

По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Маслянский хлебоприемный пункт"

Постановление · № 1-П · от 17.01.2013 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения

части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Маслянский хлебоприемный пункт" город Санкт-Петербург 17 января 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Совета Федерации - доктора юридических наук А.С.Саломаткина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба ООО "Маслянский хлебоприемный пункт".

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Н.Кокотова, объяснения представителей Совета Федерации и Президента Российской Федерации, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, а также представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации - судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В.Г.Кирюшиной, от Министерства юстиции Российской Федерации - Е.А.Борисенко, от Федеральной антимонопольной службы - С.А.Пузыревского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации непредставление или несвоевременное представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган сведений (информации), предусмотренных антимонопольным законодательством Российской Федерации, в том числе непредставление сведений (информации) по требованию указанных органов, за исключением случаев, предусмотренных частями 3 и 4 данной статьи, а равно представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации) влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей, на должностных лиц - от десяти тысяч до

пятнадцать тысяч рублей, на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей. Заявитель по настоящему делу - ООО "Маслянский хлебоприемный пункт" постановлением Управления Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области от 9 ноября 2010 года признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере трехсот тысяч рублей. Как следует из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов, ООО "Маслянский хлебоприемный пункт" не выполнило в установленный срок (десять рабочих дней со дня получения соответствующего предписания) требование о предоставлении информации о своей деятельности на рынке услуг по хранению зерна, а также информации о закупочных ценах на зерно и отпускных ценах на муку, направленное в его адрес Управлением Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области во исполнение поручения Федеральной антимонопольной службы от 30 июля 2010 года N АЦ/24579 "Об усилении работы территориальных органов ФАС России по контролю товарных рынков продовольствия в условиях засухи" на основании статьи 25 Федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ "О защите конкуренции".

Арбитражный суд Тюменской области в решении от 20 декабря 2010 года, а также арбитражные суды вышестоящих инстанций, оставившие данное решение без изменения, не установили обстоятельств, которые объективно препятствовали бы ООО "Маслянский хлебоприемный пункт" предоставить запрашиваемую информацию; не выявили они и оснований для освобождения заявителя от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения (статья 2.9 КоАП Российской Федерации), в связи с чем в признании постановления Управления Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области от 9 ноября 2010 года незаконным ему было отказано.

ООО "Маслянский хлебоприемный пункт" просит признать часть 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации не соответствующей статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку, по мнению заявителя, ее положения, вводя не дифференцированный в зависимости от имущественного положения юридического лица административный штраф, который для него как малого предприятия является значительным, не допуская возможности снижения административным органом или судом законодательно установленного размера этого штрафа и тем самым не позволяя учесть характер административного правонарушения, размер причиненного вреда и степень вины правонарушителя - юридического лица, нарушают принципы справедливости наказания, его индивидуализации и соразмерности. Таким образом, с учетом требований частей второй и третьей статьи 74, статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", а также частей третьей и четвертой его статьи 3, в силу которых Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или иных органов, часть 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в части, предусматривающей во взаимосвязи с установленными данным Кодексом правилами назначения административного наказания возможность привлечения юридического лица к административной ответственности в виде административного штрафа в определенных ею пределах от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1); каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1); право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как

единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, части 1 и 2).

Право частной собственности и свобода предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности не являются абсолютными и могут быть ограничены, однако как сама возможность ограничений, так и их характер должны определяться на основе Конституции Российской Федерации, согласно статье 55 (часть 3) которой 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. Корреспондирующие приведенному конституционному предписанию положения содержатся в международно-правовых актах, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, в том числе в пункте 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, пункте 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также в абзаце втором статьи 1 Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в силу которого государство вправе обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами и для обеспечения уплаты налогов или других сборов и штрафов.

Правовое регулирование ответственности за конкретные виды правонарушений, как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 71 (пункты "в", "о"), 72 (пункт "к" части 1) и 76 (части 1 и 2), возложено на законодателя, который в пределах своих правотворческих полномочий вправе вводить и изменять меры ответственности, в том числе их вид и размер, будучи вместе с тем связан предписаниями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, которые во взаимосвязи с ее статьями 8, 17, 19, 34 и 35 применительно к праву собственности физических и юридических лиц, свободе экономической деятельности допускают возможность их ограничений федеральным законом, если такие ограничения базируются на общих принципах права, отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, соразмерными конституционно значимым целям и ценностям и необходимы для их защиты; даже имея целью воспрепятствование злоупотреблению правом, такое правовое регулирование не должно посягать на само существо того или иного права и приводить к утрате его реального содержания (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 года N 14-П, от 14 мая 1999 года N 8-П, от 15 июля 1999 года N 11-П, от 27 мая 2003 года N 9-П, от 18 июля 2003 года N 14-П, от 30 октября 2003 года N 15-П, от 14 ноября 2005 года N 10-П, от 24 июня 2009 года N 11-П и от 28 января 2010 года N 2-П).

Из этого же исходит Европейский Суд по правам человека, который, признавая такую меру ответственности, как штраф, оправданным вмешательством в право каждого физического и юридического лица на уважение своей собственности в соответствии с абзацем вторым статьи 1 Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, полагает, что финансовое обязательство, вытекающее из уплаты штрафа, если оно возлагает чрезмерное бремя на заинтересованное лицо или оказывает значительное влияние на его финансовое состояние, может поставить под сомнение данное право, гарантированное абзацем первым той же статьи (постановление от 11 января 2007 года по делу "Мамидакис (Mamidakis) против Греции").

3. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, государственная защита прав и свобод человека и гражданина, не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 8, часть 1; статья 34, часть 2; статья 45, часть 1); установление правовых основ единого рынка, включая вопросы единого экономического пространства и развития конкуренции, относится к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "ж").

Приведенные конституционные положения обязывают государство поддерживать конкуренцию, создавать условия для эффективного функционирования товарных рынков, предупреждать и пресекать монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию, противодействовать недопущению, ограничению, устранению конкуренции со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций. При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 июля 2008 года N 10-П, государство вправе и обязано осуществлять в сфере экономических отношений контрольную функцию, которая по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения и присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции.

В этих целях и исходя из необходимости защиты прав и свобод граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, принят ряд федеральных законов, включая Федеральный закон "О защите конкуренции", и сформирована система федеральных органов исполнительной власти по контролю за их соблюдением. В настоящее время функциями по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства наделена Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), осуществляющая возложенные на нее полномочия непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями (пункты 1 и 4 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года N 331). Федеральный закон "О защите конкуренции" относит к функциям ФАС России и ее территориальных органов обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов; выявление нарушений антимонопольного законодательства, принятие мер по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлечение к ответственности за такие нарушения; предупреждение монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции, других нарушений антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами; осуществление государственного контроля за экономической концентрацией, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов, а также при проведении торгов в случаях, предусмотренных федеральными законами (статья 22). Для выявления признаков нарушений антимонопольного законодательства, проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарных рынках, осуществления контроля за экономической концентрацией названный Федеральный закон наделяет ФАС России и ее территориальные органы рядом полномочий, в частности правом направления субъектам экономической деятельности предписаний с запросами о представлении необходимых документов и информации (пункт 11 части 1 статьи 23), и, соответственно, обязывает коммерческие некоммерческие организации (их должностных лиц), федеральные органы исполнительной власти (их должностных лиц), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (их должностных лиц), органы местного самоуправления (их должностных лиц), иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации (их должностных лиц), а также

государственные внебюджетные фонды (их должностных лиц), физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, представлять в антимонопольный орган (его должностным лицам) по его мотивированному требованию необходимые антимонопольному органу в соответствии с возложенными на него полномочиями документы, объяснения, информацию в письменной и устной форме (в том числе информацию, составляющую коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну), включая акты, договоры, справки, деловую корреспонденцию, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой записи или в форме записи на электронных носителях, в установленный решениями и предписаниями антимонопольного органа срок (часть 1 статьи 25, статья 36).

Согласно части 1 статьи 37 Федерального закона "О защите конкуренции" за нарушение антимонопольного законодательства должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностные лица иных органов или организаций, осуществляющих функции указанных органов, а также должностные лица государственных внебюджетных фондов, коммерческие и некоммерческие организации и их должностные лица, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность, включая административную.

3.1. Устанавливая меры административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, федеральный законодатель преследует цели предупреждения совершения новых правонарушений как самими правонарушителями, так и другими лицами (статья 1.2 и часть 1 статьи 3.1 КоАП Российской Федерации), стимулирования правомерного поведения хозяйствующих субъектов, иных лиц, а также исходит из необходимости защиты российского рынка, развития национальной экономики, обеспечения наиболее эффективного использования инструментов антимонопольного контроля и регулирования, т. е. реализации значимых задач экономической политики Российской Федерации.

Непредставление или несвоевременное представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган сведений (информации), предусмотренных антимонопольным законодательством Российской Федерации, в том числе непредставление сведений (информации) по требованию указанных органов, а равно представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации) могут повлечь неполное и (или) несвоевременное исследование антимонопольными органами соответствующих фактических обстоятельств, специфики товарных рынков и, как следствие, - искажение результатов контрольных мероприятий, нарушение прав и законных интересов субъектов, чья деятельность находится в сфере антимонопольного контроля, а также иных лиц.

Соответственно, такие действия (бездействие) отнесены к административным правонарушениям против порядка управления и, согласно части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, влекут для юридических лиц наложение в качестве безальтернативного взыскания административного штрафа в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей. Размер данного штрафа остается, по сути, неизменным с момента введения Федеральным законом от 9 апреля 2007 года N 45-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" в статью 19.8 КоАП Российской Федерации части 5, предусматривавшей в первоначальной редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 22 июня 2007 года N 116-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение", исчисление размера административного штрафа исходя из минимального размера оплаты труда.

Установление для юридических лиц данного административного штрафа, как и иных административных штрафов за нарушение антимонопольного законодательства, заметно

превосходящих по размеру административные штрафы за административные правонарушения в иных областях правового регулирования, наряду с увеличением до двух лет срока давности привлечения к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства (статья 4.5 КоАП Российской Федерации), свидетельствует об особой защите государством отношений по поддержке конкуренции как одного из условий эффективного функционирования товарных рынков.

При этом в действующем правовом регулировании имеет место единый подход к оценке общественной опасности соответствующего правонарушения на внутригосударственном и международном уровнях: размер административного штрафа, установленного для юридических лиц частью 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, совпадает с размером штрафа, установленного пунктом 5 статьи 14 Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 года (вступило в силу для России с 1 января 2012 года) за аналогичное правонарушение - непредставление в Комиссию таможенного союза или уполномоченный орган государства-участника сведений (информации), предусмотренных данным Соглашением, в том числе непредставление сведений (информации) по требованию указанного органа, а равно представление заведомо недостоверных сведений (информации).

3.2. Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина, и считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном данным Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело (части 1 и 2 статьи 1.5); при отсутствии вины производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению (пункт 2 части 1 статьи 24.5); юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1).

Виновность юридического лица в совершении административного правонарушения является, как правило, следствием виновности физических лиц - должностных лиц или работников юридического лица, привлечение к административной или уголовной ответственности которых в силу прямого указания Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 3 статьи 2.1) не освобождает от административной ответственности за соответствующее правонарушение юридическое лицо, притом что за отдельные виды административных правонарушений для юридических лиц предусматриваются более высокие по размеру санкции по сравнению с физическими лицами. Такое правовое регулирование, будучи обусловленным спецификой юридических лиц, на которых как на участников хозяйственного оборота возлагаются и риски, сопутствующие осуществляемой ими деятельности, а также тем обстоятельством, что в отличие от физических лиц они не признаются действующим законодательством субъектами уголовной ответственности, является конституционно допустимым (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 года N 7-П и от 26 ноября 2012 года N 28-П).

Соответственно, часть 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации не противоречит Конституции Российской Федерации постольку, поскольку ее положения, обеспечивая достижение целей административного наказания, направлены на создание надлежащих условий для защиты конкуренции, свободы экономической деятельности, прав и свобод граждан и их объединений.

4. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 15 июля 1999 года N 11-П, конституционными требованиями справедливости и соразмерности предопределяется дифференциация публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины

правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения. В развитие данной правовой позиции Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 мая 2008 года N 8-П указал, что меры, устанавливаемые в уголовном законе в целях защиты конституционно значимых ценностей, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий (в том числе для лица, в отношении которого они применяются) тому вреду, который причинен в результате преступного деяния, с тем чтобы обеспечивались соразмерность мер уголовного наказания совершенному преступлению, а также баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от преступных посягательств. Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации могут быть распространены и на административную ответственность юридических лиц, однако с учетом их специфики как субъектов права.

4.1. Вопрос о том, обеспечивают ли положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, определяющие административную ответственность за отдельные виды административных правонарушений, возможность назначения соразмерного наказания за совершенное правонарушение в условиях, когда наказание может быть назначено только в пределах установленной санкции, неоднократно ставился перед Конституционным Судом Российской Федерации. Отказывая в принятии к рассмотрению соответствующих обращений (определения от 3 октября 2002 года N 232-О, от 9 апреля 2003 года N 116-О, от 5 ноября 2003 года N 349-О и от 16 июля 2009 года N 919-О-О и др.), Конституционный Суд Российской Федерации исходил из наличия в этих положениях дифференцированных по размеру административных санкций, что позволяло с учетом общих правил назначения административного наказания и обстоятельств конкретных дел обеспечивать необходимую его индивидуализацию и, несмотря на отсутствие возможности назначения административного наказания ниже низшего предела санкции, предусмотренной за совершение того или иного административного правонарушения, - реализацию юрисдикционными органами своих дискреционных полномочий при определении меры административной ответственности.

Вместе с тем с момента вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (1 июля 2002 года) размер административных штрафов неоднократно корректировался в сторону увеличения их минимального и максимального пределов. Так, согласно статье 3.5 данного Кодекса в первоначальной редакции размер административного штрафа не мог быть менее одной десятой минимального размера оплаты труда (10 рублей), размер административного штрафа, налагаемого на граждан, не мог превышать двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда (2500 рублей), на должностных лиц - пятидесяти минимальных размеров оплаты труда (5000 рублей), на юридических лиц - одной тысячи минимальных размеров оплаты труда (100 000 рублей); при этом применительно к отдельным составам административных правонарушений административный штраф для должностных лиц и юридических лиц мог превышать указанные максимальные размеры, но не мог быть выше двухсот минимальных размеров оплаты труда (20 000 рублей) для должностных лиц и пяти тысяч минимальных размеров оплаты труда (500 000 рублей) для юридических лиц.

Согласно статье 3.5 КоАП Российской Федерации в ныне действующей редакции административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей, в случаях, предусмотренных статьей 14.1-2 данного Кодекса, - пятидесяти тысяч рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2-2, 20.18, частью 4 статьи 20.25 данного Кодекса, - трехсот тысяч рублей; для должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей, в случаях, предусмотренных статьей 14.1-2 данного Кодекса, - ста тысяч рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 5.38, частями 1-4 статьи 20.2, статьями 20.2-2, 20.18 данного Кодекса, - шестисот тысяч рублей; для юридических лиц - одного миллиона рублей, а в случаях,

предусмотренных статьями 14.40, 14.42 данного Кодекса, - пяти миллионов рублей (часть 1); при этом размер административного штрафа не может быть менее ста рублей (часть 2). Соответственно, за многие виды административных правонарушений существенно увеличился размер административного штрафа, в том числе значительно возрос его нижний порог, что может негативно, даже в случае назначения административного штрафа в размере, определяемом низшим пределом санкции, отразиться на имущественном положении некоторых категорий юридических лиц, в частности малых предприятий.

С учетом системного изменения законодательства об административных правонарушениях в сторону повышения размера административных наказаний, а также введения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях новых составов административных правонарушений, в том числе путем их переноса из других кодифицированных актов, часть 5 статьи 19.8 данного Кодекса в рамках предмета рассмотрения по настоящему делу требует оценки с точки зрения того, насколько в системе действующего правового регулирования, исключающего установление административного наказания ниже низшего предела санкции, ею обеспечивается возможность назначения юридическим лицам соразмерного административного наказания за нарушения антимонопольного законодательства.

4.2. При введении в качестве меры административной ответственности значительных по размеру безальтернативных административных штрафов законодатель в силу конституционных требований соразмерности и индивидуализации юридической ответственности обязан вводить соответствующие правила назначения и исполнения административных наказаний, в том числе критерии, позволяющие надлежащим образом учитывать имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности лица. Такой учет может осуществляться различными способами, в том числе путем установления "гибкой" дифференциации размера штрафных санкций, более мягких альтернативных санкций за конкретные виды административных правонарушений, а также правил замены конкретных санкций более мягкими, включая назначение административного наказания ниже низшего предела.

Состав административного правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, сконструирован как формальный. Соответственно, наказуемыми признаются все деяния, содержащие состав данного административного правонарушения, - вне зависимости от того, повлекли ли они наступление общественно опасных последствий, обусловленных невозможностью для антимонопольного органа осуществить контрольные мероприятия или существенными затруднениями в их проведении, а равно от степени созданных затруднений. Между тем на практике возможны ситуации, при которых правоприменительный орган на основе установленных по делу обстоятельств может прийти к выводу о несоразмерности административного наказания, определенного частью 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, характеру совершенного административного правонарушения.

В качестве единственной альтернативы назначению административного наказания в пределах санкции соответствующей статьи при привлечении к ответственности за совершение административных правонарушений Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях допускает возможность освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного правонарушения, когда действие или бездействие хотя формально и содержит признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного деяния и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляет существенного нарушения охраняемых общественных отношений (статья 2.9). В то же время административное правонарушение не может быть признано малозначительным исходя из личности и имущественного положения привлекаемого к административной ответственности лица, добровольного устранения последствий правонарушения, возмещения причиненного ущерба. Данные выводы разделяются Верховным Судом Российской

Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации (пункты 18 и 18-1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 года N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях", пункт 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях").

Следовательно, в системе действующего правового регулирования освобождение от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного правонарушения не может использоваться для целей учета имущественного и финансового положения привлекаемого к административной ответственности юридического лица. Кроме того, освобождение от административной ответственности путем признания правонарушения малозначительным во всех случаях, когда правоприменительный орган на основе установленных по делу обстоятельств приходит к выводу о несоразмерности наказания, предусмотренного конкретной статьей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, характеру административного правонарушения, противоречило бы вытекающему из принципа справедливости принципу неотвратимости ответственности, а также целям административного наказания и не обеспечивало бы решение конституционно значимых задач законодательства об административных правонарушениях (статья 1.2 КоАП Российской Федерации).

Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца, а также с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, рассрочить уплату административного штрафа на срок до трех месяцев (статья 31.5). Однако применительно к случаям возложения на юридические лица значительных по размеру административных штрафов, уплатить которые в установленные законом сроки они не в состоянии по объективным причинам, указанные сроки отсрочки и рассрочки уплаты административного штрафа могут быть недостаточными, притом что возможность их продления данным Кодексом не предусмотрена. В случае же неуплаты административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности, в течение тридцати дней со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки данное лицо подлежит привлечению к административной ответственности в соответствии с частью 1 статьи 20.25 КоАП Российской Федерации, санкция которой предусматривает наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа. Применение такого недифференцированного по размеру штрафа в случаях, когда сумма первоначально назначенного административного штрафа уже является для привлекаемого к административной ответственности лица весьма обременительной, может приобретать характер чрезмерного административного взыскания. Соответственно, в действующей системе правового регулирования применение в отношении юридического лица значительного по размеру нижнего предела административного штрафа, установленного частью 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, не исключает превращения такого административного штрафа из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 июля 2001 года N 13-П, недопустимо в силу статей 17, 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и противоречит общеправовому принципу справедливости.

4.3. Таким образом, положение части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, предусматривающее во взаимосвязи с закрепленными данным Кодексом общими правилами

назначения административного наказания возможность привлечения юридического лица к административной ответственности в виде административного штрафа в определенных им пределах - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 17, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3), постольку, поскольку установленный этим положением значительный минимальный размер административного штрафа в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, не позволяет во всех случаях в полной мере учесть характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоятельства и тем самым - обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

В связи с этим федеральному законодателю - исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации - надлежит внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, которые позволят назначать за административное правонарушение, предусмотренное частью 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, справедливое и соразмерное наказание с учетом имущественного и финансового положения юридического лица и иных имеющих значение для назначения административного наказания обстоятельств.

Впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическому лицу за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, может быть снижен антимонопольным органом или судом на основе требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 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 часть 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации соответствующей Конституции Российской Федерации постольку, поскольку ее положения, обеспечивая достижение целей административного наказания, направлены на создание надлежащих условий для защиты конкуренции, свободы экономической деятельности, прав и свобод граждан и их объединений.
2. Признать положение части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, предусматривающее во взаимосвязи с установленными данным Кодексом правилами назначения административного наказания возможность привлечения юридического лица к административной ответственности в виде административного штрафа в определенных им пределах - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 17, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3), постольку, поскольку установленный этим положением значительный минимальный размер административного штрафа в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, не позволяет во всех случаях в полной мере учесть характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоятельства и тем самым - обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.
3. Впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическому лицу за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 19.8 КоАП

Российской Федерации, может быть снижен антимонопольным органом или судом на основе требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении.

4. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении общества с ограниченной ответственностью "Маслянский хлебоприемный пункт" и основанные на части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой она признана настоящим Постановлением не соответствующей Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру, если для этого нет иных препятствий.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 1-П

Особое мнение судьи

Конституционного Суда Российской Федерации

А.Н.Кокотова

Проголосовав против принятия Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 17 января 2013 года N 1-П по делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации в связи с жалобой ООО "Маслянский хлебоприемный пункт", считаю необходимым воспользоваться правом на письменное изложение своего особого мнения (статья 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

1. Прежде всего, выделяю позицию Конституционного Суда Российской Федерации, высказанную в настоящем Постановлении, которую я разделяю с определенными уточнениями. В его пункте 4.2 указано, что при введении в качестве меры административной ответственности значительных по размеру безальтернативных административных штрафов законодатель в силу конституционных требований соразмерности и индивидуализации юридической ответственности обязан вводить соответствующие правила назначения и исполнения административных наказаний, в том числе критерии, позволяющие надлежащим образом учитывать имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности лица; такой учет может осуществляться различными способами, в том числе путем установления "гибкой" дифференциации размера штрафных санкций, более мягких альтернативных санкций за конкретные виды административных правонарушений, а также правил замены конкретных санкций более мягкими, включая назначение административного наказания ниже низшего предела.

Действительно, введенные в законодательство об административных правонарушениях санкции за нарушение антимонопольного законодательства юридическими лицами во многих случаях являются значительными по размеру и способны существенным образом влиять на социально-экономическое положение хозяйствующих субъектов. Так, официальные данные Федеральной службы государственной статистики показывают, что среднегодовой сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) одного малого предприятия в стране, выведенный за период с 2007 по 2011 год, составляет около 990 000 рублей. В таком случае предусмотренный частью 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации минимальный размер административного штрафа для юридических лиц (300 000 рублей) равен примерно 30 процентам от этой суммы. Если за тот же период соотнести данный минимальный штраф со среднегодовой выручкой одного малого

предприятия от продажи продукции, выполнения работ, оказания услуг, то он составит около 4 процентов от суммы годовой выручки, что тоже немало, имея в виду законодательный порядок его выплаты, о дефектности которого говорится в Постановлении (пункт 4.2).

Подобное наказание объективно направлено на осуществление не только предупредительной, но и карательной функции, по крайней мере применительно ко многим малым предприятиям, и в этом качестве вполне сопоставимо с уголовно-правовыми штрафами. Не случайно в отечественной правовой доктрине имеется позиция, согласно которой в условиях, когда в стране отсутствует уголовная ответственность юридических лиц, их административная ответственность выступает в известной мере в качестве превращенной формы ответственности уголовной. Отсюда, повышение административных санкций должно сопровождаться дополнительными законодательными и правоприменительными мерами, направленными на обеспечение надлежащего уровня гарантий прав привлекаемых к административной ответственности лиц. Это как чистка зубов по утрам: встал - почисти зубы. Вводишь повышенные санкции - в процессе их введения обязательно отследить, соотносятся ли с ними имеющиеся материальные и процессуальные гарантии для привлекаемых к ответственности лиц.

Кстати, действующее административно-охранительное регулирование содержит ряд специальных мер, призванных в качестве гарантий компенсировать повышенный размер санкций за нарушение антимонопольного законодательства. Так, статья 28.7 КоАП Российской Федерации предусматривает усложненную процедуру возбуждения соответствующего дела об административном правонарушении, сбора, оформления и исследования доказательств, что направлено на последующее всестороннее, полное, объективное и своевременное рассмотрение дела, вынесение по нему решения и его исполнение (статья 24.1 КоАП Российской Федерации). Юридическое лицо вправе обжаловать решение антимонопольного органа в вышестоящий орган или в суд (часть 3 статьи 30.1 КоАП Российской Федерации). При этом бремя доказывания законности постановления антимонопольного органа о привлечении юридического лица к административной ответственности возлагается на принявший его антимонопольный орган (часть 1 статьи 65 АПК Российской Федерации). Этот ряд можно было бы продолжить.

Необходимо обратить внимание на то, что из названных Конституционным Судом Российской Федерации неисчерпывающим образом в пункте 4.2 Постановления возможных мер учета имущественного и финансового положения привлекаемых к административной ответственности юридических лиц особое значение имеет отсутствующий в законодательстве об административных правонарушениях институт назначения наказания ниже низшего предела. Почему? Потому что законодательное снижение нижнего предела штрафа для юридических лиц, предусмотренного частью 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, или вообще устранение данного предела не согласуются с пунктом 5 статьи 14 обязательного для Российской Федерации Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 года, вводящего за аналогичное правонарушение штраф для юридических лиц в тех же границах. Указанный международный договор не только определяет правила применения мер административной ответственности для трансграничных рынков, но и нацеливает участников на гармонизацию собственного законодательства на основе закрепляемых в Соглашении принципов и правил (статья 30). Надо полагать, что это касается и применения мер административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства на внутренних рынках стран - участниц Соглашения. Что касается введения альтернативных штрафов более мягких санкций, то из закрепляемых в названном Кодексе санкций это только предупреждение, возможность применения которого за нарушение антимонопольного законодательства явно ограничена.

Однако институт назначения наказания ниже низшего предела, даже если он будет введен в законодательство об административных правонарушениях, в силу своей специфики может применяться только в исключительных случаях, которые должны быть четко зафиксированы в

законе. При этом объективным ограничителем данного института выступает конституционный принцип равенства (статья 19 Конституции Российской Федерации). Если, скажем, к административной ответственности по части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации за одно и то же деяние привлекаются два юридических лица одного вида, с одинаковым уставным капиталом и числом занятых, но с серьезно разняющимися финансово-экономическими показателями, то снижение наказания ниже низшего предела только одному из них, исходя из его имущественного и финансового положения, явно ущемляет конституционные права другого юридического лица.

2. То, что в некоторых случаях применение штрафа по части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации даже в минимально установленном законом размере может влечь существенное ухудшение имущественного и финансового положения привлекаемых к административной ответственности лиц, само по себе еще не свидетельствует о чрезмерном ограничении их конституционных прав и свобод, о несоразмерности такого штрафа конституционным целям и ценностям.

В данном случае значение имеет также то, насколько совершение лицом административного правонарушения зависит от его собственного свободного волеизъявления; не predetermined ли решающим образом совершение правонарушения действующим ответственно и разумно субъектом внешними по отношению к нему правовыми и правоприменительными обстоятельствами, такими, например, как неопределенность состава правонарушения, неразграниченность составов разных правонарушений, отсутствие надлежащих средств предотвращения объективного вменения. Одно дело, когда совершение правонарушения зависит исключительно от лица, преступающего закон, и другое дело, когда в той или иной сфере правового регулирования крайне трудно не нарушить какое-либо предписание, даже действуя предельно разумно и ответственно.

Фактические обстоятельства дела заявителя, установленные региональным управлением ФАС России и арбитражными судами, не дают оснований полагать, что состав вмененного ему административного правонарушения, закрепленного в части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, отличается неопределенностью. Если такая неопределенность в оспоренной норме потенциально и наличествует, то она никак не проявила себя в деле заявителя, как и возможное ненадлежащее отграничение данного состава от иных составов административных правонарушений. Кроме того, обязательным условием привлечения юридического лица к административной ответственности по части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации является его вина. В силу части 2 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых этим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Судами, рассматривавшими обращения заявителя, не установлено обстоятельств, которые бы объективно препятствовали ему представить региональному управлению ФАС России запрашиваемую информацию. Получив запрос, заявитель не направил требуемую информацию в надлежащий срок, каких-либо ходатайств о продлении срока представления информации в антимонопольный орган не направил. В конечном итоге запрашиваемая информация была представлена им только после привлечения к административной ответственности. Следовательно, если судить по материалам дела заявителя, привлечение его к ответственности в виде административного штрафа задано не неопределенной правовой средой и тому подобными внешними факторами, а вполне свободно избранной им линией поведения, уровнем внутренней управленческой дисциплины в данном юридическом лице.

Таким образом, учет имущественного и финансового положения юридических лиц при наложении на них значительных по размеру штрафов, тем более если в итоге предполагается выход за законодательно очерченный нижний предел штрафа, важно еще соотносить с тем, насколько

совершение ими правонарушения предопределено их собственным свободным выбором. Вообще, снижение санкций (законодательное или правоприменительное) допустимо только до той черты, за которой начинается потворство правовому нигилизму, утрата действенности общей и частной превенции административных правонарушений, нарушение прав и свобод граждан, защищаемых антимонопольным законодательством. При этом само по себе незавидное финансово-экономическое положение юридического лица - не индульгенция от применения к нему значительных по размеру штрафных санкций.

3. Заявителем не были представлены Конституционному Суду Российской Федерации какие-либо доказательства того, что он после назначения ему наказания ставил вопрос об отсрочке или рассрочке выплаты штрафа, что он по объективным причинам не смог уплатить этот штраф в установленный срок, что на него был наложен административный штраф за неуплату в срок основного штрафа или что уплата пусть и значительного для него штрафа не просто затруднила его экономическое положение, но поставила его на грань экономической состоятельности. Следовательно, используемые Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении в обоснование неконституционности оспоренной нормы доводы о незначительности законодательных сроков отсрочки или рассрочки уплаты административного штрафа, о чрезмерности недифференцированного штрафа за неуплату основного штрафа (пункт 4.2) заявлены в порядке абстрактного нормоконтроля. По сути, в порядке абстрактного нормоконтроля сформулирован и конечный вывод Конституционного Суда Российской Федерации о несоответствии оспоренного заявителем положения Конституции Российской Федерации (пункт 2 резолютивной части). Однако дело заявителя подлежало рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации в порядке конкретного, а не абстрактного нормоконтроля в силу предписания статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

4. Конституционный Суд Российской Федерации в анализируемом Постановлении ввел временный порядок его исполнения, указав, что впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическому лицу за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 19.8 данного Кодекса, может быть снижен антимонопольным органом или судом на основе требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в этом Постановлении (пункт 3 резолютивной части).

С таким подходом невозможно согласиться, поскольку конституционные нормы, даже получившие детализацию в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, не способны выступать непосредственной основой применения мер административной ответственности. Прямое действие конституционных норм в сфере административно-охранительного регулирования ограничено заданием его общих рамок и проверкой конституционности положений законодательства об административных правонарушениях.

В то же время снижение правоприменителем наказания ниже низшего предела требует от него обязательной опоры на нормативные положения, отсутствующие сегодня не только в Конституции Российской Федерации, но и в текущем законодательстве (показатели имущественного и финансового положения юридических лиц, дающие основание для смягчения наказания ниже низшего предела; допустимые размеры снижения наказаний и т. п.). При таких обстоятельствах применение института назначения наказания ниже низшего предела чревато нарушением прав и свобод граждан, их объединений, таит в себе серьезные коррупциогенные риски.

5. С учетом вышеизложенного полагаю, что жалоба ООО "Маслянский хлебоприемный пункт" не отвечала критерию допустимости обращений (статьи 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации") и Конституционному Суду Российской Федерации следовало бы изначально отказать заявителю в принятии ее к рассмотрению. Поскольку,

однако, жалоба была принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, он должен был прекратить производство по ней в соответствии со статьей 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

При этом Конституционный Суд Российской Федерации был не лишен возможности обратить внимание федерального законодателя на необходимость внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменений, позволявших бы назначать за административное правонарушение, предусмотренное частью 5 статьи 19.8 данного Кодекса, справедливое и соразмерное наказание с учетом имущественного и финансового положения юридического лица.
