

УДК 342.9.02

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА И КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

В.И. Крусс

Тверской государственной университет

Поставлена проблема конституционализации административной ответственности в Российской Федерации в ее соотношении с проблемой позитивистских стереотипов права российской судебной практики, не позволяющих полноценно использовать в правосудии правоустанавливающие положения Конституционного суда РФ.

Ключевые слова: конституционализация, административная ответственность, судебная дискреция, судебное усмотрение.

Конституционализация российского права¹ все более значимо проявляется в сфере публичной правовой ответственности (включая административную ответственность) и сопряженного с этим необходимого публично-властного принуждения. Здесь, как и всегда в конституционализации, определяющее правоустанавливающее значение получают акты и правовые позиции Конституционного суда РФ (далее – Суд). Наряду с этим, принуждение правонарушителей к исполнению специальных субъективных обязанностей, выражающих суть юридической ответственности, легитимируется актами судебной практики, и соответственно без осмысленно-однородного – в формате правовой системы Российской Федерации – включения судов и судей в этот процесс конституционализация административной ответственности фактически невозможна. В этой связи большой научно-практический интерес представляют недавние решения Конституционного суда РФ, не только обогатившие конституционно-правовую материю института административной ответственности, но и в очередной раз обозначившие те значительные трудности – далеко не формального организационно-практического порядка, – которые нужно преодолеть, для того чтобы реформа российской судебной системы привела к обусловившим ее проведение целям. Речь идет об укорененных в правосознании большинства членов судебного корпуса позитивистских стереотипах, не позволяющих им «всерь-

* Статья подготовлена в рамках международного проекта РГНФ и НАН Украины. Проект № 12-23-02002.

¹ О сути феномена конституционализации см. подробнее: Крусс В.И. Понятие, актуальность и формы конституционализации права // Вест. ТвГУ. Серия «Право». 2012. № 19. С. 104 – 119.

ез» подходить к необходимости различения права и закона и побуждающих видеть в применяемом законодательстве, тем более в актах такого рода, как Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ и Кодекс), исключительно конгломерацию норм автономно-непререкаемого характера, что в корне противоречит идее нормативности современного (конституционного по своей природе) права.

Конституционная нормативность обеспечивает возможность правосудия как актуального перехода от объективного права к субъективному и, одновременно, идентификации (подтверждения наличия) права в индивидуальных актах судебной власти, которые уже недостаточно воспринимать как акты правоприменительные. Прогрессивная эволюция традиционного суда в современный суд конституционно-правового государства обусловлена в России конституционной моделью судебной власти, призванной обеспечивать верховенство права и непосредственно действующие неотчуждаемые права и свободы человека и гражданина (ст. 2 и 18 Конституции РФ). Это требует не только существенного усиления роли и значения судебной практики, совершенствования всех судопроизводств, но и признания конституционно-судебного правотворчества как особого функционального измерения судебной власти. Суды должны научиться на деле проявлять себя и как органы, руководствующиеся в своей правоприменительной практике исключительно правом, воплощающим дух Конституции РФ и конкретизированным в нормативных установлениях соответствующих ей (конституционных) федеральных законов и иных правовых актов, и в качестве органов, особым образом и в особых формах создающих (генерирующих) такое право в актуально необходимых и конституционно обоснованных ситуациях².

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2013 г.) «О Конституционном суде Российской Федерации»³ утверждает за актами (решениями) высшего органа российской конституционной юстиции свойства окончательности, непосредственности действия, общеобязательности, непреодолимости (ст. 79) как характерные именно для источников права, хотя бы и особого рода актов нормоустановительного характера⁴. Юридическая сила таких решений

² Крусс В.И., Малюшин А.А. Конституционное судебное правотворчество в федеративном государстве и фундаментальные коллизии права // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: сб. науч. тр. Казань: ООО «Фолиант», 2014. Вып. 9. С. 206 – 211.

³ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447. Далее – ФКЗ О Конституционном суде РФ.

⁴ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 118 – 120 и др.

(актов) превосходит юридическую силу любого закона, а их отдельные положения являются достоверными (легитимными) элементами системы права (а не законодательства). Именно благодаря уникальным свойствам актов Конституционного суда РФ акты законодательные или их отдельные положения, признанные Судом неконституционными, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ).

Весьма плодотворно проявляет себя Конституционный суд РФ и в аспекте позитивного правотворчества, обеспечивая посредством разнообразных правоустанавливающих техник генерацию актуально-необходимых элементов правовой материи, последовательно «призывая» суды ординарные транслировать эти элементы на уровень субъективных прав и обязанностей, в том числе с учетом принципа индивидуализации публично-правовой ответственности.

Соответствующие доктринально-нормативные положения и «стратегические» для судов установки содержатся, в частности, в Постановлении Конституционного суда РФ, где проверялась конституционность ряда статей КоАП РФ⁵ (далее – Постановление № 4-П). Не подвергая сомнению конституционность диспозиций оспариваемых законоположений (пользование недрами без лицензии; нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензии; нарушение требований технических регламентов; нераскрытие или нарушение установленных порядка и сроков раскрытия информации; нарушение порядка или срока направления сообщения о проведении общего собрания акционеров; нарушение установленных формы, срока или места проведения общих собраний акционеров; непредставление или нарушение порядка либо сроков представления информации, необходимой для финансового администрирования), заявители по данному делу усматривали нарушение Конституции РФ в том, что установленные значительные минимальные размеры административных штрафов в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего предела санкции, не позволяют обеспечить применение соразмерного и дифференцированного в зависимости от материального положения нарушителя административного нака-

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод "Реконд"», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 "Нейрон" Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // СЗ РФ. 2014. № 10. Ст. 1087.

зания и тем самым создают предпосылки для необоснованного ограничения конституционных прав.

Разрешая данное дело, Конституционный суд РФ, с одной стороны, показал, что оспоренная законодательная конструкция действительно может быть признана неконституционной (и таков в целом его итоговый вердикт), поскольку ее формальная структура оказывается непреодолимым препятствием для справедливых решений российских судов, разрешающих конкретные дела об административной ответственности и «подчиненных» догматам формальной же (позитивистской) законности, тогда как в действительности, с другой стороны, суды могли бы и в существующей нормативной ситуации обеспечивать подлинное – конституционное – правосудие, и даже утвердил новые позитивные положения, призванные помочь им в этом.

Прежде всего Конституционный суд РФ дал сводную характеристику общих принципов юридической ответственности, которые с учетом их универсального значения как основ конституционного правопорядка определяют стратегию применения правоохранительных законоположений. Особое внимание при этом Судом было обращено на недопустимость избыточного государственного принуждения, как не совместимого с конституционным принципом индивидуализации ответственности за административные правонарушения и обеспечивающим адекватность административного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для определения наказания.

Конституционный суд РФ отметил, что после принятия КоАП РФ изначальные размеры штрафов подверглись корректировке в сторону существенного увеличения, однако данное обстоятельство, само по себе, не определяет конституционной оценки эволюции института административной ответственности. Законодатель тем самым преследовал цель формирования ответственного отношения к правовым предписаниям, основанного на осознании важности их безусловного исполнения, а также учитывал весомые объективные факторы и потенциальную степень общественной опасности запрещенных деяний в их крайнем выражении. (Могут существенно затрагивать интересы недропользования как одной из основ благосостояния страны, создавать реальную угрозу жизни и здоровью граждан вследствие грубого нарушения требований промышленной безопасности или технических регламентов, приводить к дестабилизации финансовой системы страны, деформированию корпоративных начал экономического развития и тем самым – к заметному ухудшению социально-экономической ситуации.)

Наряду с этим, Конституционный суд РФ констатировал, что в части, касающейся дифференциации условий административной ответственности и индивидуализации административного наказания законода-

тельство об административных правонарушениях каких-либо принципиальных изменений не претерпело. В итоге сложившееся нормативное соотношение, действительно, чревато угрозами конституционных деформаций (рисков), которые, однако, могут быть предупреждены (нейтрализованы) судебной практикой, но она ничего в этом отношении самостоятельно не предпринимала.

Еще раз подчеркнем, Конституционный суд РФ дал чрезвычайно сдержанную и корректную оценку как характеру реагирования судей на нормативные новации, так и ряду принятых ими в этом контексте судебных решений. Суд признал, что в условиях, когда нижняя граница административных штрафов для юридических лиц за совершение административных правонарушений составляет как минимум сто тысяч рублей, обеспечение индивидуального подхода к наложению административного штрафа становится не только крайне затруднительным, но в некоторых случаях и просто невозможным.

В «пользу» российских судей (как лиц, «поставленных в неконституционную ситуацию») говорит, казалось бы, и представленный Конституционным судом РФ анализ ряда институциональных ориентиров определения меры юридической ответственности (видовой дифференциации субъектов правонарушений и характера (содержания) их вины; учета степени общественной опасности и тяжести последствий противоправно содеянного; учета причин и условий совершения правонарушения; учета личности правонарушителя физического лица и конкретно-статусной спецификации лица юридического, включая характеристики их постделиктного поведения, а также специальных правил наложения административных наказаний), теоретически вооружающих судей дополнительными средствами выработки и принятия справедливых и гуманных решений. Практически же все они оказываются «несостоятельными» ввиду того, что:

в КоАП РФ не проводится каких-либо различий между видами юридических лиц (в зависимости от их места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности и других критериев);

закрепленное в ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ правомочие судов признавать смягчающими обстоятельства, не указанные в Кодексе или законах субъектов РФ об административных правонарушениях, не выходит за границы нормативно предусмотренного наказания;

конституционно вполне оправданные альтернативные санкции в Кодексе фактически не используются законодателем в качестве уместной парной категории для крупных административных штрафов;

возможные отсрочки или рассрочки уплаты (ч. 1 и 2 ст. 31.5, ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ) применительно к значительным по размерам административным штрафам, уплатить которые в установленные законом сроки

правонарушители оказываются не в состоянии по объективным причинам, могут оказаться недостаточными, притом что их продление либо приостановление не предусмотрены, тогда как неуплата административного штрафа в установленные сроки, как следует из ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, может повлечь наложение на юридическое лицо административного штрафа в двукратном размере;

Кодексом не предусмотрена возможность освобождения юридического лица от исполнения (полного или частичного) административного наказания в виде административного штрафа, даже в случае устранения нарушений, послуживших основанием для его назначения, – в отличие от административного наказания в виде административного приостановления деятельности (ч. 3 ст. 32.12 КоАП РФ);

предусмотренная ст. 2.9 КоАП РФ возможность освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения как деяния, не представляющего существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, с диспозициями оспоренных законоположений, безусловно, не соотносится: соответствующий институт, будучи ориентирован исключительно на правоприменительную оценку самого правонарушения, не может служить целям конституционной индивидуализации наказания, тем более способствовать формированию атмосферы безнаказанности, несовместимой с конституционным принципом неотвратимости ответственности за нарушение закона.

Характеризуя проблему соответствующим образом, Конституционный суд РФ представил тем самым несовершенство нормативного выражения и закрепления в КоАП РФ названных юридических средств более значимым обстоятельством в сравнении с дефицитом конституционного правопонимания. На наш взгляд, это стратегически ошибочный подход: российским судьям необходимы более определенные, отчетливые и неоднократные «послания», дабы они смогли отрешиться от генетически модулированных и пропедевтически укорененных стереотипов относительно своей роли механизме реализации права как «системы общеобязательных норм» и утвердиться внутренне в статусе экспертов по праву, профессионально компетентных властных лиц, уполномоченных обеспечивать и правовую охрану конституционных ценностей, запретов и, одновременно, оптимальную обеспеченность основных прав и свобод каждого человека и гражданина, юридического лица (в той мере, в какой этой вытекает из существа соответствующего права или свободы), в том числе в ситуации индивидуального привлечения любого лица к юридической ответственности.

Внимательное прочтение текста Постановления № 4-П порождает немало вопросов применительно к сквозному лейтмотиву («тонально-

сти») выбранного обоснования. Неужели только КоАП РФ виноват в том, что в результате применения оспоренных и признанных неконституционными законоположений для отдельных коммерческих организаций, относящихся к субъектам малого предпринимательства, а также осуществляющих социальные, культурные, образовательные, научные и другие функции некоммерческих организаций, привлечение к административной ответственности нередко сопровождалось такими существенными обременениями, которые были для них непосильными, непропорциональными ограничениями и вели к самым серьезным последствиям, вплоть до вынужденной ликвидации? Неужели законодатель действительно стремился к тому, чтобы административная кара безразлично «опускалась на голову» и того, кто полностью игнорировал требования законодательства, и того, кто лишь надеялся уклониться от исполнения отдельных правовых предписаний либо только не использовал все доступные средства для соблюдения установленных правил (как описывает виновные поведенческие установки Конституционный суд РФ)? Неужели суды сами, непосредственно общаясь с участниками процесса, внимая их доводам и разбираясь в конкретных сложившихся обстоятельствах, не задумывались о том, какое правосудие и ради чего они вершат? Неужели, наконец, судьям нужно объяснять, что с учетом реальной тяжести таких правоприменительных ограничений права частной собственности и свободы предпринимательской деятельности, как наложение крупного административного штрафа, их необходимо соотносить с конституционным требованием разумной сдержанности, исходя преимущественно из целей превентивного, а не карательного характера?

Разумность в науке права справедливо причисляют к способам конкретизации правовой материи. «Речь идет о юридических средствах, позволяющих максимально точно рассчитать действие правового предписания», – подчеркивает Н.А. Власенко. Он же характеризует разумность как один из базовых (конституционных) принципов права, обеспечивающих его (права) реальное действие, гибкость и в конечном счете эффективность. «Содержанием такого принципа права, как разумность, является баланс интересов и целесообразность действий субъектов в правовом регулировании», – считает ученый. И продолжает: «...в праве заложено здравомыслие, основанное на рациональности, профессиональном понимании и ответственности за систему собственных действий и поступков»⁶. Справедливая и емкая научная характеристика. Не слишком ли далека она, однако, от того настроения, который присутствует в

⁶ Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 46 – 48.

практике российских судов и судей, едва ли не «с радостью» воспринимающих далеко не всегда уместную исчерпывающую определенность законодательных формулировок, применительно к ситуациям, где разумность должна «наполняться содержанием от реальности»?⁷

Полагаем, не только Конституционный суд РФ, но и, в большинстве своем, «обычные» российские судьи всех уровней знают, как правильно отвечать на обозначенные выше (отнюдь не риторические) вопросы. К сожалению, однако, фактически на них были даны иные официальные ответы, которые, наряду с прочим, нельзя признать и последовательными.

Прибегнув к буквальному толкованию положения ч. 1 ст. 4.1 КоАП РФ, Конституционный суд РФ указал, что административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, определенных законом, и исключений из этого общего правила не предусмотрено. Поэтому, заключил орган конституционной юстиции, ни суд, ни иной субъект административной юрисдикции не вправе ни при каких условиях назначить юридическому лицу, привлекаемому к административной ответственности, наказание, не предусмотренное санкцией соответствующей нормы, или выйти за установленные законом пределы административного наказания. И сразу же – вряд ли достаточно логично и убедительно – Конституционный суд РФ охарактеризовал названное нормативно установленное правило как могущее – применительно к административным штрафам, минимальные размеры которых сопряжены со значительными денежными затратами, и при определенных конкретных обстоятельствах – противоречить конституционным целям административной ответственности и приводить к чрезмерному ограничению конституционных прав и свобод⁸. Соответственно, «ни при каких условиях» невозможные исключения «удивительным образом» оказываются-таки возможными для принимающего решение об административной ответственности суда как «независимого и беспристрастного арбитра и вместе с тем наиболее компетентного в сфере определения правовой справедливости органа государственной власти».

Более того, подобные исключения предполагаются конституционно необходимыми, поскольку Конституционный Суд РФ установил, что

⁷ Там же. С. 48.

⁸ Ранее соответствующая правовая позиция была сформулирована Конституционным судом РФ в его Постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"» в связи с запросом группы депутатов Государственной думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

впредь до внесения в КоАП РФ надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическим лицам за совершение административных правонарушений, предусмотренных оспоренными законоположениями, а равно за совершение других административных правонарушений, минимальный размер административного штрафа за которые установлен в сумме ста тысяч рублей и более, может быть снижен на основе требований Конституции РФ и с учетом правовых позиций Суда, если наложение административного штрафа в установленных соответствующей административной санкцией пределах не отвечает конституционным целям административной ответственности и с очевидностью влечет избыточное ограничение прав юридического лица. «Другие» правонарушения должны быть однородны по своему характеру с рассмотренными составами, а минимальные размеры административных штрафов, предусмотренные за них законодателем, сопоставимы с теми, что установлены законоположениями, признанными не соответствующими Конституции РФ, т. е. по крайней мере составлять сто тысяч рублей и более.

В контексте такого рода развернутого высказывания невозможно отрицать, что решающая для выхода судов за пределы «непререкаемой» нормативности закона «очевидность» остается оценочным понятием, и, следовательно, Конституционный суд РФ фактически легитимировал свободу судебного усмотрения в рамках конституционной дискреции при применении определенного вида мер административной ответственности. Он, впрочем, и отдельно высказался ясно и недвусмысленно в отношении судебного толкования норм, закрепленных в законодательстве, как необходимого – в ряде случаев – элемента правосудного обеспечения субъективных прав, никак не умаляющего требования непротиворечивого характера судебной практики и не имеющего ничего общего с произвольным административно-юрисдикционным преследованием и наказанием, игнорирующим конституционные требования (и критерии) дифференцированности, соразмерности, справедливости. Отныне (поскольку Постановление № 4-П не имеет обратной силы) российские суды фактически получили в исключительных случаях возможность выработки индивидуальных норм об административной ответственности, самостоятельно оценивая при этом необходимость прибегнуть к столь нетрадиционному для российской правовой системы средству обеспечения конституционной законности.

Последующие решения Конституционного суда РФ⁹ подтвердили,

⁹ См., например: Постановление Конституционного суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Ко-

что речь идет не о «случайном» или спонтанном, а о продуманном и выверенном тренде конституционализации российской правовой системы.

Список литературы

1. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. 544 с.
2. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: ИНФРА-М, 2014. 157 с.
3. Крусс В.И. Понятие, актуальность и формы конституционализации права // Вестн. ТвГУ. Серия «Право». 2012. № 19. С. 104 – 119.
4. Крусс В.И., Малюшин А.А. Конституционное судебное право творчество в федеративном государстве и фундаментальные коллизии права // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: сб. науч. тр. Казань: ООО «Фолиант», 2014. 396 с.

JUDICIAL PRACTICE AND CONSTITUTIONALIZATION ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

V.I. Kruss

Tver state University

The article is devoted to problems of the constitutionalization of administrative responsibility in the Russian Federation and its correlation with the problem positivist stereotypes law of the Russian judicial practice, not allowing full use of justice legal position of the constitutional Court of the Russian Federation.

Ключевые слова: конституционализация, административная ответственность, судебная дискреция, судебное усмотрение.

декса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

Об авторе:

КРУСС Владимир Иванович – заведующий кафедрой теории права юридического факультета Тверского государственного университета, д.ю.н., проф; e-mail: t-prava@yandex.ru.

Крусс В.И. Судебная практика и конституционализация административной ответственности в Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2014. № 4. С. 229 – 239.