

**МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ
ЮРИДИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ
ПРАВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СФЕРЕ
ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬ**

**THE MECHANISM OF RIGHTS
REALIZATION BY LEGAL ENTITIES
CONCERNING AFFAIRS PRODUCTION
OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN
THE COURSE OF STATE FUNCTION
REGARDING LAND PROTECTION AND
USAGE BY ADMINISTRATIVE BODIES**

Статья посвящена анализу норм процессуального права, предусмотренных КоАП РФ, направленных на обеспечение и возможность соблюдения прав юридических лиц при производстве по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, юридическое лицо, органы административной юрисдикции, административные правонарушения, охрана и использование земель, участники административного производства.

The present article is devoted to the rules of procedural law analysis provided by the Code of the Russian Federation on Administrative Offences, oriented on provision and possibility of legal entities rights observance while producing administrative offences affairs.

Keywords: affairs production concerning administrative offences, legal entity, administrative jurisdiction bodies, administrative offences, land protection and usage, participants of administrative production.

Вопрос о реализации юридическими лицами, как участниками, производства по делам об административных правонарушениях собственных прав представляется особенно актуальным, поскольку нередкие изменения в современной жизни страны неизбежно приводят к необходимости совершенствования ее правовой системы – рычага власти, в том числе совершенствования института административной ответственности за правонарушения.

В структуре административного процесса производство по делам об административных правонарушениях занимает особое положение. Связано это с тем, что данное производство представляет собой один из наиболее массовых видов юрисдикционных действий. Оно характеризуется оперативностью, ускоренностью отдельных процессуальных действий, широким кругом

исполнительных органов, его осуществляющих, а также представляющих их должностных лиц.

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.

В ст. 24.1 КоАП РФ, определяющей задачи производства по делам об административных правонарушениях, исходя из буквального толкования данной статьи, речь идет главным образом о реализации охранительной функции права. Помимо этой функции в процессе названного производства в той или иной степени реализуется и превентивная функция, потому что любое охранительное законодательство, в том числе и административное, эту задачу так или иначе решает [1].

¹ Аспирант кафедры финансового и административного права юридического факультета НОУ ВПО «Российский новый университет».

Производство по делам об административных правонарушениях является одной из сфер деятельности государства, осуществляемой судьями, органами исполнительной власти, а также их должностными лицами, которые возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях.

Согласно ст. 23.21 КоАП РФ органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.1, частью 1 статьи 7.2, статьей 7.10 (в части самовольной уступки права пользования землей и самовольной мены земельного участка), статьей 8.8. данного Кодекса.

Производство по делам об административных правонарушениях по сути является формой административного процесса, особенностью которой является его преимущественно внесудебный порядок.

Институт внесудебного рассмотрения административных дел представляет собой механизм реализации норм об административной ответственности, поэтому важное значение имеет надлежащая законодательная регламентация процедуры производства по делам об административных правонарушениях.

Производство по делу об административном правонарушении длится в период с момента составления протокола об административном правонарушении и до рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении.

Лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, признается, в том числе, юридическое лицо.

В п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации дается понятие юридического лица, согласно которому юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Статьей 25.1 КоАП РФ установлено, что 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.

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.

Основным процессуальным документом, в котором зафиксированы сведения о нарушении и лице, его совершившем, является протокол об административном правонарушении либо постановление о возбуждении дела, вынесенное прокурором.

Согласно ст. 28.2 КоАП РФ о совершении административного правонарушения составляется протокол.

В процессе изучения протокола суд, орган, должностное лицо должны установить грамотность и правильность составления протокола и соблюдение всех процессуальных процедур, а также полноту исследования события правонарушения с приложением к нему необходимых материалов.

В протоколе должно быть установлено полное и объективное выяснение обстоятельств административного правонарушения, указаны нормы закона, которые были нарушены в результате незаконного действия или бездействия лица.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные законом, о чем делается запись в протоколе.

Таким образом, при составлении протокола или постановления о возбуждении дела законодатель признает необходимым присутствие законного представителя юридического лица или иного уполномоченного организацией лица.

Лицам, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

В случае неявки физического лица или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке,

протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Если нет достоверных сведений о вручении лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, извещения о месте и времени рассмотрения дела, оно должно быть отложено и назначен новый срок его рассмотрения.

Необходимо учитывать, что КоАП РФ не устанавливает необходимости направления извещения каким-либо определенным способом (путем направления по почте заказного письма с уведомлением о вручении или вручения его адресату непосредственно в руки, либо иным не противоречащим закону способом).

Согласно п. 24.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» извещение не может быть признано ненадлежащим лишь на том основании, что оно было доставлено необщепринятым путем. Например, с помощью телефонограммы, телеграммы, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи [2].

Согласно п. 6 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [3] в целях соблюдения установленных ст. 29.6 КоАП РФ сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях 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).

Схожая практика направления извещений применяется в процессе осуществления производства по административным делам органами

административной юрисдикции и их должностными лицами.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 10.02.2014 по делу № А40-134140/13 [4] было констатировано, что отчет о направлении факсимильных отправок не является доказательством надлежащего уведомления законного представителя юридического лица о вынесении постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, поскольку в них отсутствует информация о фамилии, инициалах, должности, полномочиях лица, получившего указанное факсимильное отправление, в связи с чем с достоверностью установить факт получения как законным представителем юридического лица факсимильных отправок, так и организацией вообще не представляется возможным. То обстоятельство, что телефонный номер, по которому направляется факс, принадлежит юридическому лицу, сам по себе не может свидетельствовать о получении обществом именно уведомления о месте и времени вынесения постановления о возбуждении дела. Указанное нарушение порядка привлечения заявителя к административной ответственности, по мнению суда апелляционной инстанции, явилось существенным, так как не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело об административном правонарушении.

Стоит иметь в виду, что не могут считаться неизвещенными лица, отказавшиеся от получения направленных материалов или не явившиеся за их получением, несмотря на почтовые извещения об истечении срока хранения почтовой корреспонденции в отделении почты, либо выбывшие в другой адрес, поскольку юридическое лицо обязано обеспечить надлежащий прием входящей почтовой корреспонденции по указанному в учредительных документах адресу, либо уведомлять компетентные органы при смене своего юридического местоположения.

Согласно абзацу 2 пункта 1 Постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 61 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица» [5], юридическое лицо несет риск последствий неполучения юридически значимых сообщений, поступивших по его адресу, указанному в Едином государственном реестре юридических лиц, а также риск отсутствия по этому адресу своего представителя.

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 возбуждении и рассмотрении дела, пользоваться помощью защитника, возражать относительно протокола об административном правонарушении, знакомиться с материалами дела [6].

Исходя из положений ч. 1 и 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.

В силу ч. 2 ст. 25.4 КоАП РФ законным представителем юридического лица является его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица.

Пункт 24 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» [7], 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 само по себе доказательством надлежащего извещения не является.

Следует учитывать, что лица, оказывающие юридическую помощь лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе в силу закона пользоваться всеми процессуальными правами, предусмотренными КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

В свою очередь, ч. 1 ст. 25.5 КоАП РФ предусмотрено, что для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник.

КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем, в качестве защитника. Такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном

правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется такое производство, включая предусмотренное ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ право на представление объяснений и замечаний по содержанию протокола.

С учетом разъяснений, изложенных в Постановлении Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» [8], защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется такое производство, включая предусмотренное ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ право на предоставление объяснений и замечаний по содержанию протокола.

Понятия защитника и представителя как участников производства по делу об административном правонарушении являются объемными, включающими в себя как установленную законом деятельность адвоката и любое другое лицо, уполномоченное соответствующей доверенностью представлять интересы в суде либо ином органе.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [9] адвокатом является лицо, получившее в установленном законом порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Адвокат должен иметь ордер на исполнение поручения, выдаваемый соответствующим адвокатским образованием. В иных случаях адвокат представляет доверителя на основании доверенности. Никто не вправе требовать от адвоката и его доверителя предъявления соглашения об оказании юридической помощи.

Анализ изложенного приводит к выводу о том, что при составлении протокола в отношении юридического лица должен присутствовать его законный представитель, которому разъясняются права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, предоставляется возможность ознакомиться с протоколом и представить свои объяснения и замечания, которые прилагаются к протоколу.

Исходя из положений ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ, обеспечение законности при применении мер административного принуждения предполагает не только наличие законных оснований для применения административного взыскания, но

и соблюдение установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности.

В соответствии с ч. 2 ст. 211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в случае, если при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд установит, что порядок принятия оспариваемого решения не соответствует закону, суд принимает решение о признании его незаконным и об отмене оспариваемого решения.

Нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является самостоятельным основанием для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления административного органа при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, вынесенное органом либо должностным лицом, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, или арбитражным судом, согласно ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ может быть обжаловано в арбитражный суд в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и статьями 10, 26, 36 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [10].

Согласно п. 11 Постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [11], при применении нормы, предусмотренной ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ, необходимо иметь в виду, что в предусмотренном ею порядке подлежат обжалованию постановления, вынесенные уполномоченными органами или должностными лицами, но не судами общей юрисдикции по подведомственным им делам.

Подача жалоб и их рассмотрение осуществляются согласно ч. 3 ст. 30.9 КоАП РФ в порядке, установленном ст. 30.2–30.8 КоАП РФ.

Арбитражным судом г. Москвы рассматриваются заявления об оспаривании решений административных органов о привлечении юридических лиц (индивидуальных предпринимателей)

к административной ответственности, при рассмотрении которых устанавливается нарушение административным органом процессуальных требований при производстве по делу об административном правонарушении.

В соответствии с ч. 6 ст. 210 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд в судебном заседании проверяет законность и обоснованность оспариваемого решения, устанавливает наличие соответствующих полномочий административного органа, принявшего оспариваемое решение, устанавливает, имелись ли законные основания для привлечения к административной ответственности, соблюден ли установленный порядок привлечения к ответственности, не истекли ли сроки давности привлечения к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для дела.

Решением Арбитражного суда города Москвы по делу № А40-6056/2014 [12] было признано незаконным и отменено постановление о назначении административного наказания заместителя главного государственного инспектора города Москвы по использованию и охране земель, поскольку суд пришел к выводу о недоказанности административным органом соблюдения процедуры привлечения заявителя к административной ответственности в части соблюдения требований ст. 25.1, 25.4, 28.2 КоАП РФ, при условии составления протокола об административном правонарушении в отсутствие представителя юридического лица. Как констатировано судом первой инстанции, имеющиеся в материалах дела телеграмма и почтовая квитанция доказательствами надлежащего извещения лица не являются, поскольку факт вручения или невручения данной телеграммы адресатов не фиксируют. То обстоятельство, что при составлении протокола об административном правонарушении административный орган обладал сведениями об извещении заявителя и его законного представителя о времени и месте составления данного протокола, материалами дела не подтверждается.

При указанных обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что органом административной юрисдикции были допущены процессуальные нарушения требований ч. 1 ст. 25.1, ч. 5 ст. 25.5, 28.2 КоАП РФ, которые в силу ч. 2 ст. 211 АПК РФ, п. 10 Постановления Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О неко-

торых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», являются самостоятельным основанием для признания незаконным и отмене оспариваемого постановления.

С учетом изложенного, при несоблюдении уполномоченными органами и должностными лицами обязательных требований процессуального права, при производстве по делам об административных правонарушениях у хозяйствующих субъектов, привлекаемых к административной ответственности, возникает обоснованная возможность уклонения от юридической ответственности, даже при наличии в их действиях вины.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 256. – 31 дек.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. – 1994. – № 238–239. – 8 дек.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Российская газета. – 2002. – № 137. – 27 июля.
4. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – № 100. – 5 июня.
5. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2005.
6. 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 янв. 2006 г.): сб. ст.: в 3 ч. / отв. ред. Б.И. Ровный. – Челябинск: Фрегат, 2006. – Ч. 3. – С. 74.
7. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. – 7-е изд. – М.: Проспект, 2011.
8. Микулин А.И. Принцип состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 10. – С. 64–72.
9. Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность: учебно-практическое пособие / под ред. С.Е. Чаннова. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 400 с.
10. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. – 7-е изд. – М.: Проспект, 2011. – 1296 с.
11. Постановление Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. – 2003. – № 3.
12. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. – 2005. – № 80. – 19 апр.
13. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 8.
14. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 61 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица» // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). – 2013. – № 32. – 16 авг.
15. Информационный портал Высшего арбитражного суда РФ: <http://kad.arbitr.ru>
16. Тыртышный А.А., Понаморенко В.Е., Коровяковский Д.Г. О правовом исследовании интеграционных процессов на постсоветском пространстве // Вестник Российского нового университета. – 2010. – № 4. – С. 5–6.