП РФ.

в) Судьи

Судьи рассматривают дела об административных правонарушениях:

- 1) предусмотренные ч. 20.1 ст. 19.5 КоАП РФ (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ);
- 2) предусмотренные ст. 7.32.6, ст. 15.1, 15.14 - 15.15.16 и ч. 20 ст. 19.5 КоАП РФ, **если дело о таком правонарушении возбуждено инспектором Счетной палаты РФ, либо уполномоченным должностным лицом контрольно-счетного органа субъекта РФ, либо уполномоченным должностным лицом органа муниципального финансового контроля** (ч. 1.1 ст. 23.1 КоАП РФ).
- 3) предусмотренные ст. 7.32.6, ст. 15.14, чч. 1 и 2 ст. 15.15.2, ст. 15.15.3, ч. 1 ст. 15.15.4, чч. 1 и 1.1 ст. 15.15.5, ст. 15.15.12, ст. 15.15.13, ч. 20 ст. 19.5 КоАП РФ рассматриваются судьями, **если**

орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ).

Судьи рассматривают отнесенные к компетенции иных органов (должностных лиц) дела, указанные в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, при условии, что они были переданы на их рассмотрение в связи с тем, что уполномоченный орган (должностное лицо) с учетом характера совершенного правонарушения, личности лица, в отношении которого ведется производство, и других указанных в законе обстоятельств **признал необходимым обсудить вопрос о возможности применения мер наказания, назначение которых отнесено к исключительной компетенции судей** (например дисквалификация). Учитывая, что передача дел данной категории на рассмотрение судье относится к компетенции названных выше органов (должностных лиц), судья в указанном случае обязан принять дело к рассмотрению по существу (подп. "в" п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5). Таким образом, по смыслу ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ возможность отнесения к компетенции суда рассмотрения дел, перечисленных в данной норме, поставлена законодателем в зависимость от усмотрения соответствующего административного органа или должностного лица (см., например, решение Курганского облсуда от 01.02.2018 N 72-33/2018). Преимущественно судебная практика идет по этому пути. Вместе с тем встречаются и решения судов, не учитывающих позицию Верховного суда, отмечая, что рассмотрение дел об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрена возможность применения дисквалификации, является исключительной прерогативой судебной власти (см., например, решение Вологодского облсуда от 19.11.2018 N 7-906/2018). Такие решения можно оспорить.

Если дело подлежит рассмотрению судьей, также следует учитывать, что:

а) Судьи **районных судов** рассматривают:

- дела об административных правонарушениях, которые указаны в чч. 1 - 2 ст. 23.1 КоАП РФ и производство по которым осуществляется **в форме административного расследования**. Какой орган рассматривает дело, по которому проводилось административное расследование (об особенностях применения данной нормы см. подробнее).

Внимание!

Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в т.ч. путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности. Не являются административным расследованием процессуальные действия, совершенные в соответствии с нормами УПК РФ в рамках предварительного расследования по уголовному делу, возбужденному в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, и впоследствии прекращенному.

Установив, что административное расследование фактически не проводилось, судья районного суда при подготовке дела к рассмотрению должен решить вопрос о его передаче мировому судье на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ. В случае проведения административного расследования в отраслях законодательства, не указанных в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, судья выносит определение о передаче дела на рассмотрение мировому судье на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ (подп. "а" п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

- дела об административных правонарушениях, влекущие дисквалификацию лиц, замещающих должности **федеральной государственной гражданской службы**, должности государственной **гражданской службы субъекта РФ**, должности **муниципальной службы** (абз. 2

ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ). Если же речь идет о дисквалификации иных лиц, упомянутых в ст. 3.11 (о дисквалификации) КоАП РФ, то такие дела рассматривает мировой судья.

При этом передача на рассмотрение судье дела осуществляется на основании вынесенного в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ определения органа или должностного лица, к которому поступило такое дело. Указанное определение должно отвечать требованиям ст. 29.12 КоАП РФ, в том числе содержать мотивы принятого решения. Вместе с тем отсутствие приведенных мотивов в определении о передаче дела на рассмотрение судье не может являться основанием для возвращения протокола и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол (п. 4 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

Примечание

1. Принимая к производству дело в отношении Министра физической культуры, спорта и молодежной политики ... области, судья районного суда не учел, что должность Министра является государственной должностью субъекта РФ и не относится к должностям государственной гражданской службы субъекта РФ в силу прямого указания п. 2 ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и положений п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". При таких обстоятельствах судья необоснованно применил положения абзаца второго ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ и принял дело к своему производству, что повлекло его рассмотрение с нарушением правил подсудности (см. решение Свердловского облсуда от 23.03.2016 N 71-138/2016).

2. Поименованные в ч. 2 ст. 23.7 КоАП РФ должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, уполномочены рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 15.14 КоАП РФ. При этом передача таких дел на рассмотрение судье зависит от необходимости применения более строгой меры наказания, назначение которой отнесено к исключительной компетенции судей (постановление ВС Республики Калмыкия от 24.10.2016 N 4А-128/2016).

б) Судьи **гарнизонных военных судов** рассматривают дела обо **всех** правонарушениях, **предусмотренных** чч. 1 - 2 ст. 23.1 КоАП РФ, если они совершены военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы (абзац 1 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, подп. "б" п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5, постановления Челябинского гарнизонного военного суда Челябинской области от 14.05.2015 N 5-62/2015, N 5-61/2015, N 5-60/2015).

в) Судьи **арбитражных судов** рассматривают дела по статьям, перечисленным в абзацах 4 и 5 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ. Указанный в этой норме перечень видов правонарушений является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию. Судьи судов общей юрисдикции не вправе рассматривать эти дела (подп. "д" п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

Составы бюджетных правонарушений в указанных выше нормах **не упомянуты**, следовательно, они подсудны судьям судов общей юрисдикции независимо от характера правонарушения и статуса лица, привлекаемого к ответственности (в том числе дела о правонарушениях, совершенных юридическими лицами и ИП) (подп. "е" п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

г) **Мировые судьи** рассматривают дела об административных правонарушениях **в остальных случаях, указанных в частях 1 - 2 ст. 23.1 КоАП РФ, (абзац 6 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).**

По общему правилу дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, подведомственные судьям судов общей юрисдикции, рассматривают мировые судьи. Подсудность дел мировым судьям определяется **путем исключения категорий дел, отнесенных к компетенции судей районных судов, военных судов и арбитражных судов** (подп. "г" п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

Примечание

В отношении дела, возбужденного **прокурором** в результате проверки ГРБС **муниципального** образования, суд пришел к выводу, что его рассмотрение относится к подведомственности **мирового** судьи, мотивируя тем, что это следует из анализа положений ч. 1.1 ст. 23.1 КоАП РФ во взаимосвязи со ст. 28.4 КоАП РФ и с учетом отсутствия органа, в полномочия которого входило бы рассмотрение дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 15.15.15 КоАП РФ (см. постановления ВС Республики Калмыкия от 19.07.2017 N 4А-75/2017, Хабаровского краевого суда от 20.11.2018 N 4А-667/2018).

В случае если при подготовке дела к рассмотрению установлено, что оно не относится к компетенции судьи, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, выносится определение **о передаче** протокола и материалов дела на рассмотрение **по подведомственности** (п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ).

Если дело **рассмотрено с нарушением подведомственности**, согласно п. 5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ в результате обжалования постановления может быть вынесено решение **об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности** (см., например, решение ВС Республики Алтай от 28.04.2016 N 12-28/2016).

Примечание

Нарушение правил подсудности (подведомственности) является существенным нарушением процессуальных требований, а потому постановление мирового судьи и решение судьи районного суда г. Волгограда подлежат отмене, а дело - возвращению мировому судье на новое рассмотрение со стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении для выполнения требований, предусмотренных п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ (постановление Волгоградского облсуда от 21.03.2016 N 4А-311/2016).

2. Место рассмотрения дела об административном правонарушении

По общему правилу, закрепленному в ст. 29.5 КоАП РФ, дело рассматривается **по месту совершения** правонарушения.

Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер, - место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

В отношении правонарушений, объективная сторона которых выражается в бездействии в виде неисполнения установленной правовым актом обязанности, необходимо исходить из места жительства физического лица, в том числе ИП, места исполнения должностным лицом своих

обязанностей либо места нахождения юридического лица, определяемого в соответствии со ст. 54 ГК РФ. Вместе с тем место рассмотрения дел, возбужденных в отношении юридических лиц по результатам проверки их филиалов, определяется местом нахождения филиалов, в деятельности которых соответствующие нарушения были выявлены и должны быть устранены (подп. "з" п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

Примечание

Магаданский облсуд в решении от 11.03.2016 N 7-23/2016 признал несостоятельной ссылку в жалобе на рассмотрение дела не по месту совершения правонарушения в поселке Ола Магаданской области, поскольку она основана на неверном толковании норм права. Согласно ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ дело рассматривается по месту совершения правонарушения, то есть органом, к компетенции которого относится рассмотрение дела, исходя из территории, на которую распространяется его юрисдикция. Госинспекция финконтроля Магаданской области является органом исполнительной власти Магаданской области, осуществляющим внутренний государственный контроль в сфере бюджетных правоотношений, и находится в городе Магадане. К полномочиям данного органа отнесено в том числе рассмотрение в соответствии с законодательством РФ дел об административных правонарушениях. С учетом того, что названная инспекция не имеет структурных подразделений, филиалов и представительств на территории области, то ее полномочия по рассмотрению дел распространяются на всю ее территорию. В этой связи дело было рассмотрено в соответствии с общими правилами - по месту совершения правонарушения соответствующим административным органом, полномочия которого распространяются на территорию поселка Ола Магаданской области.

Таким образом, дело, которое должно рассматриваться по месту совершения правонарушения, рассматривается уполномоченным органом по месту своего нахождения, если его юрисдикция распространяется на территорию, где было совершено правонарушение, в случае отсутствия в этом регионе его территориальных подразделений, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Место рассмотрения может быть **изменено** по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, о передаче дела для рассмотрения по месту жительства данного лица (ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ). При этом КоАП РФ **не обязывает данное лицо указывать причины**, по которым оно просит об этом, и представлять доказательства, подтверждающие уважительность таких причин. Однако **по бюджетным правонарушениям** это зачастую невозможно, поскольку такие дела в большинстве случаев рассматриваются уполномоченными органами, не имеющими подразделений на местах.

В случае же рассмотрения дела судом судья вправе отказать в удовлетворении такого ходатайства с учетом конкретных обстоятельств дела, если это необходимо для обеспечения баланса прав всех участников производства или защиты публичных интересов.

Например:

- при наличии возражений потерпевшего;
- в случае установления фактов недобросовестного пользования своими процессуальными правами лицом, в отношении которого ведется производство, выражающегося, например, в последовательном заявлении ходатайств об отложении рассмотрения дела об административном правонарушении по различным основаниям, а впоследствии - о рассмотрении дела об административном правонарушении по месту жительства.

В определении об отказе в удовлетворении ходатайства должны быть приведены основания,

препятствующие рассмотрению дела по месту жительства (подп. "з" п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

Внимание!

Необходимо учитывать, что КоАП РФ не предусматривает возможность передачи дела для рассмотрения по месту нахождения юридического лица в случае поступления такого ходатайства от его законного представителя (защитника).

В отношении дел, по которым проводилось **административное расследование**, ч. 2, ст. 29.5 КоАП РФ установлена **исключительная территориальная подсудность**, не подлежащая изменению по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство. Такие дела рассматриваются **по месту нахождения органа**, проводившего административное расследование.

При определении территориальной подсудности дел, по которым административное расследование проводилось должностным лицом структурного подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти (например, межрайонного отдела, межрайонного отделения, отдела, отделения, территориального пункта), необходимо учитывать, что дело в указанном случае подлежит рассмотрению судьей **районного** суда по месту нахождения названного **структурного подразделения, проводившего административное расследование**.

Если при подготовке к рассмотрению будет установлено, что дело не относится к компетенции судьи, он должен вынести определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов на рассмотрение по подведомственности на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ (подп. "з" п. 3 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

Нарушение территориальной подсудности также является основанием для отмены постановления.

3. Сроки рассмотрения дела об административном правонарушении

Дело об административном правонарушении рассматривается в **пятнадцатидневный срок** со дня получения **органом, должностным лицом**, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела (ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ).

Дело об административном правонарушении рассматривается в **двухмесячный срок** со дня получения **судьей**, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела (ч. 1.1 ст. 29.6 КоАП РФ).

В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела **срок рассмотрения дела может быть продлен** судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, **но не более чем на один месяц**. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение (ч. 2 ст. 29.6 КоАП РФ).

Вынесение постановления о назначении административного наказания в срок, более поздний, чем предусмотрено ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ, но в пределах срока давности, установленного ст. 4.5 КоАП РФ, не является основанием для признания его незаконным, поскольку этот срок не является пресекательным. Если привлекаемое к ответственности лицо не претерпело какие-либо неблагоприятные последствия в результате несоблюдения положения ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ при вынесении постановления о назначении административного наказания, указанное нарушение не

может служить основанием для отмены судебного решения (решение Архангельского облсуда от 30.06.2016 N 7р-410/2016).

Примечание

Росфиннадзор отказал в удовлетворении ходатайства о перенесении рассмотрения дела об административном правонарушении в связи с временной нетрудоспособностью, мотивировав следующим: рассмотрение дела уже переносилось по ходатайству в связи с временной нетрудоспособностью; находясь на амбулаторном лечении,*** не лишен возможности направить в административный орган защитника для участия в рассмотрении дела; в деле имеется доверенность гражданину *** на защиту его интересов при рассмотрении дела; в ходатайстве не указан срок, на который он просит перенести рассмотрение дела.

Суд, исследовав обстоятельства, пришел к выводу, что *** по объективным причинам не мог явиться в административный орган для принятия участия в рассмотрении дела. Участие в деле защитника не исключает право лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на личное участие при рассмотрении дела и пользоваться правами, предусмотренными ст. 25.1 КоАП РФ. Суд принял решение об отмене постановления должностного лица в связи с существенным нарушением процессуальных требований (решение Томского облсуда от 08.02.2016 N 7-51/2016).

Постановление по делу об административном правонарушении

По итогам рассмотрения дела могут быть вынесены **постановления**:

- а) о назначении административного наказания;
- б) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Кроме того, могут быть вынесены определения:

1) о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством РФ;

2) о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица.

В постановлении должны быть указаны:

- 1) должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесших постановление, их адрес;
- 2) дата и место рассмотрения дела;
- 3) сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;
- 4) обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;
- 5) статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу;
- 6) мотивированное решение по делу;
- 7) срок и порядок обжалования постановления.

В случае наложения административного штрафа в постановлении, помимо указанных в ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ сведений, должна быть указана информация о получателе штрафа, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа (ч. 1.1 ст. 29.10 КоАП РФ).

В постановлении о прекращении производства по делу в связи с истечением срока давности не могут содержаться выводы юрисдикционного органа о виновности лица, в отношении которого был составлен протокол об административном правонарушении. При наличии таких выводов в обжалуемом постановлении судья, с учетом положений ст. 1.5 КоАП РФ о презумпции невиновности, обязан вынести решение об изменении постановления, исключив из него указание на вину этого лица (п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ) (см. п. 13.1 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).

Постановление объявляется **немедленно** по окончании рассмотрения дела.

В исключительных составление мотивированного постановления может быть отложено не более чем на три дня со дня окончания разбирательства дела. Однако резолютивная часть постановления в таких случаях должна быть объявлена немедленно по окончании рассмотрения дела. **Днем вынесения постановления следует считать день его составления в полном объеме, а не день оглашения резолютивной части постановления** (ч. 1 ст. 29.11 КоАП РФ).

Копия постановления вручается под расписку физическому лицу или законному представителю физического (юридического) лица, в отношении которых оно вынесено либо высылается по почте заказным почтовым отправлением или в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, в порядке и случаях, которые предусмотрены ст. 24.9 КоАП РФ, в течение трех дней со дня вынесения постановления (ч. 2 ст. 29.11 КоАП РФ).

Постановление вступает в законную силу по истечении **десяти суток со дня вручения или получения копии постановления, если оно не было обжаловано либо опротестовано** (ст. 30.3 и 31.1 КоАП РФ).

Если копия постановления, направленная по месту жительства или месту нахождения лица, привлекаемого к административной ответственности, была возвращена с отметкой на почтовом извещении (отправлении) об отсутствии этого лица по указанному адресу либо о его уклонении от получения почтового отправления, а также по истечении срока хранения, то постановление вступает в законную силу по истечении десяти суток после даты поступления (возвращения) копии данного постановления (п. 29.1 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 N 5).