

По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М.Гагловой и А.Б.Пестрякова

Постановление · № 8-П · от 11.03.1998 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного
кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи
222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи
с жалобами граждан М.М.Гагловой и А.Б.Пестрякова
город Москва 11 марта 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей
Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой,
В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой,
В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина А.Б.Пестрякова, обратившегося с жалобой в Конституционный Суд
Российской Федерации, адвоката А.В.Шестопалова - представителя гражданки М.М.Гагловой,
обратившейся с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации, доктора юридических наук
О.В.Дамаскина и адвоката Ю.А.Тимохова - представителей Федерального Собрания,
руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,
частями второй и третьей статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 96, 97, 99 и 86
Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",
рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 266 Таможенного
кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об
административных правонарушениях.

Поводом к рассмотрению дела явились индивидуальные жалобы граждан М.М.Гагловой и
А.Б.Пестрякова на нарушение их конституционных прав указанными нормами Таможенного кодекса
Российской Федерации и Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, которые были
применены в конкретных делах заявителей.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том,
соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями нормы, которые
предоставляют уполномоченным органам исполнительной власти Российской Федерации право
конфискации имущества граждан в качестве санкции за совершенные правонарушения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, а именно внесудебного порядка
конфискации имущества у собственника за совершенное им правонарушение, Конституционный Суд
Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О
Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном
производстве.

Заслушав сообщения судей-докладчиков Л.М.Жарковой и О.И.Тиунова, объяснения представителей
сторон, заключение эксперта - доктора юридических наук Л.Л.Попова, мнение специалиста -
кандидата юридических наук В.М.Малиновской, выступления приглашенных в заседание: от
Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства

сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации - А.А.Тихонова, от Государственного таможенного комитета Российской Федерации - А.А.Наумова, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации - В.А.Морозова и В.Г.Зайцева, от Министерства юстиции Российской Федерации - В.Г.Гаршина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно статье 266 Таможенного кодекса Российской Федерации непринятие мер по обеспечению выпуска или получения в распоряжение в соответствии с таможенным режимом товаров и транспортных средств, срок нахождения которых на складе временного хранения превысил установленные предельные сроки хранения, влечет конфискацию товаров и транспортных средств, являющихся непосредственными объектами правонарушения. Применение этой меры, согласно статье 365 Таможенного кодекса Российской Федерации, осуществляется таможенными органами Российской Федерации.

По постановлениям должностных лиц Пулковской таможни, вынесенным на основании статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, были конфискованы помещенные на склад временного хранения картины, принадлежащие гражданке М.М.Гагловой, которая не завершила в надлежащий срок их таможенное оформление. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации заявительница утверждает, что установление в качестве меры административного взыскания за нарушение режима склада временного хранения конфискации имущества по решению административных органов противоречит статьям 35 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, закрепляющим гарантии права частной собственности.

2. Часть вторая статьи 85 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в качестве санкции за грубое или систематическое нарушение правил охоты предусматривает наряду с наложением штрафа либо лишением права охоты возможность конфискации находящихся в личной собственности нарушителя ружей и других орудий охоты. Указанные административные взыскания применяются, согласно статье 222 данного Кодекса, должностными лицами административных органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты.

На основании части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях гражданин А.Б.Пестряков был подвергнут штрафу с конфискацией принадлежащего ему ружья. Его жалоба на решение соответствующего должностного лица была оставлена районным судом без удовлетворения. В своем обращении в Конституционный Суд Российской Федерации заявитель просит проверить конституционность этих норм, поскольку полагает, что предусмотренная ими возможность конфискации имущества без решения суда противоречит статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

3. Таможенный кодекс Российской Федерации (пункты 4 и 6 статьи 242) и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (пункт 5 части первой статьи 24, статья 29) исходят из того, что конфискация как вид административного взыскания состоит в принудительном безвозмездном обращении в собственность государства имущества, явившегося орудием или средством совершения, а также непосредственным предметом правонарушения, т. е. имущества, использование которого либо запрещено, либо противоправно по другим причинам.

От конфискации как меры юридической ответственности за совершенное правонарушение, приводящей к лишению собственника прав на определенное имущество, отличается изъятие (арест) материальных объектов собственности как процессуальная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и нарушениях таможенных правил, применяемая в том числе для обеспечения последующей конфискации (статьи 327 и 340 Таможенного кодекса Российской Федерации, статья 231 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях). Изъятие (арест) имущества, осуществляемое таможенными и иными органами исполнительной власти, тоже в определенной степени ограничивает право собственника владеть, пользоваться и распоряжаться

им, но не порождает перехода права собственности к государству. Поэтому такое изъятие (арест) производится без судебного решения, что не препятствует его обжалованию в суде.

Правовая позиция о допустимости изъятия имущества при наличии гарантии последующего судебного контроля выражена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 20 мая 1997 года по делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем в данном постановлении указывается, что "акт суда является итогом решения вопроса о лишении лица его имущества". Следовательно, только с вынесением соответствующего судебного решения конфискация может рассматриваться как мера юридической ответственности, влекущая утрату собственником его имущества.

4. Предусмотренная статьей 266 Таможенного кодекса Российской Федерации санкция в виде конфискации товаров и транспортных средств, являющихся непосредственными объектами (предметами) правонарушения, представляет собой меру административной ответственности за нарушение режима склада временного хранения. Указанное деяние, исходя из смысла статьи 266 в ее взаимосвязи с другими статьями Таможенного кодекса Российской Федерации, а также из смысла, придаваемого этим нормам правоприменительной практикой, состоит в невыполнении в установленные сроки хранения требований, относящихся к таможенному оформлению, включая уплату таможенных платежей и декларирование товаров и транспортных средств, чем бы это невыполнение ни было вызвано.

Между тем незавершение таможенной процедуры может иметь место не только в связи с противоправным поведением нарушителя, но и по другим причинам, в том числе объективного характера. Однако статья 266 Таможенного кодекса Российской Федерации не позволяет провести такое разграничение и, следовательно, не исключает произвольное применение конфискации имущества и в случаях, когда противоправное деяние отсутствует, т. е. без законных оснований, установленных статьями 230, 231 и другими нормами Таможенного кодекса Российской Федерации. В то же время отдельные нарушения таможенной процедуры, в частности неуплата таможенной пошлины либо недекларирование товаров и транспортных средств, предусмотрены Таможенным кодексом Российской Федерации в качестве самостоятельных видов деяний, не связаны со столь суровыми мерами, как конфискация перемещаемого через границу имущества, и во многих случаях влекут лишь наложение штрафа. Диспозиция же статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации позволяет таможенным органам произвольно, в нарушение конституционного принципа равенства (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) распространять применение конфискации и на указанные правонарушения, хотя по закону она в таких случаях не должна назначаться в качестве санкции.

Кроме того, диспозиция статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации носит отсылочный характер, в ней непосредственно не излагаются требования, невыполнение которых влечет конфискацию. При этом для того, чтобы установить нарушение режима склада временного хранения и привлечь к ответственности на основании данной нормы, необходимо обращаться не только к другим статьям Таможенного кодекса Российской Федерации, но и к подзаконным актам, так как Таможенный кодекс Российской Федерации предоставляет самим таможенным органам право устанавливать иные, помимо прямо перечисленных в нем, таможенные правила и ответственность за их нарушение.

Следовательно, предусмотренный в статье 266 Таможенного кодекса Российской Федерации таможенный режим может регулироваться не законом, а решениями таможенных органов, которым тем самым предоставляются широкие дискреционные полномочия, дающие возможность фактического расширения оснований привлечения к ответственности и применения в качестве санкции конфискации имущества. Таким образом, диспозиция данной нормы, не устанавливая заранее точные условия, при которых может иметь место ответственность за нарушение режима склада временного хранения, т. е. являясь неопределенной, позволяет вводить ограничения

конституционного права собственности не только законом.

5. Оценивая нарушение тех или иных таможенных правил как противоправное деяние, а именно как административный проступок, и предусматривая необходимость применения соответствующих мер государственного принуждения в виде административной ответственности, законодатель обязан соблюдать соответствующие требования Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом (часть 1), и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (часть 3). Закрепленные в названных конституционных положениях гарантии права собственности предоставляются в отношении имущества, которое принадлежит субъектам права собственности на законных основаниях.

Право частной собственности, не являясь абсолютным, может быть ограничено законом. Однако при этом как сама возможность ограничений, так и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Согласно ее статье 55 (часть 3) права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Достижению этих целей служит и таможенное регулирование, включая установленные Таможенным кодексом Российской Федерации меры юридической ответственности, в том числе связанные с ограничением права собственности.

Однако, по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, исходя из общих принципов права, введение ответственности за административный проступок (таможенное правонарушение) и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния.

Установление конфискации товаров и транспортных средств в качестве санкции за предусмотренное в статье 266 Таможенного кодекса Российской Федерации таможенное правонарушение не может быть признано соответствующим указанным правовым принципам. Диспозиция данной нормы не исключает произвольное применение конфискации при отсутствии противоправного поведения, либо вместо санкций, предусмотренных за такие же нарушения режима таможенного оформления другими нормами Таможенного кодекса Российской Федерации, либо в отношении деяний, ответственность за которые устанавливается не законом, а подзаконными актами. Возможность лишения собственников перемещаемого через границу имущества при этих условиях представляет собой ограничение конституционного права частной собственности, которое является несправедливым, несоразмерным и к тому же недопустимым с точки зрения требований к законной форме такого рода ограничений, что противоречит статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Указанное, однако, не затрагивает вытекающие из публично-правовых отношений полномочия таможенных органов осуществлять меры по распоряжению находящимися на складе временного хранения предметами, либо запрещенными к обращению, либо в тех случаях, когда имеет место фактический отказ от имущества. Эти меры, не связанные ни с ответственностью за административное правонарушение, ни с лишением законных собственников права на имущество и, следовательно, не являющиеся конфискацией, могут быть обжалованы в суд в порядке последующего судебного контроля.

6. Принадлежащее гражданину А.Б.Пестрякову ружье было конфисковано на основании части второй статьи 85 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Постановление о конфискации вынесено административным органом в соответствии со статьей 222 данного Кодекса в упрощенной процессуальной процедуре, не предусматривающей рассмотрение дела судом. Таким образом, гражданин А.Б.Пестряков на основании указанных норм Кодекса РСФСР об

административных правонарушениях, так же как гражданка М.М.Гаглыева на основании статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, был лишен своего имущества без судебного решения. Это противоречит закрепленным в статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации судебным гарантиям права собственности, которые корреспондируют нормам международного права, предусматривающим, в частности, право каждого при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона (статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года).

Предписание статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации о лишении имущества не иначе как по решению суда является обязательным во всех случаях, когда встает вопрос о применении санкции в виде конфискации имущества. Состоявшееся по жалобе А.Б.Пестрякова на действия административного органа, конфисковавшего принадлежащее ему ружье, судебное решение не является достаточным с точки зрения обеспечения судебных гарантий права собственности, ибо одна только возможность такого обжалования не исключает лишение собственности и без судебного решения. Тем самым ставится под угрозу существо конституционной судебной гарантии права частной собственности, так как конфискация, влекущая переход права собственности на изъятое у нарушителя имущество к государству, должна осуществляться только по решению суда.

До вынесения судебного решения должностные лица, реализующие установленные законом полномочия по применению превентивных мер в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в том числе для обеспечения возможной конфискации соответствующего имущества, вправе изымать у нарушителя вещи и документы, налагать арест на имущество, задерживать транспортные средства и т. д. именно потому, что все подобные меры, не являясь санкцией за совершенное правонарушение, не связаны с лишением имущества. В момент изъятия не могут считаться установленными ни само деяние, ни виновное его совершение. Эти обстоятельства требуют последующего рассмотрения и доказывания в надлежащей процедуре, особенности которой зависят от характера возможной санкции, поскольку ею определяется существо ограничений конституционных прав. В то же время вытекающее из статьи 46 (часть 2) Конституции Российской Федерации право обжаловать в суд любые решения и действия органов и их должностных лиц может использоваться гражданами на всех стадиях административного производства и по отношению к мерам обеспечительного характера, т. е. до применения санкций. Предписание статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации о лишении имущества не иначе как по решению суда, являясь гарантией права собственности, обязывает органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, при привлечении граждан к ответственности по статье 85 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в случаях конфискации имущества обеспечивать соблюдение судебной процедуры.

Таким образом, положения статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, примененной к гражданке М.М.Гаглевой, и части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, примененных к гражданину А.Б.Пестрякову, допускающие конфискацию как меру ответственности за правонарушение, что связано с лишением собственников имущества на основании вынесенных во внесудебной процедуре решений, ограничивают возможности гарантированной Конституцией Российской Федерации надлежащей судебной защиты права собственности.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (части 1 и 3) и 55 (часть 3), статью 266 Таможенного кодекса Российской Федерации постольку,

поскольку она предусматривает в качестве меры административной ответственности конфискацию товаров и транспортных средств, назначаемую без судебного решения и являющуюся несоразмерной деянию, указанному в данной статье.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (части 1 и 3) и 55 (часть 3), часть вторую статьи 85 и статью 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в той мере, в какой они в их взаимосвязи допускают применение конфискации без судебного решения. Предусмотренная частью второй статьи 85 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях конфискация во всяком случае может применяться только в судебном порядке. Этим не затрагиваются полномочия административных органов, указанных в статье 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, по наложению других, помимо конфискации, административных взысканий, предусмотренных частью второй его статьи 85.

3. Согласно части второй статьи 100 Федерального Конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дела граждан М.М.Гагловой и А.Б.Пестрякова, разрешенные на основании признанных неконституционными положений, соответственно, статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации и статей 85 (часть 2) и 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, подлежат пересмотру компетентными органами в установленном порядке.

4. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 8-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В.Витрука
по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного
кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и
статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях
в связи с жалобами граждан М.М.Гагловой и А.Б.Пестрякова

1. Конституционный Суд Российской Федерации признал статью 266 Таможенного кодекса Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации прежде всего в силу того, что санкция в виде конфискации товаров и транспортных средств как непосредственного объекта правонарушения является несоразмерной деянию, указанному в данной статье, а также в силу неопределенности самой диспозиции. Правовое обоснование такого вывода включает три группы аргументов.

А. Диспозиция правовой нормы, содержащейся в статье 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, включает противоправные деяния, которые составляют самостоятельные виды таможенных правонарушений, за совершение которых во многих случаях предусмотрено лишь наложение штрафа, без конфискации имущества как непосредственных объектов правонарушений. Отсюда делается неожиданный вывод, что диспозиция статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации "позволяет таможенным органам произвольно, в нарушение принципа равенства (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) распространять применение конфискации и на указанные правонарушения, хотя по закону она в таких случаях не должна назначаться в качестве

санкции".

Таможенный режим временного хранения - это особый правовой режим, имеющий публично-правовой характер, устанавливаемый в целях защиты экономической, санитарно-эпидемиологической и иной безопасности Российской Федерации, а также прав и законных интересов граждан. Объективная сторона нарушения таможенного режима временного хранения, предусмотренная статьей 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, включает как противоправные действия, составляющие самостоятельные составы таможенных правонарушений, так и иные противоправные действия, входящие в понятие "непринятия мер по обеспечению выпуска или получения в распоряжение в соответствии с таможенным режимом товаров и транспортных средств, срок нахождения которых на складе временного хранения превысил установленные предельные сроки хранения". Поэтому некорректно сравнивать по степени суровости санкцию за нарушение таможенного режима склада временного хранения с санкциями за другие неправомерные действия, могущие составлять отдельные элементы объективной стороны состава правонарушения, предусмотренного статьей 266 Таможенного кодекса Российской Федерации. Выбор санкции, в том числе по степени ее суровости, - вопрос справедливости, целесообразности, решаемый законодателем и только законодателем. Объективная сторона данного состава таможенного правонарушения предусмотрена законом, а именно статьей 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, и в никакой мере не нарушает принцип равенства всех перед законом и судом (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Б. Конституционный Суд Российской Федерации считает, что диспозиция оспариваемой правовой нормы, является неопределенной, так как условия наступления конфискации имущества могут устанавливаться не только законом, но и подзаконными актами, издаваемыми в том числе самим Таможенным комитетом Российской Федерации, что дает "возможность фактического расширения оснований привлечения к ответственности и применения в качестве санкции конфискации имущества".

Положения постановления Конституционного Суда Российской Федерации об отсылочном характере диспозиции статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, о широких дискреционных полномочиях таможенных органов носят слишком общий характер и не привязаны непосредственно к содержанию статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации. Хотя в принципе практика конкретизации норм закона в подзаконных актах, допуска дискреционных полномочий административных органов на основе закона до сих пор никем не опровергалась и в большинстве случаев она объективно необходима.

В. Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что нарушение таможенного режима склада временного хранения может быть не только результатом противоправного поведения нарушителя (законного собственника или владельца), но и по причинам "объективного характера" и в силу этого не исключено произвольное применение конфискации при отсутствии противоправного поведения.

Не случайно в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации подчеркнуто, что таможенные органы вправе осуществлять меры по распоряжению находящимися на складе временного хранения предметами в тех случаях, когда имеет место отказ от права собственности или когда дальнейшее хранение по объективным причинам становится невозможным, - практически трудно определить, отказался или нет собственник от своего права собственности на имущество по истечении установленного срока хранения имущества, а также когда дальнейшее хранение по объективным причинам становится невозможным (естественная порча товаров) и в этом случае конфискация объективно необходима. Поэтому диспозиция данного правонарушения сформулирована достаточно широко, в том числе с установлением дискреционных полномочий таможенных органов в целях конкретизации условий ее действия.

Конституционный Суд Российской Федерации акцентирует внимание на возможности произвольного

применения, произвольного расширения оснований применения санкции в виде конфискации имущества, то есть на возможности ошибок в правоприменительной практике. Ошибки, а тем более произвол правоприменителя не есть ошибки (произвол) законодателя и они должны преодолеваются в судах общей юрисдикции.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации о диспозиции и санкции правовой нормы, закрепленной в статье 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, скорее говорит о возможности уточнения объективной и субъективной сторон оспариваемого состава таможенного правонарушения, но не свидетельствует о ее неконституционности в целом в смысле статей 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующими Конституции Российской Федерации статью 266 Таможенного кодекса Российской Федерации и часть вторую статьи 85 и статью 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в той мере, в какой они допускают применение конфискации без судебного решения со ссылкой на положение части третьей статьи 35 Конституции Российской Федерации, согласно которой "никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда". Вывод Конституционного Суда Российской Федерации относительно неконституционности названных выше статей Таможенного кодекса Российской Федерации и Кодекса РСФСР об административных правонарушениях имеет более общее значение. Иными словами, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию по применению конфискации имущества как меры административной ответственности: "Предписание статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации о лишении имущества не иначе как по решению суда является обязательным во всех случаях, когда встает вопрос о применении к нарушителю санкции в виде конфискации принадлежащего ему на законном основании имущества".

Иначе говоря, административные органы не могут выносить решения о конфискации имущества даже при наличии последующего судебного контроля вынесенного решения. Они могут лишь производить изъятие имущества, выступавшего в качестве орудия и средства либо непосредственного объекта (предмета) правонарушения, в качестве обеспечительной меры для возможного осуществления его конфискации судом.

Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации расходится с правовой позицией, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в ранее вынесенном постановлении от 20 мая 1997 года по делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда (См.: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. N 4. С. 55-59). В этом постановлении был сделан вывод, что "вынесение таможенными органами постановления о конфискации имущества в виде санкции за таможенное правонарушение при наличии гарантии последующего судебного контроля как способа защиты прав собственника не противоречит требованиям Конституции Российской Федерации". В силу этого пункты 4 и 6 статьи 242 и статья 280 Таможенного кодекса Российской Федерации были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации в части, касающейся права таможенных органов выносить постановление о конфискации имущества как санкции за совершенное правонарушение при наличии гарантии последующего судебного контроля за законностью и обоснованностью такого решения. При этом Конституционный Суд Российской Федерации сослался на положения статьи 46 (часть 2) Конституции Российской Федерации, статей 370, 376, 378 Таможенного кодекса Российской Федерации.

К сожалению, Конституционный Суд Российской Федерации, сославшись на постановление от 20 мая 1997 года по аналогичной проблеме, дал ему одностороннюю интерпретацию, по существу исказив смысл этого постановления. Согласно этому постановлению не подвергалось сомнению с точки зрения конституционности право таможенных и других административных органов на основе закона

выносить решения о конфискации имущества как меры административной ответственности за совершенное правонарушение при сохранении последующего судебного контроля за обоснованностью и законностью этого решения. Если лицо не согласно с изъятием имущества в виде административного решения о конфискации, оно имеет возможность оспорить его правильность в суде. И только по истечении срока обжалования в суд либо при вступлении решения суда в законную силу по жалобе правонарушителя постановление о конфискации имущества может быть исполнено. Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что изъятие имущества и принятие компетентными органами решения о его конфискации само по себе не является прекращением права собственности. Оно прекращается в результате реального исполнения такого решения и факта перехода имущества в собственность государства. В конечном счете акт суда (при обжаловании решения о конфискации имущества) является итогом решения вопроса о лишении лица его имущества.

Если быть объективным, то следует признать, что Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 20 мая 1997 года предпринял попытку раскрыть правовую природу административной конфискации как особой меры административно-правового характера, приближающейся к превентивной процессуальной мере, определяемой характером публично-правовых (таможенных, налоговых и других административных) отношений, не являющейся самодостаточной, а потому обеспечиваемой для частного собственника возможностью последующего судебного контроля.

Конституционный Суд Российской Федерации, изменяя правовую позицию по вопросу о применении конфискации имущества, проигнорировал особый, публично-правовой характер отношений, регулируемых Таможенным кодексом Российской Федерации и Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, не учел, что административный процесс имеет существенные отличия от иных видов процедур, определяемые лежащими в их основе материально-правовыми отношениями. Административный процесс, согласно действующему законодательству, был гибким и оперативным в силу разнообразия допускаемых им процедур, в частности, относительно наложения основных и дополнительных мер административных взысканий. Исключение конфискации по решению административных органов при возможности последующего судебного контроля ставит под сомнение и применение административными органами других мер административного взыскания - штрафа, например. Штраф есть также изъятие имущества. Если следовать логике постановления Конституционного Суда Российской Федерации, то штраф должен взыскиваться также только по решению суда. Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что должностные лица административных органов, реализуя установленные законом полномочия по применению превентивных мер в целях обеспечения производства по делам о правонарушениях, могут производить изъятие вещей и документов, арест на имущество, задержание транспортных средств и т. д. Однако, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации "в момент такого изъятия не могут считаться установленными ни само деяние, ни виновное его совершение. Эти обстоятельства требуют последующего рассмотрения и доказывания в надлежащей процедуре", что является обязательным применением санкции. Следовательно, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, любая мера административного взыскания подлежит рассмотрению в надлежащей, то есть судебной, процедуре.

3. Согласно пункту 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" решение Конституционного Суда Российской Федерации в зависимости от характера рассматриваемого вопроса может содержать указание на порядок вступления решения в силу, а также на порядок, сроки и особенности его исполнения и опубликования.

К сожалению, Конституционный Суд Российской Федерации не определил порядок и особенности исполнения принятого постановления по рассматриваемому делу.

А. Приняв решение о несоответствии Конституции Российской Федерации статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации и части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях с момента его провозглашения (без установления срока вступления его в действие), Конституционный Суд Российской Федерации создал ситуацию неопределенности относительно действия в целом или части диспозиции статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации. Возник пробел в действующих законах, так как в них нет ответа на вопрос о правовой регламентации действий соответствующих административных органов и судов общей юрисдикции в подобных ситуациях.

Б. Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал общую правовую позицию, согласно которой конфискация как мера административной ответственности может быть применена лишь по решению суда. Для реализации этой правовой позиции необходима ревизия всего текущего (отраслевого) законодательства и принятие соответствующих организационно-правовых, финансовых и иных мер по подготовке судебных органов к рассмотрению данной категории дел.

В. Конституционный Суд Российской Федерации, принявший решение на пленарном заседании, не высказал свое отношение к ранее вынесенному палатой Конституционного Суда Российской Федерации постановлению от 20 мая 1997 года по аналогичному вопросу, то есть о действии пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в части, касающейся права таможенных органов выносить постановление о конфискации имущества как санкции за совершенные правонарушения. Разрешение подобной ситуации не предусмотрено действующим Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации". Конституционный Суд Российской Федерации мог (и обязан был) принять решение об использовании права законодательной инициативы по данному вопросу, так как этот вопрос несомненно входит в предмет ведения Конституционного Суда Российской Федерации (пункт 6 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

На основании изложенного прихожу к общему выводу, что положения статей 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях не противоречат Конституции Российской Федерации.

Принятое постановление Конституционного Суда Российской Федерации больше создает проблем, чем решает их.