

По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда

Постановление · № 8-П · от 20.05.1997 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242

и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации

в связи с запросом Новгородского областного суда город Москва 20 мая 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В.Витрука, судей

Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Н.В.Селезнева, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской

Федерации, - председателя Новгородского областного суда В.Э.Недвецкого, и представителей

Федерального Собрания Российской Федерации - доктора юридических наук С.В.Запольского и

кандидата юридических наук И.Н.Шумского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,

частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 102, 104 и 86

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и

статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Новгородского областного суда о проверке

конституционности указанных норм Таможенного кодекса Российской Федерации. По мнению

заявителя, эти нормы, допускающие конфискацию таможенными органами товаров и транспортных

средств за нарушение таможенных правил, противоречат статье 35 (часть 3) Конституции

Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.И.Тиунова, объяснения представителя стороны,

обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, представителей

Федерального Собрания Российской Федерации; выступления приглашенных в заседание

представителей: от Верховного Суда Российской Федерации - Т.И.Еременко, от Генеральной

прокуратуры Российской Федерации - В.А.Морозова, от Государственного таможенного комитета

Российской Федерации - В.А.Максимцева; исследовав представленные документы и иные материалы,

Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Постановлением начальника Новгородской таможни от 30 марта 1995 года гражданин

А.В.Андреев за нарушение таможенных правил, выразившееся в пользовании недекларированной

автомашиной ВАЗ-2109, был подвергнут штрафу с конфискацией автомашины как

непосредственного объекта правонарушения на основании статьи 280 Таможенного кодекса

Российской Федерации. По жалобе А.В.Андреева Новгородский городской суд решением от 16

февраля 1996 года отменил постановление начальника Новгородской таможни в части конфискации

автомашины. На это решение прокурором Новгородской области был принесен протест в

Новгородский областной суд.

Новгородский областной суд, придя к выводу, что примененные в деле А.В.Андреева нормы

Таможенного кодекса Российской Федерации в части, касающейся права таможенных органов

применять в административном порядке конфискацию товаров и транспортных средств, являющихся непосредственными объектами правонарушений, не соответствуют статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке их конституционности.

Данный запрос, как отвечающий требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", следует признать допустимым.

2. Предметом запроса являются нормы пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации, предусматривающие право таможенных органов осуществлять наряду с другими видами взысканий конфискацию товаров и транспортных средств в качестве объектов нарушения таможенных правил.

Конфискация указанного имущества осуществляется таможенными органами в целях защиты экономической безопасности Российской Федерации, а также прав граждан. Обеспечение экономической безопасности как одной из основ суверенитета Российской Федерации предполагает создание определенного правового режима, направленного в том числе на пресечение противоправных посягательств на экономические интересы государства. Возникающие при этом отношения между органами государства, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами - с другой, имеют публично-правовой характер. Им обусловлен иной, в отличие от частноправовой сферы, порядок отношений между государством и лицами, допустившими нарушение установленных законом правил. Этот порядок, в частности, предполагает закрепление в Таможенном кодексе Российской Федерации составов правонарушений и соответствующих санкций в отношении нарушителей, в том числе конфискацию товаров и транспортных средств у лиц, допустивших нарушение таможенных правил.

3. По мнению заявителя, предоставление таможенным органам права конфисковывать имущество (товары и транспортные средства) в административном порядке у лиц, привлекаемых к ответственности за нарушение таможенных правил, посягает на право частной собственности и противоречит положению части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации, согласно которому "никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда".

Это положение необходимо рассматривать в системной связи с нормой части 1 статьи 35 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой право частной собственности охраняется законом. Данная конституционная норма распространяется на отношения частной собственности независимо от того, в какой сфере - публично- или частноправовой - они имеют место. Конституционное положение о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, касается частных собственников - физических и юридических лиц и принадлежащего им имущества, если оно не изъято из оборота. Лишение лица принадлежащего ему имущества в виде конфискации есть принудительное прекращение права собственности. По смыслу приведенного положения части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации, конфискация имущества может быть применена к указанным частным собственникам - физическим и юридическим лицам лишь после того, как суд вынесет соответствующее решение. Статья 35 Конституции Российской Федерации, закрепляя гарантии охраны частной собственности законом и возможности лишения имущества не иначе как по решению суда, распространяет их как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере.

Акт суда является итогом решения вопроса о лишении лица его имущества. До вынесения судебного решения государственные органы могут осуществлять установленные законом меры административно-правового характера (изъятие, конфискация и т. д.). Если лицо не согласно с изъятием имущества в виде административного решения о конфискации, оно имеет возможность оспорить его правильность в суде. Возможность обжалования в суд решений и действий органов государственной власти и их должностных лиц есть общая гарантия, вытекающая из статьи 46

(часть 2) Конституции Российской Федерации. Для лиц, нарушивших таможенное законодательство и в отношении которых компетентные государственные органы применяют санкции за совершенное правонарушение, право на использование конституционной гарантии защиты частной собственности посредством суда сохраняется, но эта защита будет иметь место на основе последующего судебного контроля.

4. Одним из видов прекращения права собственности на имущество по основаниям, предусмотренным законом, является конфискация, т. е. безвозмездное изъятие имущества с обращением его в доход государства как санкция за совершение преступления или иного правонарушения (подпункт 6 пункта 2 статьи 235, пункт 1 статьи 243 Гражданского кодекса Российской Федерации). При этом изъятие имущества и принятие компетентными органами решения о его конфискации само по себе не является прекращением права собственности. Оно прекращается в результате реального исполнения такого решения и факта перехода имущества в собственность государства.

В случае таможенного правонарушения конфискация применяется к имуществу, использование которого носит противоправный характер и нарушает публичные интересы. В этом смысле конфискация как способ защиты публичных интересов выступает в качестве санкции за противоправное деяние, субъектами которого согласно статье 380 Таможенного кодекса Российской Федерации являются не только собственники имущества, но и иные лица.

Имущество, в отношении которого вынесено соответствующее постановление о конфискации, обращается в собственность государства лишь по истечении срока обжалования в вышестоящие таможенные органы или в суд (статья 370 Таможенного кодекса Российской Федерации). Подача жалобы приостанавливает исполнение постановления таможенного органа о наложении взыскания за нарушение таможенных правил, в том числе в виде конфискации (статья 376 Таможенного кодекса Российской Федерации). По смыслу статьи 378 Таможенного кодекса Российской Федерации, в случае подачи жалобы постановление о конфискации имущества может быть исполнено не ранее принятия судом решения об отклонении жалобы и признании вынесенного постановления законным и обоснованным.

Следовательно, вынесение таможенными органами постановления о конфискации имущества в виде санкции за таможенное правонарушение при наличии гарантии последующего судебного контроля как способа защиты прав собственника не противоречит требованиям Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 104 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 пункты 4 и 6 статьи 242 и статью 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в части, касающейся права таможенных органов выносить постановление о конфискации имущества как санкции за совершенное правонарушение, при наличии гарантии последующего судебного контроля за законностью и обоснованностью такого решения соответствующими Конституции Российской Федерации.

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

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

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда РФ Кононова А.Л.

по делу о проверке конституционности пунктов 4 и

6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса РФ в

связи с запросом Новгородского областного суда

Часть третья статьи 35 Конституции РФ предельно ясно, недвусмысленно и однозначно

устанавливает, что "никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда".

Именно на это основание справедливо ссылается заявитель - Новгородский областной суд,

усматривая противоречие Конституции РФ в нормах Таможенного кодекса, допускающих

конфискацию таможенными органами товаров, транспортных средств и предметов, являющихся так
называемыми "объектами нарушения таможенных правил".

Указанная конституционная норма органически связала с положениями статьи 8 Конституции РФ о
равном признании и защите всех форм собственности и части 1 статьи 35 Конституции о том, что
право частной собственности охраняется законом. Она предусматривает специально оговоренные
конституционные гарантии судебной защиты частной собственности, устанавливая исключительную
компетенцию судов в решении вопросов лишения собственников их имущества. Это означает, во-
первых, что никакой иной орган кроме суда не может принять такие решения. Во-вторых, такие
решения не могут быть приняты в иной процедуре, в ином процессуальном порядке кроме
судебного. Какое-либо иное толкование в силу предельной императивности данной конституционной
формулировки, очевидно, здесь невозможно.

Аналогичная норма содержится в статье 26 Конвенции Содружества Независимых Государств о
правах и основных свободах человека, ратифицированной 4 ноября 1995 года, и, таким образом, ее
соблюдение является международно-правовым обязательством Российской Федерации.

Универсальный характер данного конституционного предписания предполагает его высшую силу по
отношению к отраслевому законодательству, в том числе административному, таможенному и т. д.
Принятый еще до вступления в силу Конституции 1993 года, Таможенный кодекс в силу пункта 2
раздела второго заключительных и переходных положений Конституции может применяться лишь в
части, не противоречащей Конституции. Однако рассматриваемые в настоящем деле положения
кодекса не только допускают вопреки прямому конституционному запрету административный
порядок лишения имущества. Эти положения, более того, вообще никак не обозначают, не
гарантируют и не признают право частной собственности. Употребляемое в кодексе понятие "объект
нарушения таможенных правил" не соотносится с конституционными понятиями собственности и
имущества. При конфискации товаров, транспортных средств и "иных предметов" кодекс вовсе не
обязывает таможенные органы выяснять их принадлежность, не предполагает установление их
собственника, игнорируя это важное обстоятельство. Конфискация, как сказано в статье 380
Таможенного кодекса, производится независимо от того, являются ли конфискуемые объекты
собственностью лица, совершившего нарушение таможенных правил, а также независимо от того,
установлено это лицо или нет. Фактически здесь допускается объективное вменение.

Кстати, именно конфискация транспортного средства у правонарушителя, не являющегося его
собственником, и стала предметом рассмотрения конкретного дела, в связи с которым был сделан
запрос в Конституционный Суд. Применение в данном случае лишения имущества фактически в
качестве санкции в отношении собственника, не являвшегося участником правонарушения, без
установления его причастности, виновности, без суда и даже без его ведома вопиющим образом
противоречит всем конституционным и общеправовым принципам юридической ответственности.

Причем Таможенный кодекс вполне это допускает.

Сказанное не позволяет сделать вывод о конституционности рассматриваемых норм.

Конституционный Суд принял по настоящему делу иное решение, однако мотивировка его чрезвычайно противоречива и не последовательна.

Так, Конституционный Суд привлекает категорию публичного права, стремясь обосновать особенность таможенного законодательства, его отличие от регулирования частно-правовой сферы. Дальнейшее развитие эта посылка не получила, а затем была и вовсе нейтрализована совершенно справедливым утверждением о том, что нормы статьи 35 Конституции РФ распространяются на отношения частной собственности независимо от того, в какой сфере - публичной или частноправовой - они имеют место. Таким образом, тезис о публично-правовом характере таможенного законодательства не имеет отношения к данному случаю.

Неясность возникает и с толкованием судом понятий "лишение имущества" и "конфискация". В одном месте суд утверждает, что лишение лица принадлежащего ему имущества в виде конфискации есть принудительное прекращение права собственности в смысле части 3 статьи 35 Конституции РФ. Однако далее понятие конфискации и изъятия имущества уравниваются, решение таможенного органа о конфискации представляется не окончательным, не прекращающим якобы само по себе права собственности. Последнее прекращается, по мнению Конституционного Суда, в результате реального исполнения решения и факта перехода имущества в собственность государства.

Между тем действующее законодательство об ответственности за правонарушения, в том числе и Таможенный кодекс, четко различают изъятие (арест) имущества как превентивную и чисто процессуальную меру, обеспечивающую возможность рассмотрения дела и вынесения решения, и собственно конфискацию как меру наказания за совершенное правонарушение. Принятие решения о конфискации является основанием для принудительного безвозмездного обращения изъятых имущества в доход государства. Гражданский кодекс (ст. 235 п. 6) связывает переход права собственности при конфискации (момент лишения собственника права на имущество) именно с вынесением соответствующего решения, а не с моментом его исполнения. Решение таможенного органа о конфискации имущества, таким образом, и есть итоговое, поскольку оно окончательно, самодостаточно и не требует последующего обязательного его подтверждения судом.

Из имеющихся в деле отзывов Государственного таможенного комитета, Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции РФ и ряда других ведомств видно, что попытка оправдать очевидное противоречие между требованиями части 3 статьи 35 Конституции РФ и действующим Таможенным кодексом в части правомочия таможенных органов самостоятельно применять конфискацию имущества обосновывается необходимостью ограничений прав, предусмотренной в части 3 статьи 55 Конституции РФ. Конституционный Суд весьма близок к этой аргументации, хотя прямо и не упоминает статью 55 Конституции. Его рассуждения строятся на том, что в отличие от частно-правовой сферы, где возможно только судебное решение о лишении имущества, в таможенном законодательстве в целях обеспечения экономической безопасности государства для правонарушителей допустима конфискация и в административном порядке. Именно потому гарантии права здесь как бы суживаются и судебная защита ограничивается лишь возможностью последующего судебного контроля, да и то при наличии жалобы на решение административного органа.

Конституционный Суд отступает здесь от своей же собственной позиции, неоднократно высказанной им в других решениях, о том, что право на судебную защиту ни в каком случае не может вступать в противоречие с целями, указанными в части 3 статьи 55 Конституции РФ и, следовательно, не подлежит ограничению (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 3.05.95 г. по жалобе Аветяна и др.).

В обоснование своего вывода о конституционности административного решения о конфискации

имущества Конституционный Суд ссылается на наличие гарантии последующего судебного контроля за решениями и действиями органов государственной власти и должностных лиц, возможность которого предусмотрена статьей 46 (часть 3) Конституции РФ. В такой аргументации часть 3 статьи 35 Конституции РФ вообще представляется совершенно излишней и ненужной, что, однако, вряд ли соответствует намерениям законодателя, наделившего независимые суды исключительной компетенцией решать вопросы лишения имущества именно в целях усиления гарантий права частной собственности. Очевидно, что судебное решение по данному вопросу, вынесенное в определенных законом процессуальных рамках, совершенно неадекватно последующему судебному контролю за решением административного органа или должностного лица, действующих в упрощенной процессуальной процедуре и отнюдь не отличающихся ведомственной незаинтересованностью.

Кроме того, вряд ли допустимо связывать наличие или отсутствие судебной гарантии, предусмотренной частью 3 статьи 35 Конституции РФ, только с волеизъявлением лица, подавшего соответствующую жалобу. В противном случае лицо, своевременно не извещенное о принятии административного решения, или в силу иных причин не имеющее возможности или желания подать жалобу в суд, автоматически лишается конституционных гарантий защиты собственности. Не имеет их вовсе и собственник, не являвшийся участником административного процесса, поскольку, как указано выше, закон не обязывает таможенные органы устанавливать принадлежность имущества. Конституционный Суд обходит эти вопросы умолчанием.

Следует отметить и принципиальное, по нашему мнению, расхождение позиции Конституционного Суда с решением другой его палаты от 17.12.96 г. по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона РФ от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции". Конституционный Суд признал тогда возможность административного взыскания платежей лишь в рамках налоговых имущественных отношений и если при этом не затрагивались права личности. В случае же несогласия налогоплательщика, а также тогда, когда взыскание носит характер гражданско-правовых, административно-правовых или уголовно-правовых санкций, в силу части 3 статьи 35 Конституции РФ вопрос может быть разрешен лишь посредством судебного разбирательства. В соответствии с законом о Конституционном Суде (статья 73) при расхождении позиций палат дело должно быть перенесено в пленарное заседание.