

УДК 342.92

UDC 342.92

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

**ПРОБЛЕМЫ УВЕДОМЛЕНИЯ
ПРАВОНАРУШИТЕЛЯ О МЕСТЕ И
ВРЕМЕНИ СОСТАВЛЕНИЯ ПРОТОКОЛА ОБ
АДМИНИСТРАТИВНОМ
ПРАВОНАРУШЕНИИ**

**PROBLEMS OF NOTIFYING THE OFFENDER
ABOUT THE PLACE AND THE TIME OF
DRAWING UP A PROTOCOL ON
ADMINISTRATIVE VIOLATION**

Завьялова Наталья Юрьевна
канд. юрид. наук
SPIN-код: 1389-7077
Тел.: 8-909-455-16-44

Zavyalova Natalia Yurievna
Cand.Leg.Sci.
SPIN code: 1389-7077
Tel.: 8-909-455-16-44

Светлова Анна Павловна,
канд. юрид. наук
*Краснодарский университет МВД России,
Краснодар, Россия*
Тел.: 8-918-626-34-49

Svetlova Anna Pavlovna,
Cand.Leg.Sci.
*Krasnodar University of the Russian Interior Ministry,
Krasnodar, Russia*
Tel.: 8-918-626-34-49

Настоящая статья посвящена исследованию проблемных вопросов, связанных с извещением лица, привлекаемого к административной ответственности, о месте и времени составления протокола. Отсутствие должной нормативно-правовой регламентации порядка уведомления этого участника процесса о явке порождает неоднозначную правоприменительную практику. Непризнание уведомления надлежащим приводит к принятию решения о прекращении производства по делу об административном правонарушении и, как следствие, к уводу нарушителя от наказания. В статье анализируются различные способы уведомления лиц, авторы акцентируют внимание на достоинствах и недостатках этих способов. В заключении статьи предлагаются пути совершенствования законодательства, регламентирующего порядок уведомления лиц о необходимости явки для составления протокола

This article is devoted to the study of problematic issues related to notification of the person brought to administrative responsibility, the place and the time of the drawing up of a protocol. Lack of proper regulatory legal regulation of the order of call of this participant in the process gives rise to ambiguous law enforcement practice. Non-recognition of the notice as appropriate leads to a decision to terminate the proceedings in the case of an administrative offense and, as a consequence, to the removal of the offender from punishment. The article analyzes various ways to notify people, the authors emphasize the merits and demerits of these methods. The conclusion of the article suggests ways of improving the legislation regulating the procedure for notifying persons about the need for presence to draw up a protocol

Ключевые слова: ИЗВЕЩЕНИЕ О ВРЕМЕНИ И МЕСТЕ СОСТАВЛЕНИЯ ПРОТОКОЛА, СПОСОБ ИЗВЕЩЕНИЯ, НАДЛЕЖАЩЕЕ ИЗВЕЩЕНИЕ, ВРУЧЕНИЕ ПОВЕСТКИ

Keywords: NOTIFICATION OF THE TIME AND PLACE DRAWING UP PROTOCOL, METHOD OF NOTIFICATION, PROPER NOTIFICATION, DELIVERY OF SUMMONS

Doi: 10.21515/1990-4665-134-009

Одно из важнейших требований к порядку составления протокола об административных правонарушениях, определенных статьей 28.2 КоАП РФ, — обязательное участие правонарушителя при составлении протокола. Часть 4.1 этой статьи допускает возможность составления протокола в отсутствие нарушителя только при условии его обязательного извещения о

времени и месте составления протокола. Указанная норма призвана обеспечить соблюдение гарантий защиты лица, привлекаемого к ответственности. В частности, его присутствие необходимо для того, чтобы непосредственно после составления протокола у привлекаемого к ответственности лица была возможность ознакомиться с протоколом и тут же представить объяснения и замечания по его содержанию.

По общему правилу сотрудники уполномоченного органа составляют протокол при выявлении противоправного деяния нарушителя, содержащего признаки административного правонарушения. Однако в исключительных случаях этот срок может быть увеличен до двух суток с момента выявления административного правонарушения, а при необходимости проведения административного расследования момент составления протокола может быть отсрочен и на более длительный период. В этом случае уполномоченный орган, возбудивший дело, должен надлежащим образом известить правонарушителя о времени и месте составления протокола. При этом надлежащее извещение лица, привлекаемого к ответственности, о времени и месте составления протокола входит в задачу органов, уполномоченных составлять протоколы. Вместе с тем при кажущейся простоте вопроса некоторые моменты, связанные с процедурой уведомления лица, привлекаемого к административной ответственности, остаются неясными, что влечет проблему единообразного формирования правоприменительной практики в рассматриваемой сфере.

До 2011 года кодекс не называл конкретных способов извещения. Фактически правонарушителя уведомляли любым способом – лично под роспись в момент пресечения нарушения либо позже письменно, например, по почте заказным письмом с уведомлением о вручении, телеграммой, телефонограммой или по факсу. Любой из названных способов, как указывает постановление Пленума ВАС РФ от 20.11.2008 №

60 [14], являлся надлежащим извещением (пункт 24.1 постановления). В настоящее время кодекс дополнен статьей 25.15, которая, по сути, пересказала возможные варианты уведомления лица, указанные в вышеназванном постановлении Пленума ВАС РФ. Перечень способов уведомления не является исчерпывающим. Вместе с тем ни один из указанных в законе способов не обеспечивает надежность своевременного извещения лица о необходимости явки в определенное место в определенное время для присутствия при составлении протокола.

Как правило, административный орган направляет уведомление лицу по почте в адрес, имеющийся в деле. Подтверждением получения правонарушителем уведомления является почтовое уведомление о вручении его адресату, причем такое почтовое уведомление должно быть подписано правонарушителем лично (если нарушителем является юридическое лицо – то законным представителем правонарушителя или сотрудника, уполномоченного на получение почтовой корреспонденции). Однако у этого способа имеются существенные недостатки. Во-первых, вручение повестки работником почты в силу объективных причин не всегда обеспечивает своевременность уведомления. В частности, само лицо, привлекаемое к административной ответственности, не заинтересованное в получении повестки, зачастую уклоняется от ее получения, что затягивает время вручения уведомления и, соответственно, делает невозможным составление протокола в установленный законом срок. Зачастую заказное письмо с повесткой поступает адресату уже после назначенной в повестке даты. Так, суд Еврейской автономной области, рассмотрев в порядке надзора жалобу гражданина Шмигельского Я.М. на постановление мирового судьи Октябрьского судебного участка Еврейской автономной области от 30.05.2012 (дело № 4-А-56) [2], вынесенное по делу об административном правонарушении, отменил принятое по делу решение в связи с ненадлежащим уведомлением лица о месте и времени

составления протокола. Как следует из материалов дела, нарушитель был предупрежден о необходимости явки, но срок фактического составления протокола перенесен на более раннюю дату, о чем правонарушителю отправлено почтовое уведомление и телеграмма. Однако за телеграммой в отделение связи он не явился, а почтовое отправление с повесткой возвращено лицу, рассматривающему дело, в связи с истечением срока хранения. Суды признают уведомление лица ненадлежащим и в том случае, когда фактически протокол составлен позже того дня, на который вызывался правонарушитель (Постановление мирового судьи №3 ЗАТО г. Лесной Свердловской области от 24 июня 2015 г. по делу № 5-291/2015 [3]).

Во-вторых, почтовые услуги небесплатны, все расходы ложатся на орган, возбудивший дело. Принимая во внимание большое количество выявляемых административных правонарушений, понятно, что такой способ уведомления не может использоваться повсеместно.

В-третьих, вручение повестки посредством оператора почтовой связи не может обеспечить уверенности в том, что уведомление вручено именно тому лицу, которое приглашается для составления протокола. Так, постановлением суда Гагаринского судебного района г. Москва от 29 января 2016 г. прекращено производство по делу № 05-0089/214/2016, возбужденному Мосгосстройнадзором по части 1 статьи 19.4.1 КоАП РФ по факту воспрепятствования законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора) по проведению проверок. Основанием прекращения производства по делу явилось то, что нарушителю – гражданину – была направлена телеграмма о месте и времени составления протокола, однако телеграмма направлена не по месту проживания нарушителя, а по месту его работы (т.е. по месту совершения правонарушения), где была вручена не самому гражданину, а его непосредственному руководителю. Суд посчитал, что при

сложившихся обстоятельствах гражданину не предоставлено возможности дать объяснения по факту обстоятельств вмененного административного правонарушения и, следовательно, обеспечить защиту своей позиции, что вообще ставит под сомнение сам факт совершения административного правонарушения [4]. Как представляется, нельзя признать надлежащим и случаи уведомления юридического лица, если извещение вручено работнику организации, не имеющему полномочий на получение корреспонденции либо иному лицу, не являющемуся работником юридического лица, в том числе стажеру.

Еще большую неопределенность в вопросе о надлежащем уведомлении лица, привлекаемого к административной ответственности, вызывает использование для этого телефонной или факсимильной связи. При уведомлении нарушителя посредством телефонограммы или факса органу, возбудившему дело, не представляется возможным проверить полномочия лица, принявшего телефонограмму либо факс. Так, по ряду дел судами было отказано в привлечении к ответственности правонарушителей – юридических лиц в связи с недоказанностью того, что переданная по телефону информация о необходимости прибыть в административный орган для составления протокола об административном правонарушении дошла до адресата (постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 01.03.2010 по делу № А69-2354/2009, Северо-Западного округа от 13.10.2008 по делу № А56-6031/2008 и Поволжского округа от 06.02.2008 по делу № А12-15818/07-С1 [5]). Также представляется обоснованной позиция суда, не согласившимся считать надлежащим уведомлением сообщение информации о времени и месте составления протокола об административном правонарушении по телефону защитнику лица, привлекаемого к административной ответственности, при отсутствии в деле доказательств того, что защитник брал на себя обязанность по извещению [6].

В судебной практике встречаются случаи, когда суды признают установленным факт уведомления о времени и месте составления протокола об административном правонарушении факсограммой либо телефонограммой при наличии таких доказательств как отчет об отправке факса, выписки из журнала учета телефонограмм и т.п. (Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 апреля 2008 г. № А43-8502/2007-9-317). Полагаем, что подобная позиция должна являться скорее исключением из правила – лицо может не сообщить об изменении номера факса (телефона), его телефонный аппарат может иметь технические неисправности. Кроме того, чаще всего отчет об отправке факса не позволяет установить, что в адрес привлекаемого к административной ответственности лица было направлено именно извещение о времени и месте составления протокола. Считаем, что уведомление лица по факсу нельзя признать надлежащим, так как этот способ не позволяет проконтролировать получение информации нарушителем, а как предписывает норма части 4 статьи 1.5 КоАП РФ, все неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, следует толковать в пользу этого лица. Представляется, что вышеназванный способ уведомления может быть использован только для дублирования информации.

В последнее время для сообщения какой-либо информации, в том числе официального характера, все чаще используются СМС-уведомления. Данный способ извещения отличается оперативностью, малозатратностью и позволяет с большой вероятностью предполагать фактическое получение извещения адресатом. Как правило, при таком способе извещения испрашивается согласие лица на СМС-уведомление (постановление мирового судьи Люблинского судебного района г. Москва от 10 апреля 2017 г. по делу № 05-0134/264/2017, постановление суда Ленинск-Кузнецкого района Кемеровской области от 6 апреля 2017 г. по делу № 5-

150/2017, постановление мирового судьи Чунского района Иркутской области по делу по делу № 5-125/2017 [7] и др.). Нам видится, что и при этом способе уведомления нельзя быть уверенным в том, что информация действительно получена адресатом, даже если в деле имеется отчет об отправке СМС, в котором указан статус доставки – «доставлено».

Ряд вопросов о признании извещения правонарушителя надлежащим связан с анализом содержания передаваемой информации. В частности, текст уведомления должен содержать сведения о том, куда, когда и для чего приглашается правонарушитель (в рассматриваемом случае должно быть указано «для составления протокола»). При отсутствии хотя бы одного из этих сведений извещение должно быть признано ненадлежащим, даже если правонарушитель его фактически получил. Также отметим, что извещение должно однозначно и точно определять, где, когда и каким именно должностным лицом будет составляться протокол об административном правонарушении. В противном случае извещение должно быть признано некорректным. Так, Кооператив обратился в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и отмене постановления о привлечении его к административной ответственности, предусмотренной статьей 14.3 КоАП РФ. Апелляционный суд, а затем и кассационный суд, изучив материалы дела, сделали вывод о наличии существенных процессуальных нарушений закона, влекущих отмену постановления по делу об административном правонарушении, среди которых ненадлежащее извещение Кооператива о времени и месте составления протокола. В частности, в судебных решениях отмечено, что Кооперативу было направлено определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, однако конкретная дата составления протокола об административном правонарушении не указана, вместо этого законному представителю Кооператива предлагалось явиться для

составления протокола в период до определенном даты включительно. Такое определение, по мнению суда, не может считаться доказательством надлежащего извещения о составлении протокола об административном правонарушении [8].

Если в отношении правонарушителя планируется составить несколько протоколов, в уведомлении не только должны быть указаны все предполагаемые составы совершенных правонарушений, но и содержаться информация о количестве составляемых по ним протоколов об административном правонарушении. Иначе правонарушитель будет считаться надлежаще извещенным только по одному протоколу.

Изложенное позволяет нам сделать следующие выводы.

1. Считаем необходимым уточнить в статье 25.15 КоАП требование заблаговременности извещения лица, привлекаемого в качестве правонарушителя, о месте и времени составления протокола.

2. Следует законодательно закрепить обязанность лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, сообщать способ направления ему юридически значимой информации по делу об административном правонарушении.

3. Необходимо вменить в обязанность органа (должностного лица), отправившего уведомление, убедиться в получении этого уведомления адресатом, а при объективной невозможности проконтролировать его получение адресатом должностному лицу уполномоченного органа должна вменяться обязанность отправлять такое уведомление не менее, чем двумя независимыми способами. Кроме того, представляется целесообразным предусмотреть правило о том, чтобы считать уведомление лица надлежащим только в случае выполнения этой обязанности уполномоченным органом.

Библиографический список

1. Постановление Пленума ВАС РФ от 20 ноября 2008 № 60 «О внесении дополнений в некоторые постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, касающиеся рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2009. № 1.

2. Постановление суда ЕАО от 30 мая 12 по делу № 4-А-56: сайт. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 06.11.2017).

3. Постановление мирового судьи №3 ЗАТО г. Лесной Свердловской области от 24 июня 2015 г. по делу № 5-291/2015: сайт. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 06.11.2017).

4. Постановление суда Гагаринского судебного района (г. Москва) от 29 января 2016 г. по делу № 05-0089/214/2016 // <http://sudact.ru/magistrate/doc> (дата обращения: 13.11.2017).

5. Нарушение процедуры освобождает от ответственности: сайт. URL: <http://www.yurhelp.ru> (дата обращения: 07.11.2017).

6. Справка по итогам изучения и обобщения причин отмен и изменений вступивших в законную силу судебных решений по делам об административных правонарушениях, вынесенных в 2014 году мировыми судьями и судьями районных (городских) судов: Утв. постановлением Президиума Челябинского областного суда от 28 января 2015 года: сайт. URL: http://www.chel-oblsud.ru/upload/file/reviews/administrative/reviews_theme-16.pdf (дата обращения: 07.11.2017).

7. Постановление мирового судьи Люблинского судебного района г. Москва от 10 апреля 2017 г. по делу № 05-0134/264/2017, постановление суда Ленинск-Кузнецкого района Кемеровской области от 6 апреля 2017 г. по делу № 5-150/2017, постановление мирового судьи Чунского района Иркутской области по делу по делу № 5-125/2017: сайт. URL: <http://sudact.ru/magistrate/doc> (дата обращения: 13.11.2017).

8. Обзор практики рассмотрения споров, связанных с вопросами надлежащего извещения лиц, привлекаемых к административной ответственности в ходе административного производства, одобренном президиумом Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 сентября 2010 г.: сайт. URL: <https://www.google.ru/url?sa> (дата обращения: 13.11.2013).

References

1. Postanovlenie Plenuma VAS RF ot 20 noyabrya 2008 № 60 «O vnesenii dopolnenii v nekotorie postanovleniya Plenuma Visshego Arbitrajnogo Suda Rossiiskoi Federacii_kasayuschiesya rassmotreniya arbitrajnimi sudami del ob administrativnih pravonarusheniyah» // Vestnik VAS RF. 2009. № 1.

2. Postanovlenie suda EAO ot 30 maya 12 po delu № 4-A-56: sait. URL: <https://rospravosudie.com> (data obrascheniya: 06.11.2017).

3. Postanovlenie mirovogo sudi №3 ZATO g. Lesnoi Sverdlovskoi oblasti ot 24 iyunya 2015 g. po delu № 5-291/2015: sait. URL: <https://rospravosudie.com> (data obrascheniya: 06.11.2017).

4. Postanovlenie suda Gagarinskogo sudebnogo raiona (g. Moskva) ot 29 yanvary 2016 g. po delu № 05-0089/214/2016 // <http://sudact.ru/magistrate/doc> (data obrascheniya: 13.11.2017).

5. Narushenie proceduri osvobojdtaet ot otvetstvennosti: sait. URL: <http://www.yurhelp.ru> (data obrascheniya: 07.11.2017).

6. Spravka po itogam izucheniya i obobscheniya prichin otmn i izmenenii vstupivshih v zakonnyuyu silu sudebnih reshenii po delam ob administrativnih pravonarusheniyah:

vinesennih v 2014 godu mirovimi sudyami i sudyami raionnih _gorodskih, sudov: Utv. postanovleniem Prezidiuma Chelyabinskogo oblastnogo suda ot 28 yanvarya 2015 goda: sait. URL: http://www.chel_oblsud.ru/upload/file/reviews/administrative/reviews_theme-16.pdf (data obrascheniya: 07.11.2017).

7. Postanovlenie mirovogo sudi Lyublinskogo sudebnogo raiona g. Moskva ot 10 aprelya 2017 g. po delu № 05-0134/264/2017, postanovlenie suda Leninsk_Kuzneckogo raiona Kemerovskoi oblasti ot 6 aprelya 2017 g. po delu № 5-150/2017, postanovlenie mirovogo sudi Chunskogo raiona Irkutskoi oblasti po delu № 5-125/2017: sait. URL: <http://sudact.ru/magistrate/doc> (data obrascheniya: 13.11.2017).

8. Obzor praktiki rassmotreniya sporov_ svyazannih s voprosami nadlejashego izvescheniya lic_ privlekaemih k administrativnoi otvetstvennosti v hode administrativnogo proizvodstva_ odobrennom prezidiumom Semnadcatogo arbitrajnogo apellyacionnogo suda ot 24 sentyabrya 2010 g.: sait. URL: <https://www.google.ru/urlsa> (data obrascheniya: 13.11.2013).