

**ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ЛИЦАМИ, В ОТНОШЕНИИ КОТОРЫХ
ВЕДЕТСЯ ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ
ПРАВОНАРУШЕНИИ, ПРОЦЕДУРНЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ,
ПРЕДОСТАВЛЕННЫМИ ИМ КОАП РФ**

Н. А. Морозова

*Юридический институт Сибирского федерального университета (СФУ)
(г. Красноярск)*

Поступила в редакцию 1 августа 2018 г.

Аннотация: статья посвящена типичным случаям злоупотребления лицами, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, принадлежащими им процессуальными правами и способам борьбы с ними.

Ключевые слова: КоАП РФ, административная ответственность, административное правонарушение, процессуальные права (процедурные возможности), лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (правонарушитель).

Abstract: article is devoted to cases of abuse of persons concerning which proceeding of administrative offense, is conducted by the procedural laws belonging to them (of offenders by the procedural laws belonging to them) and to ways of fight against abuses.

Key words: Code of the Russian Federation on Administrative Offences, administrative responsibility, administrative offence, **procedural laws** (procedural rights), the person concerning whom proceeding of administrative offense is conducted (offender).

Производство по делам об административных правонарушениях – урегулированный нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения.

Современное состояние производства по делам об административных правонарушениях характеризуется рядом противоречий и наличием пробелов, которые препятствуют его восприятию как «процесса» в смысле «наиболее совершенной формы процедуры властной государственной деятельности»¹.

¹ Д. Н. Бахрах указал, что «процедура властной государственной деятельности становится ее наиболее совершенной формой – юридическим процессом, когда она регулируется правовыми нормами и, что очень важно, регулируется полно и детально. Наличие отдельных и даже ряда процессуальных норм еще не превращает официальную процедуру в юридический процесс. Диалектическое превращение количества в качество происходит тогда, когда возникает развернутая регламентация всех стадий властной деятельности системой процессуальных норм» (Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство //

Следует признать давно назревшую необходимость кардинального реформирования производства по делам об административных правонарушениях, приведения его в соответствие с состязательными процессами, поскольку в настоящее время административные наказания по тяжести сравнивались с уголовными, а следовательно, и порядок их назначения должен совершенствоваться в сторону все более детального выяснения всех обстоятельств совершения правонарушения, точного установления вины лица с целью, среди прочего, защиты лиц от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения их прав и свобод. При этом одним из обязательных элементов всякого процесса является предусмотренный законом механизм противодействия злоупотреблению участниками процесса их процессуальными правами. Для КоАП РФ проблема злоупотреблений правами уже имеет актуальность, а механизма противодействия им нет.

Согласно ст. 24.1 КоАП РФ задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Ошибочно было бы считать, что эти задачи могут быть решены только силами органа, должностного лица или суда, ведущих производство по делу об административном правонарушении. В производстве участвуют все лица, перечисленные в главе 25 КоАП РФ, и все они должны своими усилиями способствовать достижению тех целей, которые перечислены в названной статье.

Однако реальность такова, что конкретные цели, которые ставят перед собой участники производства, орган (суд), ведущий производство, и лицо, в отношении которого оно ведется, различаются диаметрально.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе использовать все предоставленные законом процедурные возможности для защиты своих прав.

Вместе с тем реализация данным лицом предоставленных ему законом процедурных возможностей не должна препятствовать достижению целей производства по делу.

Под злоупотреблением процессуальным правом (процедурной возможностью применительно к производству по делам об административных правонарушениях) следует понимать умышленное поведение лица по осуществлению принадлежащей ему процессуальной возможности для препятствования достижению целей производства по делу об административном правонарушении.

Анализ судебной практики позволяет выделить наиболее часто встречающиеся способы злоупотребления процессуальными правами и процедурными возможностями лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Журнал рос. права. 2000. № 9. С. 8). Следует полностью согласиться с данным высказыванием.

КоАП РФ считает важнейшим условием законности извещение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о времени и месте составления протокола, рассмотрение дела и иных процессуальных действиях. Значение как самого факта извещения, так и определение момента вручения извещения весьма существенны, поскольку, например, составление протокола, рассмотрение дела об административном правонарушении в отсутствие лица, привлекаемого к ответственности, в отношении которого отсутствуют данные о его надлежащем извещении, является неустранимым существенным нарушением прав такого лица и влечет незаконность постановления².

Поэтому лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, прибегают к различным уловкам, чтобы считаться неизвещенными надлежащим образом.

Например, почти во всех судебных делах по жалобам на постановления о назначении наказаний, лица, которым эти наказания назначены, оспаривают факт получения корреспонденции в случае, если был использован иной способ связи, кроме почтового отправления.

Статья 25.15 КоАП РФ прямо указывает, что извещение может быть направлено 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, т. е. не ограничивает орган в определении способа связи.

В п. 24.1 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» прямо сказано, что при решении арбитражным судом вопроса о том, имело ли место надлежащее извещение лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении, следует учитывать, что КоАП РФ не содержит оговорок о необходимости направления извещения исключительно какими-либо определенными способами, в частности путем направления по почте заказного письма с уведомлением о вручении или вручения его адресату непосредственно.

Следовательно, извещение не может быть признано ненадлежащим лишь на том основании, что оно было осуществлено каким-либо иным способом (например, путем направления телефонограммы, телеграммы, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи).

Самим судам, рассматривающим дела об административных правонарушениях, ВАС РФ рекомендовал извещать или вызывать лиц, участвующих в деле, и иных участников арбитражного процесса телефонограммой, телеграммой, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи (п. 2 того же постановления).

² О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 п. 10, 24 // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

В п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»³ допускается извещение даже посредством СМС-сообщения (при наличии согласия лица на уведомление посредством СМС-извещения и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату); допускаются и все вышеперечисленные способы, но только при условии, что выбранный способ связи позволяет контролировать получение информации лицом, которому оно направлено.

КоАП РФ устанавливает общее требование – выбранный способ связи должен обеспечивать фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

Именно данное обстоятельство и служит предметом спора относительно факта извещения.

Как правило, факт направления факса подтверждается отчетом о его отправке⁴. Однако судебная практика свидетельствует о дополнительных обстоятельствах, которые приходится доказывать органу, и при недоказанности которых уведомление считается ненадлежащим:

- что факс был не только отправлен, но и получен⁵;
- факс принадлежит именно тому лицу, в отношении которого ведется производство по делу⁶;
- переданный факс мог быть принят принимающей стороной⁷;
- был передан именно текст извещения, а не посторонняя информация⁸.

Лицу же, в отношении которого ведется производство, достаточно просто отрицать вышеуказанные обстоятельства в силу невозможности до-

³ Рос. газета. 2005. № 80 ; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

⁴ См., например, постановления: ФАС Волго-Вятского округа от 27.10.2010 по делу № А43-38836/2009 ; ФАС Западно-Сибирского округа от 12.03.2014 по делу № А27-17282/2012 ; Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.03.2016 по делу № А15-2790/2015 ; Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.09.2014 по делу № А56-27674/2014.

⁵ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 14.07.2014 по делу № А19-3716/2014.

⁶ См., например, постановления: Третьего арбитражного апелляционного суда от 12.09.2011 по делу № А33-6900/2011 ; Арбитражного суда Уральского округа от 24.08.2015 по делу № А60-50618/2014 ; Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.12.2014 по делу № А05-9562/2014.

⁷ См., например, постановления: Второго арбитражного апелляционного суда от 26.08.2011 по делу № А31-2033/2011 ; Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.06.2011 по делу № А66-2657/2011. В постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2012 по делу № А11-1830/2012 обсуждается вопрос о времени передачи факса (в рабочее или нерабочее время).

⁸ См., например, постановления: Президиума ВАС РФ от 04.09.2012 № 5184/12 по делу № А40-103033/11-79-895 ; Третьего арбитражного апелляционного суда от 07.12.2015 по делу № А33-3289/2015 ; Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2015 по делу № А66-3331/2015 ; ФАС Северо-Западного округа от 05.03.2013 по делу № А05-3565/2012.

казывания отрицательных фактов, а также в силу действия презумпции невиновности только этих утверждений может быть достаточным для признания постановления незаконным⁹.

Не менее спорным является и направление извещений посредством электронной почты¹⁰. Факт доставки электронного письма, как правило, доказывается путем предоставления скриншотов с экрана отправителя¹¹ – вместе с тем процедура фиксации содержания электронных доказательств должна производиться нотариусом в соответствии со ст. 102 и 103 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»¹² – в противном случае доказательства не отвечают правилу допустимости и могут быть подвергнуты сомнению¹³. Кроме того, факт отправления электронного сообщения не равноценен факту его доставки, и уравнивание доказанности этих обстоятельств является шаткой конструкцией, не всегда поддерживаемой судами¹⁴.

⁹ См., например: постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 12.10.2011 по делу № А69-1050/2011.

¹⁰ О доказывании принадлежности адреса электронной почты см., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 13.11.2014 по делу № А33-11017/2014.

¹¹ См., например, постановления: Третьего арбитражного апелляционного суда от 13.11.2014 по делу № А33-11017/2014 ; Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.03.2015 по делу № А01-2162/2014 ; Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.03.2014 по делу № А07-22572/2013.

¹² Основы законодательства Российской Федерации о нотариате : утв. ВС РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357 ; Рос. газета. 1993. 13 марта.

¹³ Данный вывод для гражданско-правового спора (постановления Десятого арбитражного апелляционного суда от 24.10.2017 по делу № А41-24937/17 ; Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.10.2012 по делу № А26-7254/2011) ; для спора о привлечении к административной ответственности (постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 28.07.2016 по делу № А40-19405/16).

¹⁴ Подробное обоснование вывода приведено в постановлении Второго арбитражного апелляционного суда от 30.07.2015 по делу № А17-1816/2015, где указано: Отчет о доставке электронных писем на адрес электронной почты, сформированный с учетом специфики работы используемого административным органом почтового клиента Microsoft Outlook, включает в себя сообщение следующего содержания: «Доставка этим получателям или группам выполнена, но сервер назначения не прислал уведомления о доставке», сам отчет об отправке уведомления не свидетельствует о надлежащем извещении привлекаемого к административной ответственности лица, поскольку необходимо, чтобы из такого отчета явственно следовало, что адресат получил направленное ему сообщение. Указанное сообщение может свидетельствовать об отказе адресата от уведомления отправителя о прочтении электронного письма или о технических проблемах получателя, которые могут привести к невозможности получения корреспонденции. Таким образом, у отправителя отсутствует возможность зафиксировать факт получения письма, что в свою очередь не может подтверждать выполнение административным органом установленной ст. 25.15 КоАП РФ обязанности.

В случае с телефонограммами сведения об исходящих звонках от органа могут подтверждать факт звонка на определенный номер¹⁵ (его принадлежность лицу, в отношении которого ведется производство, его законному представителю или уполномоченному представителю еще следует доказать¹⁶), но не могут подтверждать содержание разговора¹⁷, чем также нередко пользуются недобросовестные лица.

В связи с изложенным выше чаще всего органы административной юрисдикции выбирают в качестве способа извещения направление писем почтой.

Статьей 25.15 КоАП РФ закреплены правила, которые позволяют пресекать наиболее очевидные попытки злоупотребления. Так, ч. 2 указывает, что извещения, адресованные гражданам, в том числе индивидуальным предпринимателям, направляются по месту их жительства. При этом место жительства индивидуального предпринимателя определяется на основании выписки из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей. В ч. 3 закреплено, что место нахождения юридического лица, его филиала или представительства определяется на основании выписки из единого государственного реестра юридических лиц.

На основании указанных норм, применяя по аналогии п. 1 постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 61 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица»¹⁸, органы, как правило, полагают, что достаточно направления извещения лицу по его официальному адресу¹⁹.

Однако, как показывают примеры из судебной практики, часто возникают дополнительные вопросы.

¹⁵ См., например, постановления: ФАС Поволжского округа от 25.03.2010 по делу № А55-26314/2009 и Седьмого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2015 по делу № А45-6241/2015 (использована детализация звонков, полученная от оператора связи); Третьего арбитражного апелляционного суда от 01.09.2017 по делу № А33-10037/2017 (использовано доказательство «согласование о совершении звонка на сотовые номера телефонов для решения служебного вопроса»); Шестого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2014 по делу № А73-12957/2013 (использовано доказательство – отчет о телефонограмме).

¹⁶ См., например, постановления: Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23.12.2015 по делу № А15-1693/2015 (данное обстоятельство доказано); Пятого арбитражного апелляционного суда от 25.01.2016 по делу № А51-17249/2015 и от 25.01.2016 по делу № А51-17357/2015 (данное обстоятельство не доказано).

¹⁷ См., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 13.02.2018 по делу № А33-18902/2017.

¹⁸ Экономика и жизнь (бухгалтерское приложение). 2013. № 32.

¹⁹ См., например, постановления: Верховного Суда РФ от 03.12.2015 № 308-АД15-12899 по делу № А15-4398/2014; Верховного Суда РФ от 01.08.2016 № 308-АД16-8508 по делу № А15-2255/2015; Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.02.2017 по делу № А19-14134/2015; Третьего арбитражного апелляционного суда от 04.04.2018 по делу № А33-31/2018.

Нередко лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, сознательно не получают направленную им корреспонденцию, несмотря на предложения органа связи явиться за ней.

В п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указано, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда из указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение об отсутствии адресата по указанному адресу, о том, что лицо фактически не проживает по этому адресу либо отказалось от получения почтового отправления, а также в случае возвращения почтового отправления с отметкой об истечении срока хранения, если были соблюдены положения Особых условий приема, вручения, хранения и возврата почтовых отправлений разряда «Судебное», утвержденных приказом ФГУП «Почта России» от 31 августа 2005 г. № 343. В п. 24 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» дополнительно закреплено, что не могут считаться не извещенными лица, отказавшиеся от получения направленных материалов или не явившиеся за их получением, несмотря на почтовое извещение (при наличии соответствующих доказательств).

Согласно п. 34 Правил оказания услуг почтовой связи, утвержденных приказом Минкомсвязи России от 31 июля 2014 г. № 234²⁰, до его изменения приказом Минкомсвязи России от 13 февраля 2018 г. № 61 «О внесении изменений в приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 31.07.2014 № 234 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи»²¹ было установлено, что почтовые отправления при невозможности их вручения адресатам (их уполномоченным представителям) хранятся в объектах почтовой связи в течение 30 дней со дня поступления почтового отправления в объект почтовой связи. Срок хранения почтовых отправлений может быть продлен по заявлению отправителя или адресата (его уполномоченного представителя). При неявке адресата за почтовым отправлением в течение пяти рабочих дней после доставки первичного извещения ему доставляется и вручается под расписку вторичное извещение.

На основании данной нормы суды считали наличие вторичного извещения критерием надлежащего уведомления лица о том, что ему поступило почтовое отправление, в его отсутствие письмо считалось не доставленным надлежащим образом²².

²⁰ Рос. газета. 2014. 31 дек.

²¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²² См., например, постановления: Третьего арбитражного апелляционного суда от 26.03.2015 по делу № А33-26610/2014 ; Третьего арбитражного апелляционного суда от 16.04.2015 по делу № А33-1158/2015.

Вышеназванным приказом Минкомсвязи России от 13 февраля 2018 г. № 61 изменено соответствующее правило – вторичного извещения с 9 апреля 2018 г. не требуется.

Однако еще до этого момента внутренним письмом Почты России от 5 ноября 2014 г. № 1.3.3-01/439²³ было принято решение о непроставлении на оборотной стороне всех видов регистрируемых почтовых отправлений отметки о дате и времени выписки вторичного извещения ф. 22, за исключением почтовых отправлений разряда «Судебное».

Суды сочли, что данное письмо не является нормативным актом и не отменяет требований приказа ФГУП «Почта России» от 17 мая 2012 г. № 114-п, приказа Минкомсвязи России от 31 июля 2014 г. № 234 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи» и, соответственно, отсутствие отметки о вторичном извещении становится причиной признания действий органа по извещению лица, не соответствующими закону²⁴.

Кроме того, доказательствами надлежащего извещения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, орган должен располагать на момент совершения процессуального действия – в противном случае он должен отложить его совершение или оно может быть признано совершенным с нарушением порядка²⁵.

Нередко оспаривается подпись должностных лиц, получивших уведомление и дальнейшая передача ими полученной информации лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении или его законному представителю²⁶.

Закон требует известить о совершении процессуальных действий именно само лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или его законного представителя.

При этом, как указано в п. 24 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной прак-

²³ Опубликовано не было.

²⁴ См., например, постановления: Третьего арбитражного апелляционного суда от 03.04.2018 по делу № А74-18037/2017 ; Ивановского областного суда от 28.11.2016 № 4а-358/2016.

²⁵ Так, например, в постановлении Третьего арбитражного апелляционного суда от 09.04.2018 по делу № А33-22978/2017 отражена ситуация, когда орган, заблаговременно направив уведомление лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, рассмотрел дело. Лицо, несмотря на два извещения, за письмом на почту не явилось. Вместе с тем, поскольку на дату рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесении оспариваемого постановления административный орган не располагал достаточными сведениями о надлежащем извещении заявителя о дате, времени и месте совершения соответствующих процессуальных действий – доказательствами соблюдения в полном объеме процедуры надлежащего извещения лица органом почтовой связи (состоялось ли вторичное извещение), суд признал извещение ненадлежащим, а вынесенное постановление – незаконным.

²⁶ См., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 19.08.2015 по делу № А69-492/2015.

тике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», перечень законных представителей юридического лица является закрытым. В связи с этим судам необходимо учитывать, что представитель юридического лица, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель его филиала или подразделения, законным представителем не является. Поэтому его извещение не может рассматриваться как извещение законного представителя.

Данное правило открывает широкие возможности для злоупотребления, так как фактическое, реальное извещение именно законного представителя (руководителя) юридического лица обычно довольно затруднительно. Корреспонденция вручается или лицу, действующему на основании доверенности, или лицу, чьи полномочия в качестве работника юридического лица явствуют из обстановки – секретарю²⁷, работнику²⁸, продавцу²⁹, курьеру³⁰, иному работнику офиса³¹.

Подписи этих лиц, факт нахождения их в трудовых отношениях часто оспариваются³². Суды, как правило, исходят из презумпции ответственности организации за действия своего работника, т. е. если лицо, указавшее свою должность в организации, получило письмо, организация считается извещенной. Данное допущение является весьма спорным³³.

²⁷ См., например, постановления: ФАС Уральского округа от 11.02.2010 по делу № А60-48839/2009-С6 ; Второго арбитражного апелляционного суда от 28.10.2009 по делу № А31-5466/2009 ; Третьего арбитражного апелляционного суда от 24.12.2015 по делу № А69-2276/2015.

²⁸ См., например: Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2010 по делу № А43-38836/2009.

²⁹ См., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 21.01.2016 по делу № А33-20656/2015.

³⁰ См., например: Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 14.12.2011 по делу № А58-2768/2011.

³¹ См., например: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 03.07.2009 по делу № А40-28581/09-92-124 (должностное лицо – заместитель главного бухгалтера).

³² См., например: Постановление ФАС Центрального округа от 22.06.2012 по делу № А36-4498/2011.

³³ Например, в постановлении Второго арбитражного апелляционного суда от 18.11.2009 по делу № А28-13020/2009 указано, что в связи с невозможностью установить, кому из работников общества было вручено факсимильное извещение (факс работал в автоматическом режиме) и невозможностью доказать, что уведомление было передано законному представителю, было отменено постановление о привлечении к ответственности. Аналогичные ситуации: постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 02.07.2009 по делу № А31-2623/2009 ; постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 28.05.2009 по делу № А17-291/2009. Ситуация с подтверждением свидетельскими показаниями (курьера, вручавшего корреспонденцию) вручения извещения именно работнику общества см. раздел «Административное производство» главы 2 «Извещение посредством направления факса» Обзора судебной арбитражной практики по вопросам оценки доказательств соблюдения административными органами требований о надлежащем извещении лица, привлекаемого к административной ответственности, о совершении тех или иных процессуальных действий по делу об админи-

Если же должность лица из текста уведомления установить невозможно, остается только рассчитывать на пояснения органа связи – каким образом устанавливались полномочия представителя адресата³⁴. Не всегда почта может ответить на этот вопрос, кроме того, его направление и ожидание ответа нередко приводят к истечению сроков привлечения к ответственности.

С аналогичными проблемами сталкиваются органы в случае вручения корреспонденции родственникам лиц, в отношении которых ведется производство³⁵.

Интересным представляется то, что даже явка защитника с доверенностью не всегда может являться доказательством надлежащего извещения. Связано это с закрепленным в п. 24 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» правил, согласно которому 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 лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле само по себе доказательством надлежащего извещения не является.

Данное правило на практике приводит к парадоксальной ситуации: несмотря на явку в орган административной юрисдикции представителя, чьи полномочия сомнению не подвергаются, само лицо, в отношении которого ведется производство, может заявить об отсутствии надлежащего извещения³⁶. Не ясно, следует ли в таком случае считать явку представителя действием в чужом интересе без поручения, и почему такие действия должны влиять на ход производства по делу об административном правонарушении? Ведь в судебном процессе явка представителя с

административном правонарушении; соблюдения требований ст. 123, 124 АПК РФ при рассмотрении споров в арбитражном суде (утв. на заседании Президиума Седьмого арбитражного апелляционного суда от 31.03.2014 № 3). Похожая ситуация: постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 20.05.2011 по делу № А69-2875/2010.

³⁴ См., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 21.01.2016 по делу № А33-21044/2015.

³⁵ См., например, постановления: Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18.12.2009 по делу № А67-7668/09 ; Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.03.2010 по делу № А55-34866/2009 ; Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.12.2012 по делу № А44-6648/2012 ; Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.07.2015 по делу № А32-41361/2014 ; Третьего арбитражного апелляционного суда от 31.05.2011 по делу № А69-144/2011 ; Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.08.2013 по делу № А66-14666/2012 ; Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.04.2016 по делу № А63-8325/2015.

³⁶ См., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 27.10.2015 по делу № А33-3287/2015.

надлежащим образом оформленными полномочиями полностью снимает вопрос извещения стороны о начавшемся процессе.

С целью пресечения вышеуказанных злоупотреблений следует, как представляется, внести в практику следующие правила:

1) лицо, в отношении которого ведется производство, может быть извещено путем направления факсов, телефонограмм и электронных писем на официальные адреса, указанные в бланках документов или ранее использовавшиеся лицом для переписки с органом³⁷. Неисправность данных средств связи или непрохождение сообщения подлежат доказыванию таким лицом³⁸;

2) всякое извещение, полученное представителем лица, в том числе и того, чьи полномочия явствуют из обстановки, считается надлежащим³⁹;

3) явка защитника с надлежащим образом оформленной доверенностью подтверждает извещение лица⁴⁰.

Лишним представляется правило о том, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с деятельностью филиала (представительства), расположенного вне места нахождения юридического лица, извещение о времени и месте судебного заседания суду необходимо направить не только по месту нахождения самого юридического лица, но и по месту нахождения соответствующего филиала (представительства) (п. 1 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»). Координация деятельности головного предприятия и его филиала является организационной задачей самого юридического лица.

Другим способом злоупотребления является создание условий для недостоверности процессуальных документов, составляемых в ходе производства по делу об административном правонарушении.

Так, нередко лица, совершившие правонарушение, вносят в документы недостоверные сведения или не вносят необходимых данных, например о наличии специального статуса, исключающего общий порядок производства – с последующим сообщением его уже на стадии обжалования⁴¹; о заболеваниях или обстоятельствах, делающих невозможным

³⁷ Об отражении данной позиции в практике см., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 29.03.2018 по делу № А74-17871/2017.

³⁸ Об отражении данной позиции в практике см., например: Постановление: Восьмого арбитражного апелляционного суда от 17.03.2010 по делу № А46-23747/2009.

³⁹ Об отражении данной позиции в практике см., например, постановления: Второго арбитражного апелляционного суда от 03.10.2011 по делу № А31-3185/2011 ; Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.04.2014 по делу № А56-57783/2013.

⁴⁰ Об отражении данной позиции в практике см., например: Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.05.2008 по делу № А32-20708/2007-56/489-115АЖ.

⁴¹ См., например, постановления Верховного Суда РФ: от 7 февраля 2018 г. № 67-АД18-1; от 7 ноября 2016 г. № 49-АД16-10; от 12 января 2015 г. № 83-АД14-6; от 2 сентября 2014 г. № 49-АД14-9.

применение отдельных видов наказаний – также с сообщением на стадии обжалования о данных фактах⁴².

Возможно, в КоАП РФ следовало бы внести ответственность за сообщение недостоверных сведений при производстве по делу об административном правонарушении о личности, статусе, месте жительства и прочее лица, в отношении которого ведется производство – если в дальнейшем это повлекло отмену постановления или невозможность его исполнения.

Нередко лица, в отношении которых ведется производство, отказываются от участия в процессуальных действиях, от подписания протоколов, проставления отметки о разъяснении им их прав, а в дальнейшем ссылаются на эти обстоятельства как на свидетельствующие о существенном нарушении их прав⁴³. Лицо, осуществляющее процессуальные действия, вправе своей подписью зафиксировать такой отказ, однако это не позволяет избежать дальнейших ожесточенных споров по подобному поводу. Представляется, что оптимальным способом доказывания здесь могла бы быть аудио- или видеозапись, которую судам следует принимать в качестве доказательства независимо от того, предусмотрено ли ее ведение при совершении конкретного действия.

Отдельно следует остановиться на любопытных случаях, связанных с оспариванием подписей понятых или отзывом ими своих подписей. Нередко действия, требующие участия понятых, производятся на территории организаций (например, осмотр в соответствии со ст. 27.8 КоАП РФ), где сложно найти случайных прохожих, которые могли бы выступить понятыми. В качестве понятых привлекаются сотрудники организации, которые в дальнейшем отказываются от правильности зафиксированных ими показаний, поясняют, что подписи поставили формально, самих действий не видели⁴⁴. Процессуальные действия, проведенные с такими нарушениями, признаются незаконными, а доказательства, полученные в результате – недопустимыми. Противопоставить этому почти нечего. Попытки привлечения в качестве понятых сотрудников самого органа также негативно оцениваются в судебной практике⁴⁵. Можно предложить

⁴² См., например, постановления: Приморского краевого суда от 30.09.2016 по делу № 4а-836/2016 ; Кемеровского областного суда от 22.09.2016 по делу № 4А-1199/2016 ; Алтайского краевого суда от 16.06.2015 по делу № 4а-478/2015.

⁴³ См., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 21.08.2014 по делу № А33-3422/2014 – лицо расписалось в протоколе, однако в графе о разъяснении прав подпись отсутствовала. В постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 13.03.2007 по делу № А02-1521/2006 (определением ВАС РФ от 04.07.2007 № 7906/07 в передаче в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления, а также решения от 17.10.2006 и постановления апелляционной инстанции от 22.11.2006 Арбитражного суда области по данному делу отказано) отражена ситуация, когда лицо отказалось от подписания протокола, в дальнейшем ссылалось на нарушение его прав.

⁴⁴ См., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 07.07.2017 по делу № А33-4637/2017.

⁴⁵ См., например, постановления: ФАС Восточно-Сибирского округа от 11.06.2010 по делу № А33-3254/2010 ; Третьего арбитражного апелляционного

только ведение видеозаписи всего процесса процессуального действия с последующим использованием ее как замены подписей понятий.

Целью всех этих действий на стадии возбуждения и расследования дела об административных правонарушениях является затруднение сбора и фиксации органом доказательств – для невозможности доказывания состава правонарушения, возможного затягивания процедуры их сбора – в расчете на истечение сроков привлечения к ответственности.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, после сбора всех доказательств, цель злоупотребления правами изменяется – главным становится максимальное затягивание процесса рассмотрения до истечения срока привлечения к ответственности. Как правило, в ход идут процессуальные ходатайства, не препятствующие рассмотрению, тем не менее, отказ в удовлетворении которых ставит под сомнение соблюдение прав лица, в отношении которого ведется производство (об отложении рассмотрения в связи с невозможностью явки⁴⁶, для предоставления дополнительных документов, для обжалования в вышестоящий орган⁴⁷, о необходимости ознакомления с материалами⁴⁸, о вызове свидетелей и т. д.⁴⁹). Следует оговориться, что наличие у лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, соответствующих прав сомнению не подвергается. Немотивированное и автоматическое отклонение всех ходатайств уводит производство в другую крайность – в обвинительный уклон, – что является недопустимым⁵⁰. Характерные признаки, отличающие правомер-

суда от 30.12.2015 по делу № А33-16197/2015 ; а также вопрос 13 Рекомендаций Научно-консультативного совета при Арбитражном суде Северо-Кавказского округа (подготовлены АС Северо-Кавказского округа).

⁴⁶ Например, в постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда от 30.07.2013 по делу № А45-5313/2013 такое поведение расценено как злоупотребление.

⁴⁷ См., например: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.11.2014 по делу № А12-26650/2014.

⁴⁸ В постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 17.01.2018 по делу № А59-3005/2017 суд оценил тот факт, что до рассмотрения административного дела по существу общество 30.06.2017 в 09 час. 18 мин. представило в министерство ходатайство от 29.06.2017 об отложении его рассмотрения, мотивированное намерением ознакомиться с материалами административного производства, подготовить объяснения, приобщить к материалам административного дела доказательства общества. Ходатайство общества административным органом в ходе производства по делу об административном правонарушении не было рассмотрено, возможность ознакомиться с материалами дела об административном правонарушении не была предоставлена. Орган полагал, что со стороны общества допущено злоупотребление правами. Суд не согласился с данным доводом и признал постановление незаконным как вынесенное с несоблюдением прав лица.

⁴⁹ См., например: Постановление Верховного Суда РФ от 7 февраля 2018 г. № 67-АД18-1.

⁵⁰ См. об этом: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № 1339-О ; постановления Верховного Суда РФ: от 15 февраля 2018 г. № 67-АД18-2 ; от 26 декабря 2017 г. № 5-АД17-101.

ную реализацию лицом своих процессуальных прав от попыток злоупотребления ими, – неоднократность таких ходатайств⁵¹, их надуманность, немотивированность⁵² или неконкретность, заявление их всегда непосредственно в процессе разбирательства или как можно ближе к нему по времени⁵³. Работа с каждым таким ходатайством должна вестись индивидуально, злоупотребление правом должно влечь отказ в его предоставлении, при этом сам отказ должен быть конкретным и мотивированным, с указанием на фактические причины.

Нередки случаи направления на рассмотрение дела неуполномоченного представителя⁵⁴. В случае выяснения такого обстоятельства в ходе рассмотрения орган скорее всего отложит дело; в случае ошибочного допуска к участию и выяснения после вынесения постановления – постановление будет признано недействительным⁵⁵; суд может также признать необоснованными сомнения органа в полномочиях представителя и опять же отменить постановление⁵⁶. Основания заподозрить злоупотребление возникают при неоднократности использования данного способа – и в этом случае при наличии надлежащего извещения дело следует рассматривать по существу⁵⁷.

⁵¹ Так, например, в постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.11.2011 по делу № А60-15502/11 суд указал, что рассмотрение дела откладывалось неоднократно по инициативе самого органа, а не по ходатайствам общества, поэтому признаков злоупотребления в действиях общества, единожды заявившего ходатайство об отложении, нет. Напротив, в постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.07.2010 по делу № А60-13647/10 суд указал на то, что нарушитель неоднократно заявлял ходатайства об отложении составления протокола и рассмотрения дела по существу, в чем усматривается злоупотребление правом.

⁵² См., например: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.11.2011 по делу № А12-12227/2011.

⁵³ Так, например, в постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.09.2014 по делу № А12-15531/2014 суд отказал в признании злоупотребления именно потому, что ходатайство поступило в канцелярию министерства заблаговременно до рассмотрения дела об административном правонарушении, что является безусловным правом лица, привлекаемого к ответственности, а непоступление ходатайства к инспектору до рассмотрения дела об административном правонарушении является внутренними организационными проблемами юридического лица.

⁵⁴ См., например: Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 10.10.2016 по делу № А19-6065/2016.

⁵⁵ См., например, постановления: Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.09.2016 по делу № А65-6101/2016 ; ФАС Северо-Западного округа от 24.06.2010 по делу № А44-7036/2009 (определением ВАС РФ от 20.10.2010 № ВАС-12897/10 отказано в передаче дела № А44-7036/2009 в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления).

⁵⁶ См., например: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 18.08.2017 по делу № А33-1233/2017.

⁵⁷ Интересная ситуация отображена в постановлении Пятого арбитражного апелляционного суда от 22.11.2012 по делу № А59-3326/2012. Проанализировав

Надо отметить, что КоАП РФ вообще не содержит такого понятия, как «порядок в ходе заседания при рассмотрении дела», и каких либо способов поддержания процессуальной дисциплины. В связи с этим имеют место случаи срыва заседаний органов (комиссий) в результате ненадлежащего поведения самого правонарушителя или его представителя.

После вынесения постановления по делу об административном правонарушении наступает стадия его обжалования. Недобросовестные участники производства нередко используют свои возможности для достижения двух целей. Во-первых, лицо может желать максимально отсрочить вступление постановления в силу для его наиболее медленного исполнения. Во-вторых, если есть основания для отмены постановления по основаниям существенных процессуальных нарушений, то желательно создание ситуации когда для нового производства, составления нового протокола у органа уже не останется времени – в связи с истечением сроков привлечения к ответственности.

Учитывая сокращенный срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении, подача жалобы в последний день срока не может свидетельствовать о злоупотреблении. Однако нередко лица, привлеченные к ответственности, прибегают к иным ухищрениям.

Так, указанные лица могут подавать жалобу в заведомо некомпетентный суд, который в дальнейшем прекращает производство по делу, и требовать на этом основании восстановления срока на обжалование. Срок в таких случаях восстанавливается, поскольку обратное лишило бы лицо права на судебную защиту⁵⁸.

При рассмотрении жалобы в судах нередко правонарушители предоставляют новые документы, которые ранее не передавались органу, и о существовании которых он не знает⁵⁹. Если эти документы касаются су-

2018. № 3
238

доверенность, выданную предприятием своему представителю, апелляционный суд пришел к выводу, что данная доверенность давала право представителю предприятия присутствовать при составлении протокола об административном правонарушении, но не подписывать его. При составлении протокола об административном правонарушении представитель, зная о том, что он неуполномочен подписывать административные протоколы, не ходатайствовал о необходимости отложить дату составления протокола для направления на составление протокола об административном правонарушении законного представителя предприятия или представителя по доверенности, которая предусматривала бы полномочия представлять интересы предприятия, быть защитником при составлении протокола об административном правонарушении со всеми правами, предоставленными защитнику Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе с правом подписи административного протокола и получения его копии. Указанные обстоятельства суд расценил как злоупотребление лицом своими правами и счел рассмотрение дела органом правомерным.

⁵⁸ См., например, постановления: Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2014 № 18-АД14-7 ; Третьего арбитражного апелляционного суда от 26 марта 2014 г. по делу № А69-3482/2013.

⁵⁹ Например, в постановлениях Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18.12.2015 по делу № А67-4067/2015, ФАС Дальневосточного округа от

щества правонарушения, то орган должен иметь возможность оценить их относимость и достоверность; это ведет к затягиванию разбирательства. КоАП РФ не предусматривает никакой ответственности за предоставление фальсифицированных документов при производстве по делу об административном правонарушении⁶⁰. Использовать право сомнения в достоверности документов могут только органы, которые защищают законность постановления в судах, что создает дополнительные сложности для органов административной юрисдикции во всех иных случаях.

Злоупотребления правами участника исполнительного производства могут выражаться в уклонении от исполнения, получения уведомлений, в сокрытии имущества, в передаче его третьим лицам, в заявлении необоснованных ходатайств, физическом препятствовании совершению исполнительских действий, совершении фиктивных реорганизаций, смене адресов и т. д. Однако данные способы не специфичны именно для производства по делам об административных правонарушениях.

Резюмируя сказанное, следует признать что назрела настоятельная необходимость разработать и внести в КоАП РФ положения, предусматривающие специальные меры, препятствующие злоупотреблению привлекаемыми к административной ответственности лицами своими процедурными возможностями.

14.09.2011 по делу № А73-14316/2010, ФАС Северо-Западного округа от 14.12.2005 по делу № А05-9229/05-26 суды расценили такие действия, как злоупотребление своими правами. Однако в постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 19.09.2013 по делу № А39-4499/2012, несмотря на довод административного органа о том, что общество заявило о нарушении порядка привлечения к административной ответственности в последнем заседании, лишив Управление возможности представить соответствующие доказательства, суд принял соответствующие доказательства и отменил постановление как вынесенное с нарушением процессуальных требований.

⁶⁰ Случаи, когда органы заявляли о фальсификации доказательств, см. постановления: Верховного Суда РФ от 02.10.2017 № 20-АД17-4 ; Первого арбитражного апелляционного суда от 29.09.2014 по делу № А43-10556/2014 ; Второго арбитражного апелляционного суда от 26.09.2013 по делу № А29-980/2013.

*Юридический институт Сибирского федерального университета (СФУ)
(г. Красноярск)*

Морозова Н. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права, судья Третьего арбитражного апелляционного суда (ТААС)

*E-mail: nastaly@narod.ru
Тел.: 8-902-92-505-33*

Law Institute Siberian Federal University (SFU) (Krasnoyarsk)

Morozova N. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional, Administrative and Municipal Law Department, Judge of Third Arbitration Appeal Court (TAAC)

*E-mail: nastaly@narod.ru
Tel.: 8-902-92-505-33*