

А.Б. Панов

кандидат юридических наук

Процессуальные нарушения — причина принятия неправильного судебного акта

В статье рассматриваются вопросы надлежащего извещения лица при рассмотрении дела об административном правонарушении. По итогам анализа судебной практики обнаружена тенденция, когда судьи выявляют отсутствие фиксации явки или неявки тех или иных лиц при рассмотрении дел об административных правонарушениях, что существенно осложняет правосудие. Анализируются конкретные судебные дела арбитражных судов, выявляются пробелы в действующем законодательстве, в том числе в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Ключевые слова: административная ответственность, арбитражные суды, извещение, КоАП РФ, судебная практика, Президиум ВАС России, судебные акты.

Предметом рассмотрения Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 9 апреля 2013 г., надзорное производство № 15363/12, стал процессуальный аспект процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении, а именно фиксирование явки (неявки) лиц на рассмотрение дела об административном правонарушении.

Закрытое акционерное общество (далее — Общество) обратилось в арбитражный суд с заявлением к Астраханской таможне (далее — Таможня) о признании незаконным и отмене постановления года о привлечении к административной ответственности на основании отсутствия состава административного правонарушения и нарушения процедуры привлечения к административной ответственности.

Материалами дела установлено, что в Астраханский таможенный пост на обработку были представлены документы для завершения процедуры таможенного транзита на товар — швеллер, поступивший в адрес Общества для дальнейшей отправки морским транспортом в другую страну.

Общество без разрешения таможенного органа выгрузило товар, после чего последний был помещен на хранение. Факт осуществления грузовых операций с товарами, находящимися под таможенным контролем без разрешения таможенно-

го органа был расценен Астраханской таможней в качестве нарушения обществом ст. 222 и 223 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее — ТК ТС).

По данному факту таможенным органом было возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 16.13 КоАП РФ и составлен протокол об административном правонарушении.

Из материалов дела следует, что 13 декабря 2011 г. исполняющим обязанности начальника Астраханской таможни было вынесено постановление по делу об административном правонарушении, которым Общество было признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 16.13 КоАП РФ. Обществу было назначено наказание в виде административного штрафа.

В заявлении, поданном в арбитражный суд, Общество поясняет, что согласно 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 лишь в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 кодекса, либо если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Рассмотрение дела об административном правонарушении было назначено на 29 ноября 2011 г. на 14:00 часов, однако определением от 29 ноября 2011 г. оно было отложено, и назначено новое рассмотрение на 13 декабря 2011 г. на 16:00 часов, а срок рассмотрения дела об административном правонарушении был продлен до 27 декабря 2011 г. Несмотря на это, 14 декабря 2011 г. Таможня направила в адрес заявителя телеграмму о рассмотрении дела об административном правонарушении 27 декабря 2011 г. Кроме того, хотя Общество было извещено об отложении рассмотрения дела на 27 декабря 2011 г., 26 декабря 2011 г. в его адрес поступило постановление от 13 декабря 2011 г.

В своем решении Арбитражный суд Астраханской области признал постановление таможенного органа о привлечении Общества к административной ответственности незаконным, тем самым удовлетворив требования Общества и отметив следующее¹.

Довод административного органа, согласно которому телеграмма дана ошибочно, не был принят судом, поскольку в силу ч. 1 ст. 29.11 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела, а согласно ч. 2 данной статьи копия постановления вручается под расписку законному представителю юридического, лица либо высылается в течение трех дней. Таким образом, если 13 декабря 2011 г. было вынесено постановление в отсутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, то копия постановления ему должна быть направлена в течение трех дней (с учетом выходных) — не позднее 17 декабря 2011 г.

Из обстоятельств дела следует, что 14 декабря 2011 г. направляется телеграмма о новой дате рассмотрения дела 27 декабря 2011 г. за пределами срока привлечения к административной ответственности, установленного ст. 4.5 КоАП РФ, и тогда

¹ Решение Арбитражного суда Астраханской области от 13 марта 2012 г. по делу № А06-48/2012.

22 декабря 2011 г. направляется копия постановления от 13 декабря 2011 г. При этом административный орган не принимает никаких мер по устранению допущенной, по его утверждению, ошибки о назначении дела на 27 декабря 2011 г.

На основании указанных обстоятельств суд пришел к выводу, что постановление о привлечении к ответственности Общества от 13 декабря 2011 г. не оглашалось и на момент направления телеграммы текст постановления отсутствовал, поскольку если бы был изготовлен текст постановления, то возникла бы обязанность направить его копию, а не телеграмму о назначении другой даты рассмотрения. Исходя из того, что копия постановления направлена заявителю 22 декабря 2011 г., возникает предположение, что постановление было изготовлено в период после 14 декабря 2011 г. и до 22 декабря 2011 г., следовательно, доказательств о времени рассмотрения дела и надлежащем извещении об этом времени лица, привлекаемого к ответственности, в материалах административного дела не имеется.

Не согласившись с результатами рассмотрения дела, таможенный орган обратился в апелляционную инстанцию с соответствующим заявлением.

Постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда решение суда первой инстанции отменено по следующим основаниям².

Рассмотрение дела об административном правонарушении было назначено на 29 ноября 2011 г. на 14 часов 00 минут, однако определением от 29 ноября 2011 г. было отложено и назначено новое рассмотрение на 13 декабря 2011 г. в 16 часов 00 минут, а срок рассмотрения дела об административном правонарушении был продлен до 27 декабря 2011 г. В свою очередь, 14 декабря 2011 г. таможенный орган направил в адрес Общества телеграмму о назначении рассмотрения дела об административном правонарушении на 27 декабря 2011 г.

Однако, несмотря на то что Общество было извещено об отложении рассмотрения дела на 27 декабря 2011 г., 26 декабря 2011 г. в его адрес поступило постановление от 13 декабря 2011 г. Исходя из указанных обстоятельств, суд первой инстанции пришел к выводу, что постановление о привлечении общества к ответственности 13 декабря 2011 г. не оглашалось, и на момент направления телеграммы текст постановления отсутствовал, поскольку если бы был изготовлен текст постановления, то возникла бы обязанность направить его копию, а не телеграмму о назначении другой даты рассмотрения.

Исходя из того, что копия постановления направлена заявителю 22 декабря 2011 г., возникло предположение, что постановление было изготовлено в период после 14 декабря 2011 г. и до 22 декабря 2011 г., следовательно, доказательств о времени рассмотрения дела и надлежащем извещении об этом времени лица, привлекаемого к ответственности, в материалах административного дела не имеется.

В силу прямого указания ч. 6 ст. 210 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности, арбитражный суд, наряду с иными обстоятельствами, имеющими значение для дела, определяет, соблюден ли установленный порядок привлечения лица к административной ответственности.

При привлечении к административной ответственности должны быть соблюдены требования ст. 25.1, 28.2 и 29.7 КоАП РФ, обеспечивающие гарантию прав

² Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 мая 2012 г. по делу № А06-48/2012.

и интересов лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Согласно п. 1 ст. 25.1 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с настоящим кодексом.

В силу ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется в отсутствие законного представителя юридического лица *при наличии у административного органа данных о надлежащем извещении лица*, привлекаемого к административной ответственности, о времени и месте составления протокола. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Как следует из протокола об административном правонарушении, он был составлен 14 ноября 2011 г. в отсутствие представителя Общества. О времени и месте составления протокола Общество было уведомлено телеграммой, полученной 10 ноября 2011 г., что подтверждается уведомлением о вручении телеграммы и не оспаривается заявителем.

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 лишь в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, либо если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Как следует из материалов дела, постановление по делу об административном правонарушении было вынесено Таможней 13 декабря 2011 г. в отсутствие законного представителя Общества. О времени и месте рассмотрения административного дела (13 декабря 2011 г. в 16 часов 00 минут) Общество было уведомлено определением от 29 ноября 2011 г. Данное определение с сопроводительным письмом от 29 ноября 2011 г. было направлено в адрес Общества и получено им 2 декабря 2011 г. и 5 декабря 2011 г., что подтверждается почтовыми уведомлениями о вручении корреспонденции.

Однако 13 декабря 2011 г. Общество явку представителя на рассмотрение административного дела не направило. Этим же числом дело было рассмотрено Таможней в отсутствие законного представителя Общества и вынесено постановление о привлечении к административной ответственности. Тот факт, что 14 декабря 2011 г., после вынесения постановления, административным органом в адрес общества была направлена телеграмма о том, что 27 декабря 2011 г. состоится рассмотрение дел об административных правонарушениях в отношении Общества, в том числе спорного дела, не свидетельствует о незаконности вынесенного при надлежащем уведомлении привлекаемого лица постановления.

Факт направления постановления обществу 22 декабря 2011 г. также не свидетельствует о том, что оно было вынесено в иное время, нежели 13 декабря 2011 г. Таким образом, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о соблюдении таможенным органом порядка привлечения общества к административной ответственности. Срок привлечения к ответственности Таможней был соблюден.

Суд кассационной инстанции, рассмотрев заявление Общества, не нашел оснований для отмены постановления суда кассационной инстанции.

Общество обратилось с заявлением в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Коллегией судей были обнаружены основания для передачи рассматриваемого дела в Президиум ВАС России, среди которых можно выделить следующие.

Доводы Таможни, что телеграмма от 14 декабря 2011 г. с указанием даты рассмотрения дела об административном правонарушении направлена в адрес заявителя ошибочно, не подтверждены какими-либо доказательствами, равно как и нет каких-либо доказательств, что фактическое рассмотрение дела состоялось 13 декабря 2011 г. Также в материалах дела отсутствуют доказательства, свидетельствующие, что таможенным органом предпринимались какие-либо меры по устранению допущенной ошибки, связанной с назначением к рассмотрению дела об административном правонарушении на 27 декабря 2011 г.

При таких обстоятельствах вывод суда первой инстанции о нарушении порядка рассмотрения дела об административном правонарушении является правильным, в связи с чем оснований для отмены решения суд апелляционной инстанции не имел.

Постановлением Президиума ВАС России постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда и постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа были отменены, решение Арбитражного суда Астраханской области оставлено без изменения.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Факт надлежащего извещения административным органом лица, в отношении которого ведется административное производство, тесным образом связан с реальной возможностью этого лица, привлекаемого к ответственности, осуществлять права на защиту, гарантированные Конституцией Российской Федерации, КоАП РФ и иными нормативными актами.

Лицо имеет право участвовать в рассмотрении дела, пользоваться помощью защитника, возражать относительно протокола об административном правонарушении, знакомиться с материалами дела. Отсутствие данных о надлежащем извещении лица (привлекаемого к ответственности) приводит к нарушению конституционных прав на защиту.

2. Наряду с направлением телеграмм и извещений о времени и месте судебного заседания при их возврате необходимо предпринимать иные возможные меры — извещения, включая телефонограммы, использовать извещения курьером с приложением соответствующей информации в дело.

Таможенный орган в рамках рассматриваемого дела не приложил усилий к тому, чтобы устранить якобы допущенную ошибку в виде отправки телеграммы Обществу.

3. В материалах дела отсутствуют свидетельства, что Общество уклонялось от получения какой-либо информации о ходе рассмотрения административного производства.

Лишь только в случае уклонения Общества от участия в производстве по делу можно было говорить, что оно отказывается от реализации своих прав.

4. В действующем законодательстве, в том числе КоАП РФ, присутствует определенный правовой пробел в сфере фиксации явки лиц для рассмотрения дела об административном правонарушении во внесудебном порядке.

Так, термин «надлежащее извещение», которым оперирует АПК РФ, означает соблюдение совокупности условий извещения: повестка отправляется в срок, разумно достаточный для подготовки сторон и иных лиц, участвующих в деле, к защите своего интереса, сбора необходимых материалов, явки в суд; адреса, по которым должны доставляться повестки, указываются в заявлении, поданном в суд; фиксируется результат уведомления, что будет служить подтверждением надлежащего извещения (квитанция об отправлении телеграммы, выписка из журнала телефонограмм, факсограмм и т.д.)³.

Применительно к внесудебному рассмотрению дел об административных правонарушениях вышеназванные термины четко не прописаны.

Названный пробел лишь частично восполняет судебная практика, анализ которой позволяет сделать вывод, что процессуальные нарушения со стороны компетентных органов влекут серьезные правовые последствия, в том числе отмену самих постановлений о привлечении к административной ответственности.

Так, в постановлении от 25 августа 2009 г. по делу № А27-2598/2009-5 Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа пришел к выводу, что неведение законного представителя юридического лица, привлекаемого налоговым органом к ответственности, является основанием для отмены принятого ненормативного акта.

Однако в тех же судебных актах можно выявить тенденцию, когда судьи выявляют отсутствие фиксации явки или неявки тех или иных лиц (при рассмотрении дел об административных правонарушениях), что существенно осложняет правосудие.

Подобная проблема содержится в постановлении суда апелляционной инстанции от 1 декабря 2008 г. по делу № А40-56000/08-92-470, когда суд был вынужден констатировать отсутствие доказательств о явке (неявке) К. и Ч. в административный орган для рассмотрения дела об административном правонарушении.

Считаем, что нормативные изменения в этой сфере существенно упростят реализацию своих прав в судебных инстанциях, как административным органам, так и лицам, привлекаемым к административной ответственности.

Так, КоАП РФ содержит в себе перечень прав и обязанностей лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении (гл. 25). Целесообразно было бы включить в данную главу императивную норму о необходимости фиксации явки (неявки лиц) для участия в производстве по делам об административных правонарушениях.

Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 мая 2012 г. по делу № А06-48/2012.

Решение Арбитражного суда Астраханской области от 13 марта 2012 г. по делу № А06-48/2012.

Черных И.И. Гражданское процессуальное право: учеб. / С.А. Алехина, В.В. Блажеев и др.; под ред. М.С. Шакарян. М., 2004

³ *Черных И.И.* Гражданское процессуальное право: учеб. / С.А. Алехина, В.В. Блажеев и др.; под ред. М.С. Шакарян. М., 2004. С. 239.

Procedural Violations as a Cause for Incorrect Court Acts

Panov A.B.

Abstract

The article studies the questions of proper notification of a person when hearing a case on administrative violation. The analysis of court practice showed the tendency when judges face the absence of any document on appearance or non-appearance in court of people when hearing administrative cases that makes the procedure more challenging. The analysis of specific court cases of arbitral courts reveal drawbacks in the applicable laws including the Russian Federation Administrative Offences Code.

Keywords

Administrative liability, Arbitration courts, notification, Russian Federation Administrative Offences Code, legal practice, telegrams, Presidium of the Russian Federation Supreme Arbitration Court, legal acts, appearance

References

- Reshenie Arbitrazhnogo suda Astrakhanskoy oblasti ot 13 marta 2012 goda po delu № A06-48/2012.
- Postanovlenie Dvenadsatogo arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 21 maya 2012 goda po delu № A06-48/2012.
- Chernykh I.I. *Grazhdanskoe processual'noe pravo. Uchebnik* [Civil procedural law: a textbook]. Ed. Shakaryan M.S. Moscow, 2004.