



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, части 3 статьи 11.15¹ и пункта 5 части 1 статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 12² Федерального закона «О транспортной безопасности», подпунктов 36, 37, 39, 45 пункта 5 и подпунктов 1, 2, 8 пункта 7 требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта, в связи с жалобой акционерного общества «Пассажирский Порт Санкт-Петербург «Морской фасад»

город Санкт-Петербург

14 апреля 2020 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, 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,

с участием представителя АО «Пассажирский Порт Санкт-Петербург «Морской фасад» – адвоката О.П.Шуклина, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М.П.Беспаловой, представителя Совета Федерации – первого заместителя

председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству В.В.Полетаева, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.В.Коновалова,

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 части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, части 3 статьи 11.15¹ и пункта 5 части 1 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации, статьи 12² Федерального закона «О транспортной безопасности», подпунктов 36, 37, 39, 45 пункта 5 и подпунктов 1, 2, 8 пункта 7 требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба АО «Пассажирский Порт Санкт-Петербург «Морской фасад». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в жалобе нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. АО «Пассажирский Порт Санкт-Петербург «Морской фасад» оспаривает конституционность следующих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

части 2 статьи 2.1, 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 данным Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но этим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению;

части 1 статьи 2.2 о 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;

части 3 статьи 11.15¹, в силу которой совершенное умышленно действие (бездействие), предусмотренное частью 1 данной статьи, т.е. неисполнение требований по обеспечению либо по соблюдению транспортной безопасности (если оно не содержит уголовно наказуемого деяния), влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей с конфискацией орудия совершения или предметов административного правонарушения или без таковой либо административный арест на срок до десяти суток, на должностных лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей либо административный арест на срок до десяти суток, на индивидуальных предпринимателей – от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей с конфискацией орудия совершения или предметов административного правонарушения или без таковой либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток, на юридических лиц – от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией орудия совершения или

предметов административного правонарушения или без таковой либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток;

пункта 5 части 1 статьи 29.10, согласно которому в постановлении по делу об административном правонарушении должна быть указана статья данного Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу.

Наряду с этим в жалобе подвергнута сомнению конституционность статьи 12² Федерального закона от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», которая определяет основные требования, предъявляемые к проведению досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности, возлагает организацию этих мер на субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчиков, а также закрепляет, что правила проведения указанных досмотров устанавливаются 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 и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Кроме того, общество считает неконституционными положения, включенные в требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта (утверждены постановлением Правительства Российской

Федерации от 16 июля 2016 года № 678), а именно положения, которые устанавливают обязанности субъектов транспортной инфраструктуры:

принимать меры по недопущению проникновения любых лиц в зону транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры вне контрольно-пропускных пунктов или постов и по недопущению преодоления этих пунктов и постов без соблюдения условий допуска; обнаруживать на этих пунктах и постах предметы и вещества, которые запрещены или ограничены для перемещения, не допускать их перевозки, а также перемещения в зону транспортной безопасности; обеспечивать допуск транспортных средств в зону безопасности искусственного сооружения и их учет в соответствии с планом объекта транспортной инфраструктуры (подпункты 36, 37, 39 и 45 пункта 5);

принимать меры по недопущению проникновения в перевозочный и технологический сектора зоны транспортной безопасности и на критические элементы объекта транспортной инфраструктуры нарушителя, оснащенного в том числе специальными техническими средствами или использующего автотранспортные средства, самоходную технику и машины; выявлять физических лиц, подготавливающих или совершающих акты незаконного вмешательства, и материально-технические объекты, которые могут быть использованы при подготовке и совершении этих актов; выявлять нарушителей, а также подготовку к совершению или совершение этих актов путем постоянного непрерывного контроля информации, эксплуатационных и функциональных показателей технических средств обеспечения транспортной безопасности (подпункты 1, 2 и 8 пункта 7).

1.1. Как следует из жалобы и приложенных к ней материалов, по результатам внеплановой проверки соблюдения требований транспортной безопасности (в период с 1 по 14 марта 2018 года), проведенной в отношении АО «Пассажирский Порт Санкт-Петербург «Морской фасад», выявлен ряд нарушений, в том числе отсутствие оснащения объекта транспортной инфраструктуры техническими средствами обеспечения безопасности, проведение досмотров лицами, не аттестованными в установленном порядке,

нарушения работы охранных телевизионных систем и пропускного режима. На этом основании заместителем начальника отдела надзора за обеспечением транспортной безопасности Управления государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Северо-Западному федеральному округу Федеральной службы по надзору в сфере транспорта 15 марта 2018 года составлен протокол о совершении предусмотренного частью 3 статьи 11.15¹ КоАП Российской Федерации правонарушения, выразившегося в умышленном неисполнении обществом, являющимся субъектом транспортной инфраструктуры, требований по обеспечению транспортной безопасности.

Постановлением судьи Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга от 28 мая 2018 года, оставленным без изменения вышестоящими судами (решение судьи Санкт-Петербургского городского суда от 19 июля 2018 года, постановления заместителя председателя Санкт-Петербургского городского суда от 27 ноября 2018 года и судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2019 года), АО «Пассажирский Порт Санкт-Петербург «Морской фасад» признано виновным в правонарушении, предусмотренном частью 3 статьи 11.15¹ КоАП Российской Федерации, и ему назначен административный штраф в размере двухсот тысяч рублей. В обоснование вывода об умышленной вине общества судьи указали, что оно является субъектом транспортной инфраструктуры и обязано соблюдать законодательство о транспортной безопасности; в деле не выявлены обстоятельства, которые препятствовали бы обществу принять все зависящие от него меры по организации исполнения требований по обеспечению транспортной безопасности; ранее оно уже привлекалось к административной ответственности за неисполнение этих требований, допущенное им по неосторожности (часть 1 данной статьи).

По мнению АО «Пассажирский Порт Санкт-Петербург «Морской фасад», оспариваемые положения статей 2.1, 2.2 и 11.15¹ КоАП Российской Федерации противоречат статьям 10, 15 (часть 2), 18, 19 (часть 1), 49, 71 (пункт «а») и 105 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку

порождают в судебной практике неустранимую средствами толкования неопределенность, касающуюся вопроса о квалификации в качестве умышленного административного правонарушения действий (бездействия) юридического лица в виде неисполнения им требований по обеспечению транспортной безопасности и обусловленную тем, что такое правонарушение в соответствии с названной статьей Особенной части данного Кодекса может быть совершено как по неосторожности, так и умышленно. В жалобе также утверждается, что оспариваемая норма статьи 29.10 данного Кодекса в нарушение статей 45 (часть 1), 46 (часть 1), 47 (часть 1) и 52 Конституции Российской Федерации позволяет суду не раскрывать (не обосновывать) в постановлении о привлечении к административной ответственности, каким законом он руководствовался, признавая правомерность получения доказательств по делу об административном правонарушении.

Что касается статьи 12² Федерального закона «О транспортной безопасности», то ее содержание, как указано в жалобе, не отвечает критерию правовой определенности и не исключает принятия судом произвольных решений, а потому не соответствует статьям 10, 15 (часть 2), 18, 19 (часть 1), 54 (часть 2) и 120 Конституции Российской Федерации. Оспариваемые же положения требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта, общество считает принятыми Правительством Российской Федерации с превышением полномочий, предоставленных ему названным Федеральным законом, и вследствие этого противоречащими статьям 15 (часть 2), 54 (часть 2), 114 (пункт «е» части 1) и 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе объединения граждан конституционность закона или отдельных его

положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл оспариваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе. Если же разрешение тех или иных вопросов, поставленных в жалобе, не подведомственно Конституционному Суду Российской Федерации либо если в отношении некоторых из оспариваемых законоположений жалоба не отвечает требованию допустимости, то он, по смыслу пунктов 1 и 2 статьи 43 и статьи 68 названного Федерального конституционного закона, обязан прекратить производство по такой жалобе в соответствующей части.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации одним из требований, предъявляемых к постановлению по делу об административном правонарушении, является необходимость указания в нем статьи данного Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающей административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо оснований прекращения производства по делу. Приведенная норма направлена на защиту каждого, в отношении кого ведется производство по делу об административном правонарушении, от незаконного и необоснованного привлечения к административной ответственности и не содержит неопределенности, допускающей ее истолкование в ином значении. Следовательно, она не может расцениваться как нарушающая конституционные права и свободы, а потому производство по жалобе АО «Пассажирский Порт Санкт-Петербург «Морской фасад» в части, касающейся проверки ее конституционности, подлежит прекращению.

Статья 12² Федерального закона «О транспортной безопасности», возлагающая на субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчиков обязанности по проведению в целях обеспечения транспортной безопасности досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и собеседования, отвечает конституционно значимым задачам устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защиты частных и публичных интересов в этой сфере от актов незаконного вмешательства. Действуя в нормативном единстве с Правилами проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности (утверждены приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 23 июля 2015 года № 227), она не содержит неясности или противоречивости в отношении требований, установленных для субъектов транспортной инфраструктуры, а также порядка организации и осуществления мер, направленных на обеспечение транспортной безопасности. Соответственно, производство по жалобе в отношении этой нормы тоже должно быть прекращено.

Не могут быть предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации также подпункты 36, 37, 39, 45 пункта 5 и подпункты 1, 2, 8 пункта 7 требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта, поскольку общество усматривает их неконституционность только в том, что они изданы Правительством Российской Федерации с превышением полномочий, предоставленных ему Федеральным законом «О транспортной безопасности». Однако разрешение вопроса о соответствии постановления Правительства Российской Федерации положениям федерального закона к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде Российской Федерации», не относится и должно осуществляться Верховным Судом Российской Федерации в порядке административного нормоконтроля по правилам главы 21 КАС Российской Федерации, а значит, производство по жалобе и в этой части подлежит прекращению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются часть 2 статьи 2.1, часть 1 статьи 2.2 и часть 3 статьи 11.15¹ КоАП Российской Федерации в той мере, в какой на их основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос об административной ответственности юридического лица за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, совершенное умышленно.

2. В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства законодатель не только вправе, но и обязан – соблюдая в рамках своих дискреционных полномочий требования необходимости и пропорциональности ограничений прав и свобод – прибегать к установлению юридической, в том числе административной, ответственности физических и юридических лиц, реализуя тем самым положения статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 2), 55 (часть 3), 71 (пункт «а»), 72 (пункты «б», «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на высказанные им правовые позиции по вопросам законодательного регулирования оснований и условий юридической ответственности, подчеркивал важность оптимального баланса прав и свобод привлекаемого к ней индивида (юридического лица) и публичного интереса, состоящего в эффективной защите личности, общества и государства от правонарушений. Наступление административной ответственности возможно лишь за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются административными правонарушениями.

Наличие состава такого правонарушения является необходимым основанием административной ответственности, а его системообразующие признаки, как и содержание конкретных составов, должны согласовываться с принципами демократического правового государства, включая принципы равенства всех перед законом и юридической справедливости. Любое административное правонарушение и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе таким образом, чтобы исходя из его текста (если нужно, с помощью толкования, данного судами) каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своего поведения. Иное порождало бы противоречивую правоприменительную практику, ослабляющую гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (их объединений) от произвольного административного принуждения (постановления от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 июля 2015 года № 20-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 и др.).

По смыслу статей 49, 50 и 64 Конституции Российской Федерации и в силу требований справедливости и соразмерности ответственности наличие вины выступает необходимым признаком состава правонарушения, а бремя ее доказывания возлагается, по общему правилу, на уполномоченные органы государства и их должностных лиц (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 7-П, от 25 апреля 2011 года № 6-П, от 18 мая 2012 года № 12-П и др.). Вина в конституционном смысле – как универсальная категория для всех видов юридической ответственности и для всех субъектов права, включая физических и юридических лиц, – представляет собой основанные на характеристиках субъекта права пределы, в которых он может нести такую ответственность сообразно конституционным принципам равенства, справедливости и соразмерности. Определяя понятие вины (виновности) для разных субъектов права при установлении разных видов юридической ответственности, в частности

административной, и конструируя составы правонарушений, законодатель обладает – в заданных указанными принципами границах – широкой дискрецией, в том числе вправе дифференцировать ответственность за конкретное противоправное действие (бездействие) с учетом характеристик (качественных и количественных) вины, однако обязан гарантировать определенность вводимого им регулирования, исключая произвольность его применения и тем самым несоразмерное обременение привлекаемого к ответственности лица.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, закрепляя общие условия и основания административной ответственности, действующие для всех ее субъектов и всех составов административных правонарушений, предусматривает, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина, а неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в его пользу (части 1 и 4 статьи 1.5). Это лицо не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом (часть 1 статьи 1.6). Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (часть 1 статьи 2.1).

Вместе с тем, поскольку субъектами административной ответственности признаются качественно разные субъекты права – как физические, так и юридические лица, постольку Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях конкретизирует реализацию общих принципов с учетом объективных признаков (характеристик) этих субъектов. Так, согласно части 2 статьи 2.1 данного

Кодекса 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 этим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. В силу части 3 той же статьи назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. Кроме того, части 1 и 2 статьи 2.10 данного Кодекса дополнительно (специально) устанавливают, что юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями его раздела II «Особенная часть» или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, а если в статьях его разделов I «Общие положения», III «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», IV «Производство по делам об административных правонарушениях» и V «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях» не указано, что содержащиеся в этих статьях нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, такие нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, когда по смыслу они относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

Таким образом, 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.

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 КоАП Российской Федерации), 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 той же статьи). Формулирование законодателем этих определений – традиция отечественного законодательства, притом что зарубежный опыт допускает и отсутствие легальных дефиниций форм вины, поскольку данные понятия достаточно хорошо разработаны в правовой доктрине. Более того, с доктринальной точки зрения соответствующие определения вряд ли могут быть признаны отражающими характеристики форм вины исчерпывающим образом, что, однако, само по себе не свидетельствует о недостаточности их содержания.

В основной массе составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП Российской Федерации, субъектами которых признаются и физические, и юридические лица, форма вины не выделена. Указание на форму вины законодатель, как правило, включает в составы административных правонарушений, которые сконструированы как материальные (т.е. те, для которых наступление последствий является обязательным признаком объективной стороны), и,

собственно, именно в связи с ними в Общей части данного Кодекса даются легальные определения умышленной и неосторожной вины. В то же время не исключено и конструирование в Особенной его части – в рамках предоставленной законодателю Конституцией Российской Федерации дискреции – формальных составов административных правонарушений с указанием на форму вины (и, соответственно, дифференциация административной ответственности).

При этом, 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. Административное правонарушение как факт реальной действительности – это всегда единство субъективных и объективных элементов, что находит отражение как в его легальной дефиниции, так и в юридических конструкциях составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП Российской Федерации, а равно проявляется в том, что по объективным элементам можно судить и о субъективных. В частности, по фактическим обстоятельствам, установленным на основе исследования и оценки доказательств и отражающим характер и степень опасности нарушения, его последствия, можно определить и характеристики вины нарушителя, в том числе юридического лица.

4. Федеральным законом от 3 февраля 2014 года № 15-ФЗ статья 11.15¹ КоАП Российской Федерации изложена в действующей редакции и в самостоятельные составы правонарушений выделены: неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности либо неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности, совершенные по неосторожности, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (часть 1), повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ее частью 1 (часть

2), и действие (бездействие), предусмотренное ее частью 1, совершенное умышленно (часть 3).

Субъектами этих правонарушений – с учетом того что их объективная сторона охватывает неисполнение требований как по обеспечению, так и по соблюдению транспортной безопасности – признаются граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица. Это корреспондирует Федеральному закону «О транспортной безопасности», согласно которому, в частности, под соблюдением транспортной безопасности понимается выполнение физическими лицами, следующими либо находящимися на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, требований, установленных Правительством Российской Федерации (пункт 1² статьи 1), а для субъектов транспортной инфраструктуры (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, являющихся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств или использующих их на ином законном основании, – пункт 9 статьи 1) обязательны к исполнению требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности, предусмотренные статьей 7 данного Федерального закона, для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры, для объектов транспортной инфраструктуры, не подлежащих категорированию, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 8).

При этом менее строгое наказание установлено за совершение соответствующих правонарушений по неосторожности – для юридического лица предусмотрен административный штраф в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей (часть 1 статьи 11.15¹ КоАП Российской Федерации), а наиболее строгое наказание – за их умышленное совершение: для юридических лиц это административный штраф в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией орудия

совершения или предметов административного правонарушения или без таковой либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток (часть 3 той же статьи).

Таким образом, законодатель, используя форму вины в качестве обязательного признака состава правонарушения, дифференцировал административную ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, что, принимая во внимание их комплексный характер, публичную и социальную значимость нормального и бесперебойного функционирования транспортной инфраструктуры, направлено на обеспечение баланса всех охраняемых ценностей при реализации административной ответственности в этой сфере.

Закрепление в частях 1 и 3 статьи 11.15¹ КоАП Российской Федерации составов правонарушений, субъектами которых определены юридические лица, с выделением формы вины не является исключительным случаем. Аналогичный подход к конструированию составов использован в части 2 статьи 7.15, статьях 8.5 и 9.10, части 2 статьи 11.5, частях 1 и 3 статьи 11.15², статьях 11.30, 12.33 и 17.7, части 4 статьи 19.30, частях 1 и 3 статьи 19.7⁹ данного Кодекса, которые были введены в действие в соответствующей редакции в разное время. С учетом же отмеченных особенностей регулирования вопросов виновности в Общей части данного Кодекса положения частей 1 и 3 его статьи 11.15¹ должны рассматриваться в соотношении с правилами его Общей части как специальные, дополняющие их. Установление специальных правил, дополняющих общую часть кодифицированного акта, не выходит за пределы дискреции законодателя, но и не снимает с него обязанности обеспечивать согласованность системы действующего правового регулирования, придерживаться внутренней логики построения такого акта.

5. Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, несмотря на то обстоятельство, что вина юридического лица в совершении административного правонарушения не тождественна вине

соответствующего физического лица, виновность юридического лица так или иначе является следствием виновности его должностных лиц (работников), привлечение которых к административной или уголовной ответственности не освобождает – в силу прямого указания части 3 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации – от административной ответственности само юридическое лицо. Вина юридического лица проявляется в виновном действии (бездействии) соответствующих физических лиц, действующих от его имени и допустивших правонарушение (постановления от 17 января 2013 года № 1-П и от 25 февраля 2014 года № 4-П, определения от 14 декабря 2000 года № 244-О и от 26 ноября 2018 года № 3062-О).

В связи с этим 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 о признании юридического лица 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. 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 юридическом измерении тождественны им.

Использование широкого подхода к определению виновности юридического лица в качестве общего правила не лишает законодателя возможности, конструируя конкретные составы административных правонарушений, определить, в частности с целью дифференциации

ответственности, их субъективную сторону применительно к юридическим лицам через категории умысла и неосторожности, в том числе в сфере транспортной безопасности, и тем самым очертить границы усмотрения правоприменителя при определении размера административного наказания за конкретное нарушение. Например, устанавливая условия и основания ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах, являющейся, как и административная ответственность, видом публичной ответственности, налоговое законодательство предусматривает, что виновным в совершении налогового правонарушения признается лицо, совершившее противоправное деяние умышленно или по неосторожности, а вина организации в таком правонарушении определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили его совершение (пункты 1 и 4 статьи 110 Налогового кодекса Российской Федерации). Мировая практика законодательных решений в сфере юридической ответственности (Германия, Дания, Норвегия, Финляндия, Франция и др.) также исходит из того, что в регулировании публичной ответственности юридического лица может быть отражена связь его вины с виной физических лиц, обладающих представительскими, распорядительными или контрольными полномочиями.

6. Конкретизируя положения статей 15 (части 1 и 2), 18 и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях относит к задачам производства по делам об административных правонарушениях всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела и разрешение его в соответствии с законом (статья 24.1), что согласуется с требованиями законности и справедливости при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и предполагает правильное толкование и применение законов с учетом обстоятельств дела.

При рассмотрении дела об административном правонарушении в процессе исследования доказательств имеет место мысленная реконструкция совершенного правонарушения в единстве его субъективных и объективных элементов на основе фактов, нашедших отражение в реальной действительности. 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. При этом предполагается обязанность суда учесть все значимые для дела обстоятельства и обосновать в постановлении по делу, почему правонарушение квалифицируется как совершенное умышленно (статья 26.1, пункты 4 и 6 части 1 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации).

Таким образом, часть 2 статьи 2.1, часть 1 статьи 2.2 и часть 3 статьи 11.15¹ КоАП Российской Федерации в их взаимосвязи и с учетом действующей системы правового регулирования лишь в тех случаях допускают привлечение юридического лица к административной ответственности за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности как совершенное умышленно, 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 данного Кодекса), то указание в статье 11.15¹ данного Кодекса на формы вины может исключить привлечение юридического лица к ответственности со ссылкой на то, что конкретная форма его вины не установлена (не может быть установлена). Это противоречило бы принципам законности, равенства и справедливости и вытекающему из них принципу неотвратимости юридической ответственности.

По смыслу статей 1 (часть 1), 10, 46 (части 1 и 2), 118 и 120 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих их положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности его статьи 29.10, окончательная юридическая квалификация действий (бездействия) лица является прерогативой суда (судьи). В связи с этим в постановлении от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил следующее: если протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию правонарушения, судья вправе переквалифицировать действия (бездействие) лица, привлекаемого к административной ответственности, на другую статью (часть статьи) данного Кодекса, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовый объект посягательства, в том числе и в случае, если рассмотрение данного

дела отнесено к компетенции должностных лиц или несудебных органов, при условии, что назначаемое наказание не ухудшит положение лица, в отношении которого ведется производство по делу (пункт 20).

Поэтому в иных случаях – 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. Это не может расцениваться как нарушение принципа равенства, поскольку, по сути, такое регулирование основано на необходимости индивидуализации ответственности (как конкретизации данного принципа) и не содержит неопределенности, имея в виду, что необходимая степень определенности регулирования, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, может быть достигнута путем выявления более сложных взаимосвязей правовых предписаний (постановления от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 12 марта 2015 года № 4-П и др.).

Сказанное не исключает возможности дальнейшего совершенствования законодателем правового регулирования административной ответственности юридических лиц – как с точки зрения общих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, так и применительно к сфере транспортной безопасности – и, в частности, не препятствует законодателю отказаться от использования формы вины в качестве критерия для выделения административного правонарушения в самостоятельный состав применительно к случаю, когда его субъектом признается юридическое

лицо, в пользу иных критериев, отвечающих требованиям определенности и справедливости, притом что задача дифференциации административной ответственности может быть решена в пределах санкции основного состава административного правонарушения правоприменителем при разрешении конкретного дела в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации о соразмерности административной ответственности.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 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 2 статьи 2.1, часть 1 статьи 2.2 и часть 3 статьи 11.15¹ КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают, что:

юридическое лицо лишь тогда подлежит привлечению к административной ответственности за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, совершенное умышленно, когда установлен умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, и этот вывод надлежащим образом мотивирован в постановлении по делу об административном правонарушении;

в иных же случаях, когда умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, из обстоятельств дела не усматривается и при этом имелась возможность для соблюдения соответствующих требований, но

юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, административная ответственность юридического лица может наступать только за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, совершенное по неосторожности.

2. Конституционно-правовой смысл части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2 и части 3 статьи 11.15¹ КоАП Российской Федерации, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 5 части 1 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации, статьи 12² Федерального закона «О транспортной безопасности», а также подпунктов 36, 37, 39, 45 пункта 5 и подпунктов 1, 2, 8 пункта 7 требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта.

4. Правоприменительные решения, принятые по делу АО «Пассажирский Порт Санкт-Петербург «Морской фасад» на основании части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2 и части 3 статьи 11.15¹ КоАП Российской Федерации, в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть

опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 17-П



Конституционный Суд
Российской Федерации