

УДК 342.7
doi:10.35853/vestnik.gu.2022.3(38).03

Плоды отравленного дерева, или Последствия анонимных обращений в ФАС РФ

Айдар Рустэмович Султанов

ПАО «Нижнекамскнефтехим», Нижнекамск, Россия

Аннотация. В статье анализируются мошеннические схемы, осуществляемые при помощи анонимных обращений в государственные органы, которые пересылают их по принадлежности в другие ведомства, а те, получив обращения от других органов, не перепроверяют первичное обращение, которое является анонимным (либо обращением от имени другого лица без его согласия) и потому не может влечь правовых последствий согласно запрету на рассмотрение государственными органами анонимных обращений, установленному ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и запрету на использование имени другого лица без его согласия, установленному в п. 4 ст. 19 Гражданского кодекса Российской Федерации. К сожалению, в ряде случаев суды не видят никакой проблемы в том, что государственные органы истребовали информацию, даже когда требования были очевидно избыточные. Суды исходят из того, что государственному органу неизвестно о том, что первичное обращение было анонимным либо сделанным с использованием имени другого лица без его согласия. В итоге это приводит к нарушению упомянутых выше запретов. Автор исходит из принципа «плодов отравленного дерева», который приводит к недействительности результата, полученного по первичным порочным действиям. Этот принцип восходит к римскому частному праву, в котором выработана идея *fraus omnia coirruptit*.

Ключевые слова: анонимное обращение, неправомерное обращение, обращение граждан, надлежащая правовая процедура, законность, принцип «плодов отравленного дерева»

Для цитирования: Султанов А. Р. Плоды отравленного дерева, или Последствия анонимных обращений в ФАС РФ // Вестник Гуманитарного университета. – 2022. – № 3 (38). – С. 40–47. – DOI 10.35853/vestnik.gu.2022.3(38).03.

Fruits of the Poisoned Tree or the Consequences of Anonymous Appeals to the FAS RF

Aidar R. Sultanov

Nizhnekamskneftekhim, Nizhnekamsk, Russia

Abstract. The article analyzes fraudulent schemes carried out with the help of anonymous appeals to state authorities that send them to other bodies, and they, having received appeals from other bodies, do not recheck the initial appeal, which is anonymous (or appeal on behalf of another person without his consent) and therefore cannot entail legal consequences according to the ban on the consideration of anonymous appeals by state bodies, established by part 1 of article 7, part 1 of article 11 of the Federal Law of 02.05.2006 N 59-FZ “On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation” and the ban on the use of the name of another person without his consent, established in paragraph 4 of Article 19 of the Civil Code of the Russian Federation. Unfortunately, in some cases, the courts do not see any problem in the fact that state bodies demanded information, even when the requirements were obviously redundant.

The courts proceed from the fact that the public authority is not aware that the initial appeal was anonymous or made using the name of another person without his consent. As a result, this leads to the violation of the above-mentioned prohibitions. The author proceeds from the principle of “fruits of the poisonous tree”, which translates into the invalidity of the result obtained from primary vicious actions. This principle dates back to Roman private law, which developed the idea of *fraus omnia coirruptit*.

Keywords: anonymous appeal, unlawful appeal, appeal of citizens, due process, legality, the principle of “fruits of the poisoned tree”

Анонимность – это увеличительное стекло как для плохого, так и для хорошего, ведь в то время как анонимно сделанное зло более гнусно, анонимно сделанное добро более прекрасно.

Аиот Наданян

– Это финал! – вскричал, выступая, Эстамп. – Три человека собрались ограбить вас под чужим именем. Каким образом, – вам известно.

Александр Грин, «Золотая цепь»

Обращение в государственные органы, являющееся средством защиты прав и законных интересов граждан и их объединений, иногда становилось средством недобросовестной атаки. Причем те, кто использовал этот способ защиты для недобросовестного нападения, чаще всего делали это под чужим именем. Они, прекрасно понимая, что анонимное и/или обращение от чужого имени не должно порождать правовых последствий, усложняли процедуру обращений, действуя не напрямую, а через другие органы. В основе этих действий было понимание, что ряд органов будут просто пересылать обращения по принадлежности в другие ведомства, а те, получив обращения от других органов, не будут перепроверять первичное обращение.

В первый раз мы столкнулись с подобной ситуацией, получив запрос из местной прокуратуры, к которой пришел запрос из Генеральной прокуратуры РФ, которая в свою очередь получила запрос от депутата Государственной Думы РФ, который получил обращение от лица, названного сотрудником нашей организации, чьи фамилия, имя, отчество полностью совпадали с реквизитами заместителя генерального директора нашей организации. Другого сотрудника с такими же данными в нашей организации не было.

Приложив справку об этом, заместитель генерального директора обратился и депутату и прокуратуру, обратив внимание на то, что действия под чужим именем запрещены, а он никакого обращения не направлял. Вскоре депутат Государственной Думы РФ прислал официальное извинение. Прокуратура в отличие от депутата пыталась настаивать на своем праве направлять требование на основе полученного запроса. Очевидно было то, что отказ в предоставлении информации был воспринят как попытка скрыть имеющееся нарушение.

Но, в конце концов, прокуратура согласилась с тем, что действия на основе анонимного обращения не могут привести к законному результату (бессмысленно искать плоды на отравленном дереве).

Было еще несколько подобных атак под чужим именем, которые нами успешно отбивались.

Наиболее упорным в желании действовать на основании анонимного обращения было Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан (далее – антимонопольный орган, управление).

Получив от антимонопольного органа требование от 17.04.2017 № ИП-05/6162 о предоставлении информации, мы первым делом его проанализировали, и, обнаружив, что требование основано на обращении гражданина, мы стали выяснять, что это за гражданин. Для более полного понимания ситуации объем запрошенной документации был очень велик (более 300 000 листов). Причем информация не имела никакого отношения к деятельности, где мы занимали бы доминирующее положение и/или относились к субъектам естественной монополии. Запрошенная информация не имела никакого отношения к компетенции ФАС РФ.

С большим трудом нам удалось выяснить, что первичное обращение было направлено в Генеральную прокуратуру РФ, которая и разослала его и в местную прокуратуру, и в ФАС РФ. Первичное обращение было направлено от имени начальника службы безопасности Нижнекамскнефтехима. Получив копию данного обращения о якобы имеющемся нарушении законодательства со стороны Нижнекамскнефтехима, мы обнаружили, что ФИО были указаны правильно, но подпись, очевидно, была не его.

Мы об этом немедленно известили и прокуратуру, и антимонопольный орган, указав на недопустимость осуществления действий на основе анонимки и письма, подписанного чужим именем. В качестве правового основания мы ссылались прежде всего на запрет на рассмотрение государственными органами анонимных обращений, установленный ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и запрет на использование имени другого лица без его согласия, установленный в п. 4 ст. 19 Гражданского кодекса Российской Федерации. Мы полагали, что эти запреты обязательны для соблюдения надлежащей правовой процедуры, которая предусматривает, что все действия властей должны соотноситься с требованиями закона. Этот принцип является наиболее важной защитой против произвола и самоуправства властей¹.

Но антимонопольный орган не согласился с нами и стал настаивать на исполнении его требования под угрозой привлечения к административной ответственности.

Перспектива судебного обжалования требования о предоставлении информации была весьма и весьма неясной, поскольку суды зачастую не видели никакой проблемы в том, что государственные органы истребовали информацию, даже когда требования были очевидно избыточны.

Суды зачастую не видели в этом никакого нарушения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. Впрочем, защита законного интереса не только в этом вопросе бывает проблематичной².

Но ситуацию в досудебном порядке не удалось урегулировать. Мы вынуждены были обратиться с заявлением в Арбитражный суд РТ о признании требования Управления Федеральной антимонопольной службы России по РТ № ИП-05/6162 от 17.04.2017 г. незаконным. В качестве третьего лица был привлечен начальник службы безопасности.

В первой инстанции из вопросов суда стало понятно, что суд полагает факт возбуждения дела по обращению от чужого имени законным, поскольку орган не знал о факте анонимного обращения, а установление ответчиком факта подписания заявления не Садыковым А. А., а неизвестным лицом, не может повлиять на оценку законности ранее выданного предписания.

¹ Султанов А. Р. Должная правовая процедура и правовые стандарты Европейского Суда по правам человека // Евразийская адвокатура. – 2013. – № 1 (2). – С. 62–65. – EDN PVRJPR.

² Султанов А. Р. О праве заинтересованных лиц на обжалование решения по делу об оспаривании нормативного акта // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 5. – С. 87–109. – EDN WYQHFP.

В решении первой инстанции судом было подчеркнуто, что бездействие государственного органа после получения сведений об анонимности обращения не было в установленном порядке обжаловано, в связи с чем оценка данного обстоятельства не входит в пределы доказывания по рассматриваемому делу.

Мы также привели доводы о наличии единообразной судебной практики по анонимным обращениям со ссылкой на Определение Верховного Суда РФ № 305-ЭС15-8430 от 17.07.2015 г., в котором содержался вывод о том, что поскольку электронные письма не содержали признаков нарушения антимонопольного законодательства на рынке оптовых поставок жидкой каустической соды, в них отсутствовали достоверные и достаточные сведения о направивших эти сообщения лицах, позволяющие провести их идентификацию, у антимонопольного органа в силу статьи 23, пункта 2 части 4 статьи 25.1 Закона о защите конкуренции, частей 1 и 3 статьи 7 Закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», пункта 3.4 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы России от 24.02.2010 № 89 и действовавшего в период проведения 10 оспариваемых проверок, пунктов 1, 10, 11 и 11.1 статьи 2, пункта 2 статьи 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» отсутствовали основания для проведения оспариваемых внеплановых проверок.

Однако суд счел, что в указанном деле рассматривались именно в целом действия государственного органа, совершенные после установления анонимности, а не отдельный запрос о представлении информации.

Были также отклонены наши доводы о том, что действия ответчика по продолжению процедуры рассмотрения противоречащего ч. 4 ст. 19 ГК РФ и ст. 44 Закона заявления фактически «делает законным» нарушение закона в части использования фамилии, имени, отчества лица без его согласия, потворствуя злоумышленникам и делая бессмысленными нормы законодательства РФ о запрете использования имени гражданина без его согласия. По мнению первой инстанции, они не влияют на правовую оценку оспариваемого акта, так как сведения о том, что третье лицо не подписывало заявления, поступили ответчику только 27.04.2017 г., в то время когда сам оспариваемый акт подписан 17.04.2017 г. и, подписывая запрос, он не мог знать о поддельности подписи Садыкова А. А.

Такой оправдательный подход в отношении использования анонимок был, на наш взгляд, вызывающе ошибочным, и нами была подана апелляционная жалоба.

Однако еще до рассмотрения апелляционной жалобы в связи с неисполнением обжалуемого запроса Татарстанское УФАС России составило в отношении ПАО «Нижнекамскнефтехим» протокол об административном правонарушении от 07.06.2017 № А05-884/2017, предусмотренном частью 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, за непредставление в территориальный антимонопольный орган сведений (информации), предусмотренных антимонопольным законодательством Российской Федерации, и вынесло постановление о привлечении к ответственности. Несмотря на наше ходатайство об отложении рассмотрения жалобы на постановление о привлечении к ответственности до рассмотрения апелляционной жалобы по делу об оспаривании запроса

антимонопольного органа, решением ФАС России от 11.10.2017 № АК/70320/17 постановление УФАС РТ было оставлено без изменения³.

И УФАС РТ выдвинул в качестве первого довода против апелляции этот факт, но 11-й апелляционный арбитражный суд, справедливо отметил, что этот факт никаким образом не доказывает правомерности направления оспариваемого запроса⁴.

При рассмотрении нашей апелляционной жалобы суд был более внимателен к деталям.

21.04.2017 в ПАО «Нижнекамскнефтехим» поступил запрос Татарстанского УФАС России от 17.04.2017 № ИП-05/6162, в котором со ссылкой на статьи 23 и 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) содержалось требование о предоставлении информации и документов в связи с поступившим обращением гражданина.

Суд подчеркнул, что материалами дела подтверждается и Татарстанским УФАС России не оспаривается, что обращение от 25.02.2017, явившееся основанием для направления указанного запроса, было подписано неизвестным лицом с незаконным использованием фамилии, инициалов имени, отчества и должностного положения Садыкова А. А. – начальника службы безопасности ПАО «Нижнекамскнефтехим».

ПАО «Нижнекамскнефтехим» направило руководителям ФАС России и Татарстанского УФАС России письмо от 28.04.2017 № 16318-Исх.П. с указанием на анонимность указанного обращения, поскольку Садыков А. А., действительно занимающий должность начальника службы безопасности ПАО «Нижнекамскнефтехим», никаких писем в адрес ФАС России в отношении общества не направлял, неустановленные лица в нарушение закона использовали его персональные данные – фамилию, имя, отчество, занимаемую должность, своего согласия на это он не давал.

Письмо аналогичного содержания от 27.04.2017 № 16213-Исх.П. было направлено самим Садыковым А. А. в ФАС России и Татарстанское УФАС России.

Татарстанское УФАС России не уведомило ПАО «Нижнекамскнефтехим» о результатах рассмотрения поступившей информации.

Суд апелляционной инстанции отметил, что в соответствии с положениями подпункта 2 пункта 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 198 АПК РФ указанный запрос (требование), возлагающий на ПАО «Нижнекамскнефтехим» определенные обязанности, может быть самостоятельным предметом оспаривания в арбитражном суде по правилам, установленным главой 24 АПК РФ.

Суд апелляционной инстанции, проанализировав положения ч. 1 и 2 статьи 44 Закона о защите конкуренции, п. 3.6, 3.7., 3.8. Административного регламента, оценил первичное обращение через призму данных норм: «Между тем в обращении от 25.02.2017 не были указаны адрес места жительства заявителя, его имя и отчество полностью (содержались только инициалы), не описано нарушение антимонопольного законодательства и существо требований, с которыми заявитель обращается; в обращении также не указана причина невозможности представления документов или предполагаемое лицо, у которого документы могут быть получены».

Апелляционная инстанция также обратила внимание на то, что в силу императивного правила, установленного частью 3 статьи 44 Закона о защите конкуренции, в случае отсутствия в заявлении или материалах сведений, предусмотренных

³ К сожалению, ведомственная апелляция иногда не бывает объективной. Увидев явную ошибку УФАС РТ, нам всего лишь пожелали успехов в судебном оспаривании. Хотя принципиальность ведомственной апелляции могла бы избавить суды от лишних споров и поднять уважение и доверие к антимонопольному органу.

⁴ Впоследствии постановление о привлечении к ответственности было отменено.

частями 1 и 2 данной статьи, антимонопольный орган должен оставить заявление или материалы без рассмотрения, о чем уведомить в письменной форме заявителя в течение десяти рабочих дней со дня их поступления.

Суд согласился с нами, что поскольку в обращении от 25.02.2017 отсутствовали вышеуказанные сведения, предусмотренные частями 1 и 2 статьи 44 Закона о защите конкуренции, пунктами 3.6, 3.7 и 3.8 Административного регламента, Татарстанское УФАС России должно было оставить указанное обращение без рассмотрения, однако не сделало этого, тем самым нарушив требования части 3 статьи 44 Закона о защите конкуренции.

Соответственно, предписание было незаконным – плодом отравленного дерева (Fruit of the poisonous tree), поскольку указанное обращение не могло послужить основанием для направления Татарстанским УФАС России оспариваемого требования (запроса).

Особенно важен для нас был вывод о том, что оспариваемым требованием (запросом) Татарстанского УФАС России нарушены права и законные интересы ПАО «Нижнекамскнефтехим» в сфере экономической деятельности, в том числе **право на осуществление этой деятельности без произвольного вмешательства государственных органов, которое защищено, в том числе, запретом на рассмотрение государственными органами анонимных обращений** (часть 1 статьи 7, часть 1 статьи 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации») и **на использование имени другого лица без его согласия** (пункт 4 статьи 19 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Суд также воспринял наш довод, что исполнение оспариваемого запроса Татарстанского УФАС России (ксерокопирование значительного количества документов, по данным общества – более 300 тыс. листов) потребовало бы значительных материальных, трудовых и временных затрат и, соответственно, могло бы причинить обществу существенный материальный ущерб.

Важным был также вывод суда апелляционной инстанции о том, что указание, что мы должны были обжаловать бездействие Татарстанского УФАС России после получения сведений об анонимности указанного обращения, было незаконным.

В результате апелляционный суд принял новый судебный акт о признании оспариваемого требования (запроса) незаконным и об обязанности Татарстанского УФАС России устранить допущенные нарушения прав и законных интересов общества.

В последующем антимонопольным органом были поданы кассационные жалобы в первую⁵ и вторую кассацию⁶, которые были отклонены.

В результате рассмотрения кассационных жалоб ранее казавшаяся эфемерной ценность права на осуществление хозяйственной деятельности без произвольного вмешательства государственных органов была выкристаллизована в правовых позициях кассационных инстанций.

Надо отметить, что эта ценность, однажды проявившись в решениях судов, стала чаще осознаваться судами.

При этом всё чаще терпят неудачу недобросовестные заявители, которые своими анонимными заявлениями пытаются использовать «государственную машину», и в частности антимонопольные органы. Причем даже тогда, когда антимонопольные органы всё же идут на поводу у анонимов.

⁵ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14 марта 2018 г. № Ф06-30005/18 по делу № А65-14221/2017.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 3 июля 2018 г. № 306-КГ18-8940 по делу № А65-14221/2017.

Суды всё чаще отмечают, что «проведение внеплановой проверки на основании анонимного сообщения противоречит принципам прозрачности и открытости контрактной системы в сфере закупок, в связи с чем такое обращение рассмотрению антимонопольным органом не подлежит. Действия управления по квалификации анонимного обращения в качестве информации о нарушении законодательства о контрактной системе фактически направлены на придание неправомерному обращению внешнего соответствия закону»⁷. И в судебной практике можно встретить в качестве мотивировки ссылки на то, что «в практике применения процессуального и материального права учеными выработан принцип “плодов отравленного дерева”, который дает оценку недействительности результата, полученного по первичным порочным действиям»⁸.

Надеемся, что и мы отчасти внесли лепту в дело искоренения проверок на основании анонимок. *«Право есть непрерывная работа, притом не одной только государственной власти, но всего народа. Вся жизнь права, взятая в ее целом, является перед нами такое же зрелище неустанного напряжения и труда со стороны всей нации, какое представляет деятельность последней в области экономического и духовного производства. Всякое отдельное лицо, которому приходит нужда отстаивать свое право, имеет свою долю участия в этой национальной работе, по мере своих сил способствует осуществлению на Земле идеи права»*⁹.

Список источников

1. Иеринг Р. Борьба за право // Иеринг Р. Избранные труды : в 2 т. – СПб. : Юрид. центр Пресс (Асланов Р.), 2006. – Т. 1. – С. 13–76.
2. Определение Верховного Суда РФ от 25 февраля 2019 г. № 301-ЭС18-26088 по делу № А38-2267/2018.
3. Определение Верховного Суда РФ от 3 июля 2018 г. № 306-КГ18-8940 по делу № А65-14221/2017.
4. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 ноября 2018 г. № Ф01-4914/18 по делу № А38-2267/2018.
5. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14 марта 2018 г. № Ф06-30005/18 по делу № А65-14221/2017.
6. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 29 января 2019 г. № Ф06-41512/18 по делу № А65-2106/2018.
7. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.03.2022 № 12АП-8/2022 по делу № А06-9770/2019.
8. Султанов А. Р. Должная правовая процедура и правовые стандарты Европейского Суда по правам человека // Евразийская адвокатура. – 2013. – № 1 (2). – С. 62–65. – EDN PVRJPR.
9. Султанов А. Р. О праве заинтересованных лиц на обжалование решения по делу об оспаривании нормативного акта // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 5. – С. 87–109. – EDN WYQHFP.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 25 февраля 2019 г. № 301-ЭС18-26088 по делу № А38-2267/2018 ; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 ноября 2018 г. № Ф01-4914/18 по делу № А38-2267/2018; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 29 января 2019 г. № Ф06-41512/18 по делу № А65-2106/2018 и др.

⁸ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.03.2022 № 12АП-8/2022 по делу № А06-9770/2019.

⁹ Иеринг Р. Борьба за право // Иеринг Р. Избранные труды : в 2 т. – СПб. : Юрид. центр Пресс (Асланов Р.), 2006. – Т. 1. – С. 36.

Информация об авторе

Айдар Рустэмович Сулганов, канд. юрид. наук, начальник юридического управления ПАО «Нижнекамскнефтехим», член Ассоциации по улучшению жизни и образования, арбитр арбитражного центра РСПП, заслуженный юрист РТ (Нижнекамск, Россия).

Information about the author

Aidar R. Sultanov, Cand. Sci. (Law), Head of Legal Division of Nizhnekamskneftekhim, member of Association for Better Living and Education (ABLE), Arbitrator of the RSPP Arbitration Center, Honored Lawyer of the Republic of Tatarstan (Nizhnekamsk, Russia).

Статья поступила в редакцию | The article was submitted 02.08.2022.

Одобрена после рецензирования | Approved after reviewing 17.08.2022.