

по делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15-2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Востокфлот"

Постановление · № 39-П · от 21.07.2021 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15 2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Востокфлот"

город Санкт-Петербург 21 июля 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47 1 , 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" ,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации .

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба общества с ограниченной ответственностью "Востокфлот". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает, что: 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 субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1); административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (часть 2 статьи 2.2). Часть 1 статьи 4.5 данного Кодекса определяет сроки давности привлечения к административной

ответственности за административные правонарушения и, в частности, устанавливает, что, если названным Кодексом прямо не оговорено иное, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения.

В соответствии с частью 1 статьи 11.15 2 данного Кодекса нарушение правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требований к подразделениям транспортной безопасности, порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности и порядка аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, правил проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности, совершенное по неосторожности, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на индивидуальных предпринимателей - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

1.1. Заявитель по настоящему делу общество с ограниченной ответственностью "Востокфлот" (далее - ООО "Востокфлот") - во исполнение пункта 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 года № 678 "О требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта" (утратило силу с 1 января 2021 года в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 26 октября 2020 года № 1742), возложившего на субъекты транспортной инфраструктуры обязанность в течение шести месяцев с даты вступления в силу указанного Постановления внести вытекающие из его принятия изменения в утвержденные планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, - неоднократно (25 декабря 2017 года, 5 марта 2018 года и 20 июля 2018 года) направлял в Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) измененные планы обеспечения транспортной безопасности находящихся на его балансе пяти транспортных средств (судов). Однако решениями Росморречфлота от 9 февраля 2018 года, от 12 апреля 2018 года и от 31 августа 2018 года ему во всех случаях было отказано в утверждении измененных планов обеспечения транспортной безопасности транспортных средств, причем каждый раз по новым основаниям.

1 октября 2018 года постановлением государственного инспектора отдела надзора за обеспечением транспортной безопасности Управления государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Дальневосточному федеральному округу Федеральной службы по надзору в сфере транспорта ООО "Востокфлот" было привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации , и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере пятидесяти тысяч рублей. При этом моментом совершения административного правонарушения в протоколе о совершении административного правонарушения определено 1 августа 2018 года, т.е. день, когда документы заявителя в третий раз поступили в Росморречфлот.

Заявитель, полагая, что наличие состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации , в особенности учитывая бланкетный

(отсылочный) характер данной нормы, образует не любое, а только одновременное нарушение порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, обжаловал в судебном порядке постановление о привлечении к административной ответственности. Кроме того, добиваясь признания постановления о наложении административного штрафа незаконным и его отмены, он указал также, что это постановление было вынесено по истечении срока давности привлечения к административной ответственности и без установления неосторожной формы его вины в совершении вмененного административного правонарушения.

Судья Фрунзенского районного суда города Владивостока решением от 17 января 2019 года, оставленным без изменения вышестоящими судебными инстанциями (решение судьи Приморского краевого суда от 19 марта 2019 года, постановление заместителя председателя Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 14 февраля 2020 года и постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2020 года), в удовлетворении жалобы ООО "Востокфлот" о признании постановления о привлечении к административной ответственности незаконным отказал. Отклоняя доводы заявителя, он мотивировал свою позицию тем, что порядок привлечения юридического лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации, нарушен не был, а постановление по делу вынесено в пределах срока давности привлечения к ответственности, установленного статьей 4.5 КоАП Российской Федерации для соответствующей категории дел.

1.2. По мнению ООО "Востокфлот", положения части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации противоречат статьям 2, 8, 18, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они вследствие неопределенности нормативного содержания порождают неоднозначное истолкование и произвольное применение в вопросах, связанных с установлением признаков, объема и характера действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения, с доказыванием виновности юридического лица в совершении административного правонарушения в форме неосторожности, а также с исчислением срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Таким образом, с учетом предписаний статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу взаимосвязанные положения части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации являются постольку, поскольку на их основании разрешается вопрос о привлечении юридического лица к административной ответственности за нарушение порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, совершенное по неосторожности, а также определяется срок давности привлечения к административной ответственности за данное административное правонарушение.

2. Раскрывая конституционно-правовую природу административной ответственности, Конституционный Суд Российской Федерации, отталкиваясь от положений статей 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 2), 55 (часть 3), 71 (пункты "а", "в", "м"), 72 (пункты "б", "к" части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, ранее отмечал, что в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, а также в иных конституционно значимых целях законодатель не только вправе, но и обязан

использовать все доступные - в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий - средства государственного принуждения, включая административную ответственность, руководствуясь при этом общими принципами, которые имеют универсальное значение и по своей сути относятся к отправным началам конституционного правопорядка.

Осуществляя правовое регулирование оснований, условий и сроков привлечения к административной ответственности, законодательная власть должна исходить из того, что она может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются административными правонарушениями. Наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов юридической ответственности, а законодательное описание его признаков, как и нормативная модель конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности.

Общепризнанным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе. Определяя понятие вины (виновности) физических и юридических лиц при установлении административной ответственности и конструируя альтернативные (умышленные и неосторожные) составы правонарушений, законодатель обладает - в заданных конституционными принципами равенства, справедливости и соразмерности границах - широким усмотрением, в том числе вправе дифференцировать ответственность за конкретное противоправное действие (бездействие) с учетом качественных и количественных характеристик вины, избегая, однако, несоразмерного обременения привлекаемого к ответственности лица.

Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, законодательная власть связана вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан, а также обязана соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, как и санкции за его совершение, должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста соответствующей нормы - в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, - каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, дискредитирующая гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) от произвольного административно-деликтного преследования и наказания.

Устанавливая сроки давности привлечения лиц, совершивших административные правонарушения, к административной ответственности и правила их исчисления, федеральный законодатель, принимая во внимание необходимость значительных организационных, процессуальных и иных усилий для выявления отдельных их категорий, должен, опираясь на конституционные принципы справедливости и сбалансированности прав и обязанностей, ориентироваться на закрепление таких временных параметров наступления административной ответственности, которые, с одной стороны, обеспечивали бы ее неотвратимость, с другой - предотвращали неоправданно длительное пребывание совершивших административные правонарушения лиц (как физических, так и юридических) под угрозой возможности административного преследования и применения административного наказания.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, многократно подтвержденные им в своих решениях (постановления от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля

2013 года № 4-П , от 25 февраля 2014 года № 4-П , от 29 ноября 2016 года № 26-П , от 10 февраля 2017 года № 2-П , от 14 июня 2018 года № 23-П , от 15 января 2019 года № 3-П , от 14 апреля 2020 года № 17-П , от 16 октября 2020 года № 42-П , от 6 апреля 2021 года № 10-П и др.), сохраняют общеобязательное значение и в полной мере распространяются на регулирование административной ответственности за нарушение установленных в области обеспечения транспортной безопасности порядков и правил, в том числе в части, касающейся закрепления составообразующих признаков соответствующих административных правонарушений, а также определения сроков давности привлечения к административной ответственности за их совершение.

3. Статья 11.15 2 КоАП Российской Федерации , предусматривающая административную ответственность за нарушение установленных в области обеспечения транспортной безопасности порядков и правил, направлена на административно-правовую охрану разработки и реализации определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, имеющих своей целью предотвращение противоправных действий (бездействия), в том числе террористических актов, угрожающих безопасной деятельности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, повлекших за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавших угрозу наступления таких последствий.

Устанавливая административную ответственность за те или иные противоправные деяния, федеральный законодатель, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, в силу имеющейся у него дискреции может по-разному, в зависимости от существа охраняемых общественных отношений, конструировать составы административных правонарушений и их отдельные элементы (постановления от 18 мая 2012 года № 12-П , от 14 февраля 2013 года № 4-П и др.). В частности, закрепляя признаки объективной стороны административного правонарушения, он не лишен возможности использовать для этого различные приемы юридической техники, в том числе как разделительные (альтернативные), так и соединительные (кумулятивные) способы (приемы) описания образующих ее действий (бездействия), подтверждением чему могут служить диспозиции целого ряда содержащихся в КоАП Российской Федерации норм (статьи 5.1, 8.1, 9.2, 10.8, 11.10, 12.15, 13.7, 14.17, 15.26, 16.14, 17.8, 18.3, 20.14, 21.5 и др.).

Это, однако, само по себе автоматически не означает придания составообразующего значения каждому из таких признаков в отдельности либо их совокупному наличию. Адекватное уяснение объективной стороны административного правонарушения предполагает необходимость их оценки не только в соотношении друг с другом и признаками иных входящих в состав административного правонарушения элементов, но и во взаимосвязи с находящимися под защитой административной ответственности нормами и правилами.

Соответственно, поскольку положения части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации , равно как и положения большинства других норм Особенной части названного Кодекса , имеют бланкетный характер, их корректное восприятие и надлежащее применение в общей системе правового регулирования невозможно в отрыве от правил, установленных регулятивными законодательными и подзаконными актами, так как именно нарушение содержащихся в них требований, касающихся комплекса вопросов обеспечения транспортной безопасности, и образует объективную сторону административных правонарушений, предусмотренных данной статьей (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 2020 года № 42-П , от 6 апреля 2021 года № 10-П и др.).

Применительно к делу заявителя это подразумевает, что признаки объективной стороны указанного в части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации состава административного правонарушения, свидетельствующие о нарушении порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, могут быть

выявлены только посредством обращения к правилам (нормам), установленным Федеральным законом от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ "О транспортной безопасности" и принятыми на основании его предписаний правительственными и ведомственными нормативными правовыми актами. Согласно Федеральному закону "О транспортной безопасности" оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств представляет собой определение степени защищенности объектов транспортной инфраструктуры и судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации, а также судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, от угроз совершения актов незаконного вмешательства (пункт 6 статьи 1). Порядок проведения такой оценки устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел (часть 1 статьи 5 данного Федерального закона). Результаты проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры утверждаются компетентным органом в области обеспечения транспортной безопасности, а результаты оценки уязвимости судов и портовых средств - субъектами транспортной инфраструктуры (часть 3 статьи 5 данного Федерального закона). Установленные в соответствии со статьей 8 Федерального закона "О транспортной безопасности" Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 года № 1637), возлагают на субъектов транспортной инфраструктуры обязанность, кроме прочего, обеспечить в течение 3 месяцев с даты включения транспортного средства в реестр объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств проведение оценки уязвимости транспортного средства и утверждение ее результатов в соответствии с частями 2, 3 и 5 статьи 5 названного Федерального закона (подпункт 5 пункта 4), а после этого - разработать и не позднее 3 месяцев со дня утверждения оценки уязвимости транспортного средства направить на утверждение в Федеральное агентство морского и речного транспорта план обеспечения транспортной безопасности транспортного средства (подпункт 6 пункта 4).

В свою очередь, утвержденный приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 апреля 2010 года № 87 Порядок проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, в частности, предусматривает, что оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры проводится специализированными организациями, а транспортных средств - специализированными организациями либо субъектами транспортной инфраструктуры (пункт 4); срок проведения оценки уязвимости не должен превышать одного месяца (пункт 5); результаты проведенной оценки уязвимости оформляются в виде документа с графическими планами-схемами в трех экземплярах и направляются в компетентный орган в области обеспечения транспортной безопасности для рассмотрения и принятия решения об утверждении (пункт 6); при оценке уязвимости группы идентичных по своим конструктивным, техническим, технологическим характеристикам транспортных средств, находящихся в собственности одного юридического (физического) лица или использующихся им на ином законном основании, по его ходатайству результаты оценки уязвимости одного транспортного средства распространяются на всю группу (пункт 7); решение об утверждении результатов проведенной оценки уязвимости либо об отказе в их утверждении принимается компетентным органом в срок, не превышающий 30 дней (пункт 8).

На основании результатов проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры

и (или) судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации, субъекты транспортной инфраструктуры разрабатывают планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации, и не позднее трех месяцев со дня утверждения результатов оценки уязвимости направляют их на утверждение в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности (часть 1 статьи 9 Федерального закона "О транспортной безопасности"),

В соответствии с Порядком разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (утвержден приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 11 февраля 2010 года № 34) план обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортного средства (далее - План) разрабатывается субъектом транспортной инфраструктуры и утверждается компетентным в области обеспечения транспортной безопасности органом (пункт 2); План разрабатывается на основании результатов оценки уязвимости и определяет систему мер для защиты объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения акта незаконного вмешательства, а также при подготовке и проведении контртеррористической операции (пункт 3); План разрабатывается отдельно для каждого объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства; для транспортных средств, используемых одним субъектом транспортной инфраструктуры, у которых идентичны конструктивные, технические и технологические элементы и категория, допускается разработка Плана для группы транспортных средств (пункт 5); План представляется в компетентный орган в трех экземплярах, который в срок, не превышающий 30 дней, принимает решение об утверждении Плана либо об отказе в его утверждении (пункт 6); решение об отказе в утверждении Плана направляется (вручается) субъекту транспортной инфраструктуры в письменной форме с указанием причин отказа (пункт 8); изменения (дополнения) вносятся в План и представляются в компетентный орган на утверждение в течение 30 дней с момента изменения оценки уязвимости или изменения требований по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств (пункт 9).

Из перечисленных законодательных и подзаконных норм с очевидностью следует, что как при оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, так и при разработке планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств соответствующими субъектами не позднее установленного срока должны быть исполнены (соблюдены) все предъявляемые к ним требования. Следовательно, нарушение хотя бы одного из таких требований, повлекшее по истечении установленных законом сроков неисполнение правил проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и (или) разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств либо отказ в утверждении оценки результатов уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и (или) разработанных планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, свидетельствует о наличии в действиях (бездействии) лица, привлекаемого к ответственности, признаков объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 11.15 2 КоАП Российской Федерации , в том числе ее частью 1.

Иная интерпретация института административной ответственности за нарушение порядка оценки

уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств порождала бы - вопреки конституционным принципам правового государства, верховенства закона, юридического равенства и неотвратимости ответственности - возможность безнаказанного неисполнения в установленный законом срок тех или иных правил (требований), образующих в своей совокупности указанные порядки.

Данный вывод безусловно распространяется и на Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 года № 678 "О требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта", возложившее на субъекты транспортной инфраструктуры обязанность обеспечения проведения дополнительной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств и утверждения в установленном порядке ее результатов в трехмесячный срок с даты вступления в силу данного Постановления, а также внесения соответствующих изменений в утвержденные планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств в шестимесячный срок с даты вступления в силу данного Постановления, за нарушение которой ООО "Востокфлот" было привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации .

4. Диспозиция статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации охватывает три состава административных правонарушений, два из которых представляют собой допущенные гражданами, должностными лицами, индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами нарушения установленных в области обеспечения транспортной безопасности порядков и правил, совершенные по неосторожности (части 1 и 2), а один - те же действия (бездействие), совершенные умышленно (часть 3).

При этом КоАП Российской Федерации в Общих положениях (глава 2 "Административное правонарушение и административная ответственность") основывается на том, что административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично (часть 1 статьи 2.2), а совершенным по неосторожности - если лицо предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (часть 2 статьи 2.2). Вместе с тем в отношении юридических лиц как субъектов административной ответственности названный Кодекс содержит специальную оговорку, согласно которой юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1).

Такое правовое регулирование приводит к тому, что при привлечении к административной ответственности юридических лиц, особенно в случаях, когда за совершение ими противоправных действий (бездействия) КоАП Российской Федерации устанавливает различную ответственность в зависимости от формы вины (умысла или неосторожности) этих лиц, неизбежно возникают вопросы, связанные с правоприменительным толкованием - автономным или комбинированным - составообразующих признаков субъективной стороны (вины) административного правонарушения, совершенного юридическим лицом.

При их разрешении необходимо учитывать, что Конституционный Суд Российской Федерации в

Постановлении от 14 апреля 2020 года № 17-П, принятом в связи с оценкой конституционности в том числе части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2 и части 3 статьи 11.15 1 КоАП Российской Федерации, по сути, уже сформулировал правовые позиции, которыми надлежит руководствоваться при определении формы вины юридического лица в совершении административного правонарушения, когда КоАП Российской Федерации дифференцированно устанавливает ответственность за одни и те же действия (бездействие) в зависимости от умышленного или неосторожного их совершения. Из данного Постановления, в частности, следует, что:

определяя пределы, в которых несет административную ответственность юридическое лицо, законодатель хотя и не считает вину юридического лица тождественной вине лица физического или совокупной виновности нескольких физических лиц, тем не менее признает наличие связи между привлечением к административной ответственности юридического лица и виновными действиями (бездействием) физического лица, тем более что конечной целью наказания юридического лица со всей очевидностью является воздействие на волю и сознание связанных с ним физических лиц, с тем чтобы добиться частной превенции административных правонарушений;

поскольку совершение административного правонарушения юридическим лицом - это всегда действие (бездействие) действующих от его имени физических лиц, нельзя отрицать возможность учесть, привлекая юридическое лицо к административной ответственности, обстоятельства, характеризующие форму вины соответствующих физических лиц;

указание на форму вины применительно к юридическим лицам не может расцениваться как несовместимое с их качественными характеристиками как субъектов права, тем более что оно не предполагает выхода за общие пределы их административной ответственности, обозначенные в части 2 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации;

виновность юридического лица как обязательный признак субъективной стороны административного правонарушения охватывает собой случаи, когда несоблюдение правил и норм является следствием совершенных как умышленно, так и по неосторожности действий (бездействия) его должностных лиц (работников), имея в виду, что действия юридического лица всегда производны от действий лиц физических, не будучи, однако, в своем правовом измерении тождественны им;

умышленный характер правонарушения, связанного с противоправным несоблюдением юридическим лицом правил и норм, может быть установлен исходя из характера и обстоятельств действий (бездействия), нарушивших соответствующие требования, характера самих требований (насколько они значимы для целей обеспечения безопасности), характера последствий (возникла ли реальная угроза безопасности транспортной инфраструктуры), действий юридического лица по их предотвращению, устранению непосредственно в момент их возникновения; поэтому, хотя предполагается, что умысел юридического лица проявляется в умышленном характере действий (бездействия) его должностных лиц (работников), нет необходимости в установлении конкретных физических лиц, ответственных за исполнение юридическим лицом требований по обеспечению транспортной безопасности, и в обязательном их привлечении к производству по делу об административном правонарушении как "фактических нарушителей" с целью определить форму их вины;

соответственно, действующее законодательство допускает привлечение юридического лица к административной ответственности за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности как совершенное умышленно лишь в тех случаях, когда на основе обстоятельств, свидетельствующих об очевидности для должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение данных требований, противоправности их действий (бездействия) и о возникновении в связи с этим реальной угрозы транспортной безопасности, установлен умышленный характер их действий (бездействия); вместе с тем нет оснований предполагать, что если подтверждены неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности и вина

юридического лица, а именно наличие возможности для соблюдения правил и норм и непринятие при этом всех зависящих от него мер по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации), то указание в законодательстве об административных правонарушениях на формы вины в совершении административного правонарушения может исключить привлечение юридического лица к ответственности со ссылкой на то, что конкретная форма его вины не установлена (не может быть установлена);

как следствие, когда умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, из обстоятельств дела не усматривается, но при этом имелась возможность для соблюдения соответствующих требований, а юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (т.е. фактически транспортная безопасность оказалась не защищенной в полной мере от возможных угроз), административная ответственность юридического лица может наступать только за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, совершенное по неосторожности.

Несмотря на то что данные правовые позиции были высказаны Конституционным Судом Российской Федерации при проверке в порядке конкретного нормоконтроля конституционности положений КоАП Российской Федерации, касающихся административной ответственности юридического лица за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности либо неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности, совершенное умышленно (если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния), не являющихся предметом рассмотрения по настоящему делу, они в силу своего принципиального значения должны подлежать учету и при истолковании взаимосвязанных положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2 и части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации.

Таким образом, привлечение юридического лица к административной ответственности за нарушение порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, совершенное по неосторожности, в системе действующего правового регулирования предполагает, что оно может иметь место лишь тогда, когда из обстоятельств конкретного дела об административном правонарушении не усматривается умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за проведение оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и разработку планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, но при этом у юридического лица имелась возможность для исполнения установленных порядков, однако им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

5. В соответствии со статьей 4.5 КоАП Российской Федерации постановление по делу об административном правонарушении по общему правилу не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, а за некоторые виды административных правонарушений, указанные в данной норме, - по истечении одного года, двух, трех или шести лет со дня совершения административного правонарушения (часть 1); при длящемся административном правонарушении сроки давности привлечения к административной ответственности начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения (часть 2); за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении - одного года со дня его обнаружения (часть 3). Поскольку КоАП Российской Федерации связывает начало течения сроков давности привлечения к

административной ответственности преимущественно с днем совершения (обнаружения) административного правонарушения, то правильное (точное) определение такого дня требует установления в действиях (бездействии) лица, привлекаемого к административной ответственности, всех признаков состава соответствующего административного правонарушения. В противном случае, принимая во внимание отсутствие в административно-деликтном законодательстве - в отличие от уголовного закона - института ответственности за покушение (приготовление), административное правонарушение не будет считаться оконченным (длящимся), что автоматически повлечет за собой невозможность наступления административной ответственности.

Следовательно, применение к юридическому лицу, по неосторожности нарушившему порядок проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядок разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации будет обоснованным только при условии, что в действиях (бездействии) указанного лица наличествуют все признаки состава соответствующего административного правонарушения. Учитывая же, что действующее в области обеспечения транспортной безопасности законодательство, устанавливая порядок проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядок разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, предусматривает - как в отношении проведения оценки уязвимости, так и применительно к разработке планов обеспечения транспортной безопасности - в качестве одного из непереносимых условий соблюдение заинтересованными субъектами транспортной инфраструктуры предельных сроков совершения образующих их действий, соответствующее административное правонарушение может считаться оконченным, если по истечении указанных сроков требования о представлении на утверждение результатов оценки уязвимости и (или) разработанных планов транспортной безопасности окажутся либо неисполненными, либо исполненными ненадлежащим образом (выполненными некомпетентными субъектами, не содержащими достаточных мер, необходимых для защиты объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства от угроз совершения акта незаконного вмешательства, и т.п.).

Соответственно, при исчислении срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств нужно иметь в виду, что ненадлежащее исполнение субъектами транспортной инфраструктуры предусмотренных законодательством требований - в случае своевременного направления ими для утверждения результатов проведенной оценки уязвимости и (или) разработанных планов обеспечения транспортной безопасности - может быть установлено, лишь когда компетентными органами было отказано в утверждении результатов проведенной оценки и (или) разработанных планов. Из этого следует, что, если решение о таком отказе принимается после истечения сроков, установленных для представления на утверждение результатов проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и (или) разработанных планов обеспечения их транспортной безопасности, срок давности привлечения к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации, должен исчисляться с момента, когда факт ненадлежащего исполнения соответствующих порядков обеспечения транспортной безопасности был установлен компетентным органом, т.е. со дня принятия им решения об отказе в утверждении проведенной оценки и (или) разработанных планов.

Придание части 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации иного смысла при привлечении к административной ответственности за рассматриваемое административное правонарушение

приводило бы к произвольному, расходящемуся с установленными федеральным законом правилами, ограничению прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (субъектов транспортной инфраструктуры), не согласующемуся со статьями 1 (часть 1), 15 (часть 2), 19 (часть 1), 34 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Кроме того, оно было бы несовместимо с конституционным принципом поддержания доверия к закону и действиям государства (публичной власти), который предполагает необходимость безотлагательного реагирования компетентных органов (должностных лиц) - независимо от наличия у них полномочий по возбуждению дела о данном административном правонарушении - на нарушение установленных в области обеспечения транспортной безопасности порядков и правил, в том числе посредством пресечения соответствующих противоправных действий (бездействия) и уведомления о них уполномоченных субъектов административной юрисдикции.

Аналогичного подхода к интерпретации установленных частью 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации сроков давности привлечения к административной ответственности - безотносительно к конкретным видам административных правонарушений - придерживается и Пленум Верховного Суда Российской Федерации, разъяснивший в постановлении от 24 марта 2005 года № 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", что названным Кодексом предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности только за оконченное правонарушение; административное правонарушение считается оконченным, когда в результате действия (бездействия) правонарушителя имеются все предусмотренные законом признаки состава административного правонарушения; в случае, если в соответствии с нормативными правовыми актами обязанность должна быть выполнена к определенному сроку, правонарушение является оконченным с момента истечения этого срока (пункт 19); срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушение, в отношении которого предусмотрена правовым актом обязанность не была выполнена к определенному сроку, начинает течь с момента наступления указанного срока (абзац четвертый пункта 14).

Таким образом, положения, содержащиеся в части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования означают, что срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в случае непредставления для утверждения результатов такой оценки и (или) разработанных планов должен исчисляться со дня истечения установленных законодательством об обеспечении транспортной безопасности сроков их представления на утверждение, а в случае отказа в утверждении результатов проведенной оценки и (или) разработанных планов - со дня соответствующего отказа, принятого после истечения таких сроков.

В то же время как назначение административного наказания за административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации, так и истечение срока давности привлечения к административной ответственности за его совершение в силу части 4 статьи 4.1 названного Кодекса и части 3 статьи 12 Федерального закона "О транспортной безопасности" не освобождают субъекты транспортной инфраструктуры, в том числе юридические лица, от надлежащего исполнения обязанностей по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и по разработке планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, а также не препятствуют - при наличии соответствующих оснований - их привлечению к ответственности за административное правонарушение, предусмотренное статьей 11.15 2 КоАП Российской Федерации, не исключаящей применения к юридическим лицам административного

наказания в виде административного приостановления деятельности.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47 1 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают, что:

административная ответственность за нарушение порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств может наступать за нарушение любого из предъявляемых указанными порядками требований, повлекшее за собой по истечении установленных законом сроков неисполнение правил проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и (или) разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств либо отказ в утверждении результатов оценки уязвимости и (или) разработанных планов обеспечения транспортной безопасности;

привлечение юридического лица к административной ответственности за нарушение порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, совершенное по неосторожности, может иметь место, когда из обстоятельств конкретного дела об административном правонарушении не усматривается умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за проведение оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и разработку планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, но при этом у юридического лица имелась возможность для исполнения установленных порядков, однако им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению;

срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение порядка проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в случае непредставления для утверждения результатов такой оценки и (или) разработанных планов должен исчисляться со дня истечения установленных законодательством об обеспечении транспортной безопасности сроков их представления, а в случае отказа в утверждении результатов проведенной оценки и (или) разработанных планов - со дня соответствующего отказа, принятого после истечения таких сроков.

2. Выявленный конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации является общеобязательным, что исключает их применение либо реализацию каким-либо иным способом в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении истолкованием.

3. Правоприменительные решения по делу общества с ограниченной ответственностью "Востокфлот", принятые на основании части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15 2 КоАП Российской Федерации , в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 39-П