

ОСНОВНЫЕ СПОСОБЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ,
СВЯЗАННЫХ С ПРОИЗВОДСТВОМ ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,
ПОСЯГАЮЩИХ НА ЗДОРОВЬЕ И БЛАГОПОЛУЧИЕ НАСЕЛЕНИЯ

Д. А. Загонова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 3 сентября 2014 г.

Аннотация: *исследуются отдельные проблемы, связанные с производством по делам об административных правонарушениях, вносятся предложения по их разрешению. Анализируются судебная практика, мнения ученых.*

Ключевые слова: *административная ответственность, правонарушение, правоспособность, Конституция РФ, правоприменительная практика.*

Abstract: *this article investigates some special problems associated with the manufacture on Affairs about administrative offences, suggestions for their resolution. Analyzed the judicial practice, the views of scientists.*

Key words: *administrative responsibility, the offence, the legal capacity, the Constitution of the Russian Federation, the law-enforcement practice.*

Административная правоспособность – это способность приобретать субъективные юридические права и обязанности административно-правового характера. Административная дееспособность – это практическая способность собственными действиями приобретать субъективные юридические права и обязанности, осуществлять и прекращать их. Разновидностью административной дееспособности является административная деликтоспособность, способность лица нести административную ответственность за совершенные правонарушения.

В ст. 2 Конституции РФ говорится, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение, защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Справедливость судебного процесса достигается лишь при обеспечении равного положения сторон, а без надлежащего их извещения нельзя вести речь о состязательности сторон.

В то же время применительно к административному судопроизводству по делам об административных правонарушениях, посягающих на здоровье и благополучие населения, в котором отсутствует состязательность сторон, речь в большей степени идет о таком индивидуальном субъекте, как лицо, привлекаемое к административной ответственности, и об его извещении.

В соответствии с п. 2 ст. 25.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела.

Лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, считается надлежаще извещенным в том случае, если оно имеет точное представление о времени, месте рассмотрения дела и по какому поводу оно приглашается.

Факт надлежащего извещения связан с реальной возможностью лица, привлекаемого к ответственности, осуществлять права на защиту, гарантированные Конституцией РФ и КоАП РФ, в частности лично участвовать при рассмотрении дела, воспользоваться помощью защитника, возражать относительно протокола об административном правонарушении, знакомиться с материалами дела. Ибо отсутствие в процессе самого лица, привлекаемого к административной ответственности, и данных об его извещении приводит к нарушению конституционных прав на защиту.

По мнению А. А. Маркина, неэффективность решения данного вопроса достаточно часто оказывается причиной отмены постановлений о назначении административного наказания¹.

Безусловно, лицо, привлекаемое к административной ответственности, очень часто совершает действия по намеренному уклонению от получения почтовых отправлений, не открывает дверь, не отвечает на звонки с целью избежать ответственности, что делает невозможным известить участников по делу, а также в связи с повышенной опасностью совершенных правонарушений.

На стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении судья в силу требований ст. 29.4, 29.7 КоАП РФ решает вопрос о принятии материалов дела к производству и назначении времени и места рассмотрения дела либо о возвращении материалов обратно.

Исходя из указанных норм административного законодательства, приходим к выводу, что разрешение вопросов о назначении времени и места рассмотрения дела об административном правонарушении и вызове в судебное заседание лиц, указанных в ст. 25.1–25.10 КоАП РФ, отнесено к компетенции судьи (органа, должностного лица), уполномоченного рассматривать дело об административном правонарушении, а не лиц, составивших протокол, на что неоднократно обращал внимание Верховный Суд РФ.

Таким образом, судья в силу приведенных выше норм обязан независимо от наличия в деле такого уведомления и явки участников в судеб-

¹ См.: Маркин А. А. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях трудового законодательства // Правовая защита частных и публичных интересов : материалы Междунар. межвуз. науч.-практ. конф. (19–20 января 2006 г.) : в 3 ч. / отв. ред. Б. И. Ровный. Челябинск, 2006. Ч. 3. С. 74.

ное заседание по таким уведомлениям самостоятельно принять меры по извещению лиц, участвующих в деле.

Более того, такая форма вызова, как «уведомление», в любом процессуальном законодательстве России не существует, а есть такая форма вызова, как «повестка», в которой проставляется печать суда, роспись секретаря, номер, который соответствует номеру дела, что отсутствует в уведомлении.

Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ² с 7 января 2012 г. введена в действие ст. 25.15 КоАП РФ, согласно которой 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 вручения адресату.

Верховный Суд РФ неоднократно отмечал, что отсутствие в материалах дела данных, позволяющих установить способ доставки, ведет к отмене постановлений.

В связи с отсутствием в КоАП РФ четкого порядка вызова участников по делу возникает проблема надлежащего извещения. Верховный Суд РФ обратил внимание на необходимость выполнения требований закона о надлежащем извещении лица, привлекаемого к административной ответственности, в целях соблюдения установленных ст. 29.6 КоАП РФ сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях; в частности, судье необходимо принимать меры для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте судебного рассмотрения. Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью, посредством СМС-сообщения, в случае согласия лица на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату)³.

По мнению, например, Сахалинского областного суда, суду необходимо, наряду с направлением телеграмм и извещений о времени и месте

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 50. Ст. 7346.

³ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19.12.2013) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

судебного заседания, при их возврате предпринимать иные возможные меры извещения, включая телефонограммы, там, где имеются данные о наличии телефона, а также использовать извещение курьером либо администратором с приложением соответствующей информации в дело⁴.

На практике бывают случаи, когда извещение направляется только одним способом – почтовым отправлением или телеграммой и только единожды, после чего оно возвращается обратно в суд в связи с истечением срока хранения, однако, как мы указывали ранее, извещение одним способом не является достаточным, следовательно, в таком случае признание извещения надлежащим неосновательно.

Кроме того, в случае неполучения почтовой корреспонденции многие суды такую ситуацию трактуют не иначе, как уклонение лица, привлекаемого к административной ответственности, от получения почтовой корреспонденции и от явки в суд с целью затягивания судебного процесса, что впоследствии приведет к прекращению производства по делу за истечением трехмесячного срока давности, установленного ст. 4.5 КоАП РФ, однако ни в разъяснениях высших судов, ни в КоАП РФ нет такого понятия, как «уклонение», а следовательно, в соответствии с ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ суд должен рассматривать дело только в случае наличия в материалах дела доказательств надлежащего извещения.

Доставка и вручение извещений лицу, привлекаемому к административной ответственности, может производиться через оператора связи.

Признать сведения, полученные судом от оператора связи, в качестве надлежащих доказательств невручения извещения можно в том случае, если оператором связи соблюден порядок и сроки доставки и вручения почтовых отправлений или телеграмм.

Отношения между пользователями услуг телеграфной связи и операторами телеграфной связи регулируются Правилами оказания услуг телеграфной связи (п. 60–61, 64)⁵.

Почтовые отправления доставляются в соответствии с указанными на них адресами или выдаются в объектах почтовой связи. Извещения о регистрируемых почтовых отправлениях опускаются в почтовые абонентские ящики в соответствии с указанными на них адресами, если иное не определено договором между оператором почтовой связи и пользователем услугами почтовой связи.

Почтовые отправления и почтовые переводы при невозможности их вручения (выплаты) адресатам (или их законным представителям) хранятся в объектах почтовой связи в течение месяца, после чего возвращаются по обратному адресу.

⁴ Обзор практики рассмотрения дел об административных правонарушениях и применения административного законодательства при их рассмотрении : утв. на заседании президиума Сахалинского областного суда от 12 мая 2008 г. URL: http://oblsud.sah.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=54

⁵ Об утверждении Правил оказания услуг телеграфной связи : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. № 222 (в ред. от 31.01.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 17. Ст. 1557.

При неявке адресата за почтовым отправлением и почтовым переводом в течение пяти рабочих дней после доставки первичного извещения ему доставляется и вручается под расписку вторичное извещение.

Пунктами 3.4 и 3.6 Особых условий приема, вручения, хранения и возврата почтовых отправлений разряда «Судебное» предусмотрены иные сроки: почтовые отправления хранятся в объектах почтовой связи в течение семи дней, вторичное извещение доставляется в течение трех рабочих дней⁶.

По мнению А. С. Дугенца, не является допустимой форма уведомления лица, при которой соответствующее извещение доставляется почтальоном в почтовый ящик адресата с отметкой работника почты на уведомлении о доставке (роспись адресата в этом случае не предусмотрена). Им выражается уверенность в том, что при отсутствии записи о получении повестки адресатом уведомление о времени и месте рассмотрения дела не является надлежащим⁷.

Если при допущенных органом связи нарушениях судебное извещение не было получено стороной по делу по независящим от нее причинам, она не может считаться надлежаще извещенной, на что указывает Высший Арбитражный Суд РФ в своих определениях от 18 февраля 2008 г. по делу № 17232/07⁸ и от 31 марта 2011 г. по делу № ВАС-3013/11⁹.

Наличие или отсутствие нарушений по доставке и вручению почтовых отправлений или телеграмм должно рассматриваться непосредственно в судебном заседании наряду с основной жалобой. Данной позиции придерживаются многие арбитражные суды, однако суды общей юрисдикции придерживаются иной позиции, указанные обстоятельства не выясняются, поскольку в материалах дела присутствуют сведения, предоставленные оператором связи, о причине неполучения извещения (истек срок хранения), что является достаточным. В данном случае мы считаем необходимым, наряду с основной жалобой, обратиться в суд и с исковым заявлением к оператору связи с требованием о возврате почтового отправления или телеграммы при нарушении требований законодательства по их доставке и вручению, и в случае положительного решения приобщить судебное постановление к материалам административного дела.

И. С. Иванов указывает, что ненадлежащее извещение лица, в отношении которого возбуждено производство об административном правона-

⁶ О введении в действие «Особых условий приема, вручения, хранения и возврата почтовых отправлений разряда «Судебное»: приказ ФГУП «Почта России» от 31 августа 2005 г. № 343. URL: http://64.lo.msudrf.ru/modules.php?name=info_pages&id=512

⁷ См.: Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 122–123.

⁸ Определение ВАС РФ от 18 февраля 2008 г. № 17232/07 по делу № А-32-23915/2006-64/1ТР-2007-64/1ТР. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Определение ВАС РФ от 31 марта 2011 г. № ВАС-3013/11 по делу № А58-9441/09. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рушении, констатировалось и в случаях, когда, например, поступившая лицу повестка оказывалась выписанной на имя другого гражданина; лицо расписалось в получении повестки, в которой указана одна дата, а заседание в отсутствие лица проведено в другой день; в материалах дела имелся номер телефона лица, однако звонков по этому номеру не делалось, судья ограничился направлением заказного письма, по которому в итоге истек срок хранения¹⁰ либо, наоборот, информация о времени и месте рассмотрения дела передана лицу, ответившему по телефону, а впоследствии при обжаловании постановлений выяснялось, что телефон принадлежит другому лицу или вообще отключен за неуплату; судебные извещения направлялись по адресу, указанному в протоколе, тогда как в материалах дела имелся адрес места работы и (или) иной адрес места проживания, по которым извещения не направлялись; судебное извещение получено судебным участком и (или) лицом, привлекаемым к административной ответственности, после рассмотрения дела либо вообще отсутствует дата получения, на что указывается в постановлении Верховного Суда РФ от 8 октября 2010 г. по делу № 16-АД10-8¹¹.

Составление протокола об административном правонарушении и вынесение в тот же день постановления о привлечении к административной ответственности является существенным нарушением, поскольку, как считает М. Я. Сивакова, элементом надлежащего извещения является его заблаговременность, т.е. у лица или его защитника должно быть достаточно времени для подготовки своих возражений по делу об административном правонарушении. Так, лишение привлекаемого к административной ответственности лица возможности мотивированно возражать против выдвинутого в отношении его обвинения вследствие непредставления такому лицу времени для подготовки своих объяснений и возражений по материалам административного дела является существенным нарушением процедуры наложения административного взыскания¹².

Вместе с тем Верховный Суд РФ отмечает, что вынесение постановления по делу об административном правонарушении в день составления протокола об административном правонарушении возможно при соблюдении предусмотренного ст. 25.1 КоАП РФ права лица, привлекаемого к административной ответственности, участвовать в рассмотрении дела и воспользоваться услугами адвоката¹³.

Согласно данной позиции для вынесения постановления в другой день необходимы два условия: несогласие с нарушением и просьба о при-

¹⁰ См.: *Иванов И. С.* Практический комментарий к главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Там же.

¹² См.: *Сивакова М. Я.* Рассмотрение материалов налоговой проверки : нарушение существенных условий // *Налоговые споры : теория и практика.* 2009. № 4.

¹³ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2007 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 30 мая 2007 г. (в ред. от 10.03.2010) // *Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ.* 2007. № 9, ч. 2.

влечении защитника; в случае отсутствия таковой постановление выносится немедленно, что и происходит на практике.

Мы поддерживаем мнение М. Я. Сиваковой, поскольку лицу, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, необходимо время для подготовки к разбирательству, поиска доказательств, изучения нормативно-правовой базы, так как защиту своих прав можно осуществлять лично, поэтому наличие или отсутствие защитника при вынесении постановления не должно умалять права лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту.

Из положений ч. 1–2 ст. 25.1, ч. 1–3 ст. 25.4, ч. 2–4 ст. 28.2 КоАП РФ следует, что лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законный представитель извещаются о составлении протокола об административном правонарушении и о рассмотрении дела об административном правонарушении.

Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное таковым в соответствии с законом или учредительными документами юридического лица. Указанный перечень законных представителей юридического лица является закрытым.

Пункт 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ указывает, что доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей доверенности на представление интересов юридического лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле доказательством надлежащего извещения не является¹⁴.

Необходимо учитывать, что иной позиции по рассматриваемому вопросу придерживается Верховный Суд РФ, считающий, что руководитель филиала или представительства юридического лица может участвовать в составлении протокола об административном правонарушении при наличии у него соответствующих полномочий, выраженных в положении о филиале (представительстве) и общей доверенности, выданной ему юридическим лицом¹⁵.

А. Бычков считает, что в зависимости от того, в рамках какой юрисдикции будет рассматриваться дело об административном правонарушении – арбитражной или гражданской, – могут применяться вышеуказанные позиции¹⁶.

В настоящее время правоприменительная практика складывается по пути полного отрицания требований КоАП РФ, с чем соглашается Вер-

¹⁴ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (в ред. от 10.11.2011) // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См.: Бычков А. Защита от административного преследования // ЭЖ-Юрист. 2011. № 31. С. 7.

ховный Суд РФ, в частности, суды перестали считать обязанностью извещать защитника о времени и месте рассмотрения дела либо в случае извещения защитника считают, что последний обязан сообщить об этом своему клиенту или наоборот; извещение защитника производится только по одному адресу, указанному в заявлении, иные меры по извещению на другие адреса не применяются; проверка соблюдения оператором связи требований законодательства по доставке и вручению почтовых отправлений и телеграмм не осуществляется; считается достаточным направить участнику дважды извещение и в случае их неполучения данное лицо признается уклоняющимся от явки в суд, хотя КоАП РФ такого понятия, как «уклонение», не содержит.

Таким образом, в административном законодательстве не только отсутствует и не соблюдается принцип состязательности, но и существуют предвзятое отношение судов к участникам процесса, грубые нарушения процессуальных требований административного законодательства по извещению о времени и месте рассмотрения дела, в связи с чем нарушаются конституционные права граждан на защиту путем личного участия в судебном заседании.

Выходом из такой ситуации для лица, привлекаемого к административной ответственности, может служить следующее:

– во-первых, открыть в разных почтовых отделениях связи несколько абонентских ящиков и написать заявление на переадресацию почтовых отправлений из одного абонентского ящика в другой, тем самым затянуть время нахождения почтовых отправлений у оператора связи. В данной ситуации у защиты появится иммунитет от телеграмм, поскольку они доставляются в абонентский ящик в соответствии с правилами доставки регистрируемых почтовых отправлений;

– во-вторых, при получении почтовых отправлений указывать паспортные данные другого лица – способ рассчитан на невнимательность работников почтовой связи.

Однако у данной ситуации существует и обратная сторона. Многие лица заинтересованы в «растягивании» сроков уведомлений по понятной причине: истечение двухмесячного срока привлечения к административной ответственности. В связи с этим считаем целесообразным увеличить сроки привлечения к административной ответственности до шести месяцев.

В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внести следующие изменения: в части 1 статьи 4.5 слова «двух месяцев» заменить словами «шести месяцев».

В настоящее время в правоприменительной деятельности существует проблема с вынесением постановлений по делу об административном правонарушении в течение двухмесячного срока, о чем свидетельствует анализ числа прекращенных производством дел с истечением сроков давности привлечения лица к административной ответственности (+72,8 %). В течение двухмесячного срока правонарушитель находит способы не

присутствовать при рассмотрении дела вследствие объективных причин (болезнь, командировка и др.).

В результате принимаются решения о прекращении дела ввиду истечения сроков давности. Нередко правонарушители обращаются с ходатайством о рассмотрении дела по месту жительства, данные ходатайства удовлетворяются, а правонарушитель прилагает усилия к тому, чтобы не получить извещения о времени и месте рассмотрения. Вследствие этого дела прекращаются производством на том же основании – истечение сроков давности. Полагаем, что увеличение сроков привлечения к административной ответственности с двух месяцев до шести не позволит недобросовестным гражданам находить способы уклонения от привлечения к административной ответственности.

Воронежский государственный университет

Законова Д. А., соискатель кафедры административного и муниципального права

E-mail: Darya.Zagonova@gmail.com

Тел.: 8-920-218-88-28

Voronezh State University

Zagonova D. A., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: Darya.Zagonova@gmail.com

Tel.: 8-920-218-88-28