

Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного права

УДК 340.131
ББК Х400.12(2)

DOI: 10.14529/law210204

ВОЗДЕЙСТВИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В СФЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

О. А. Кожевников^{1,2}

¹Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург

²Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург

В статье дается анализ отдельных решений Конституционного Суда РФ 2020 года в области законодательства об административных правонарушениях. Автор обосновывает позицию о необходимости законодательным и правоприменительным органам административной юрисдикции при осуществлении законотворческой деятельности, а также применении законодательства об административных правонарушениях неукоснительно соблюдать решения Конституционного Суда РФ и в обязательном порядке учитывать позиции федерального органа конституционного контроля для формирования эффективной и однообразной практики правоприменения, избежания присутствующего в РФ необоснованного динамизма в нормативном регулировании отношений в сфере законодательства об административных правонарушениях.

Ключевые слова: решения Конституционного Суда РФ, административное правонарушение, административная ответственность, правовые позиции Конституционного Суда РФ, правовые акты по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции, право на свободу вероисповедания, религиозные организации.

Прошедший 2020 год ознаменовался целым рядом значимых событий, которые безусловно будут оказывать сильнейшее влияние в ближайшем будущем на сферу всего законодательства и правоприменения в РФ. В череде прошедших событий главным событием 2020 года в сфере российского права стало принятие «обновленного» текста Конституции РФ. Вместе с тем в рамках тематики настоящей статьи следует отметить важность и иных юридически событий, произошедших в минувшем году и оказавших влияние на законодательство в сфере административно-правового регулирования. Полагая, что на первое место следует поставить принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 248-ФЗ) и Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 247-ФЗ), которые

реализуют так называемую «регуляторную гильотину» и существенно изменяют правовое регулирование в сфере контрольно-надзорной деятельности органов государственного управления. Второе событие, тесно связанное с принятыми федеральными законами, – это очередная попытка запуска в общественное обсуждение третьей версии текста проекта Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Во всех перечисленных актах указывается, что они основаны на положениях Конституции РФ, в связи с этим представляется важным, чтобы указанная взаимосвязь была не только формальной, но и максимально действующей, поскольку только тогда отмеченные нормативно-правовые акты достигнут своей цели и станут полноценно эффективными. Немалую роль в формировании конституционной базы административного законодательства и внедрения положений Конституции РФ в административную правоприменительную

практику играет Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ), правовой статус которого существенным образом трансформировался после 4 июля 2020 г.

С учетом того, что нормативные положения законов ФЗ № 248-ФЗ и ФЗ № 247-ФЗ еще не вступили в полную силу и не проявили себя в значительном временном промежутке правоприменения, а новый проект Кодекса РФ об административных правонарушениях, в очередной раз проходит обсуждение и не факт, что будет воспринят в имеющемся виде депутатами Государственной Думы РФ, представляется важным сконцентрироваться на уже имеющихся подходах и позициях федерального органа конституционного правосудия для обеспечения неукоснительного соблюдения положений Конституции РФ при формировании текста проекта нового КоАП РФ, а также безусловной конституционно-правовой основы преемственности правоприменительной практики в области применения норм действующего законодательства об административных правонарушениях в будущем.

Если обратить внимание на имеющую судебную статистику, то по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за первое полугодие 2020 года только первой инстанцией судов общей юрисдикции было рассмотрено 3 540 456 дел об административных правонарушениях, в то же время за аналогичный период 2019 года первой инстанцией судов общей юрисдикции было рассмотрено 3 531 370 дел [3, 4]. Налицо имеющийся рост «загрузки» судебных инстанций в применении законодательства об административных правонарушениях.

Если обратить внимание на статистику обращений в КС РФ, то за три квартала 2020 года он получил 9802 обращения. Это меньше, чем за аналогичный период 2019-го и 2018-го, тогда их было 11 224 и 11 451 соответственно. При этом в ушедшем 2020 году КС РФ опубликовал рекордное количество постановлений – 50 (по данным на 30 декабря). В 2019-м их было 41, в 2018-м – 47 [1]. Указанное обстоятельство говорит о том, что в практике КС РФ появляется все больше дел, предмет которых ранее не рассматривался в рамках конституционного правосудия, присутствует тенденция к увеличению числа дел, требующих нового или обновленного конституционного толкования норм, применяемых в российской правовой системе. Полагаем, что

к указанной тенденции можно смело отнести и проверку конституционности норм законодательства об административных правонарушениях.

С учетом ограниченности объема статьи хотелось бы остановиться только на двух примерах решений КС РФ 2020 года, которые, на наш взгляд, являются ярким примером выявления КС РФ «обновленного» подхода к толкованию административных правоотношений, что безусловно повлияет на дальнейшую правоприменительную практику в области законодательства об административных правонарушениях.

I. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области».

Прежде чем рассмотреть сущность правовой позиции КС РФ в обозначенном деле, нельзя не отметить, что анализируемое решение затрагивает не только вопросы применения законодательства об административных правонарушениях, но и вопросы осуществления государственного управления в «чрезвычайной санитарно-эпидемиологической ситуации», в которой оказалась Россия наряду с иными странами мирового сообщества. По сообщению пресс-службы КС РФ, указанный орган конституционного правосудия в 2020 году получил около 100 обращений, связанных с ограничениями, вводимыми из-за пандемии коронавируса, однако они были отклонены судом, так как не соответствовали требованиям [2]. Таким образом, упомянутое выше решение КС РФ является во многом следствием озабоченности большого числа граждан порядком применения законодательства по применению мер распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019), в том числе и в части применения законодательства об административных правонарушениях. Выделим в указанной части основные позиции КС РФ, влияющие на применение

ние норм действующего КоАП РФ (далее – Кодекс).

1. «С учетом этого введение тех или иных ограничений прав граждан, обусловленных распространением опасных – как для жизни и здоровья граждан, так и по своим социально-экономическим последствиям – эпидемических заболеваний, требует обеспечения конституционно приемлемого баланса между защитой жизни и здоровья граждан и правами и свободами конкретного гражданина в целях поддержания приемлемых условий жизнедеятельности общества, в том числе вызванных уникальным (экстраординарным) характером ситуации распространения нового опасного заболевания. При этом обеспечение при необходимости соблюдения ограничений мерами юридической ответственности, в том числе административной, является естественным элементом механизма правового регулирования». Таким образом, КС РФ особо подчеркнул, что административная ответственность должна устанавливаться не произвольно, а применяться с учетом соблюдения конституционно приемлемого баланса между защитой жизни и здоровья граждан и правами, свободами конкретного гражданина в целях поддержания приемлемых условий жизнедеятельности общества.

2. «Меры административной ответственности и правила их применения, устанавливаемые законодательством об административных правонарушениях, должны не только соответствовать характеру административного правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений.

Кодекс, основываясь на вытекающих из Конституции Российской Федерации принципах справедливости и пропорциональности, предполагает, что органы административной

юрисдикции обязаны избегать формального подхода к решению вопроса об административном наказании. В частности, необходимо учитывать требования Кодекса, направленные на обеспечение всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения всех обстоятельств, связанных с привлечением к административной ответственности, и справедливого разрешения дела об административном правонарушении.

Правоприменительные органы, включая суды, при рассмотрении дел об административных правонарушениях не лишены возможности, не ограничиваясь формальной констатацией нарушения правил, учитывать и иные (помимо указанных в оспариваемом положении) уважительные обстоятельства, в связи с которыми гражданином были допущены такие нарушения».

Таким образом, КС еще раз акцентировал внимание на особо важных положениях Кодекса в части обеспечения всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения всех обстоятельств, связанных с привлечением к административной ответственности, поскольку только при таких обстоятельствах достигаются цель и задачи законодательства об административных правонарушениях, тем самым соблюдаются конституционные основы ограничений прав и свобод человека, закрепленные в ст. 55 Конституции РФ. Представляется, что если бы правоохранительные и судебные органы при составлении протоколов об административных правонарушениях и последующем рассмотрении материалов дел об административных правонарушениях учитывали бы подобное конституционно-правовое толкование положений Кодекса, это не привело бы к массовому «правоприменительному хаосу» в регионах, который наблюдался в применении законодательства об административных правонарушениях на начальном этапе введения ограничений в связи с пандемией коронавирусной инфекции.

II. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 2020 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и пункта 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой религиозной организации Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников)

«Слово жизни» Долгопрудный». В указанном решении особое внимание хотелось бы обратить на следующие правовые позиции КС РФ.

«Использование религиозной организацией жилого дома в качестве места ее нахождения исключительно в целях обеспечения или подтверждения формальных условий ее правосубъектности как юридического лица, если свою деятельность она осуществляет в ином месте, не требует от нее размещения информации о своем официальном полном наименовании в виде вывески (таблички, стенда, указателя) на таком доме или при входе на земельный участок, на котором он находится, поскольку данная информация содержится в ЕГРЮЛ, являясь открытой и общедоступной.

Если же религиозная организация использует для регулярного осуществления допускаемой законом для нее в жилых помещениях деятельности, в том числе для проведения религиозных обрядов и церемоний, отдельные помещения такого жилого дома, то требование об указании ею своего официального полного наименования не может рассматриваться как избыточное. Оно направлено прежде всего на то, чтобы граждане, вступающие с ней в отношения, могли четко осознавать, с какой именно религиозной организацией – при их многообразии – имеют дело.

Таким образом, КС РФ выделил два подхода к взаимосвязи наличия информации об официальном полном наименовании религиозной организации и института регистрации данного вида некоммерческой организации. Один из них касается внесения соответствующих сведений в ЕГРЮЛ, другой – при указании фактического места осуществления непосредственно своей уставной деятельности религиозной организацией. Указанные подходы имеют существенное значение для выявления конституционно-правового смысла ч. 3 ст. 5.26 Кодекса и п. 8 ст. 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». КС РФ в анализируемом решении отметил, что «названные положения в их взаимосвязи не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагают привлечения религиозной организации к административной ответственности за осуществление деятельности без указания своего официального полного наименования в виде вывески (таблички,

стенда, указателя) на жилом доме (при входе на земельный участок, на котором он находится), адрес которого содержится в ЕГРЮЛ в качестве адреса религиозной организации, если религиозная организация не осуществляет деятельность в этом доме, либо использует для осуществления деятельности его отдельные помещения и информация о ее официальном полном наименовании размещена внутри жилого дома при входе в названные помещения».

Таким образом, федеральный орган конституционного правосудия внес серьезное уточнение для правоприменителей ст. 5.26 Кодекса, разделив понятие места нахождения религиозной организации исключительно в целях обеспечения или подтверждения формальных условий ее правосубъектности как юридического лица и адреса места фактического осуществления религиозной организацией своей деятельности в целях совместного исповедания объединившихся лиц и распространения веры.

Это лишь два примера из огромного массива решений КС РФ, существенным образом корректирующих законодательство и правоприменительную практику в области административных правонарушений и ответственности. Учитывая особое положение и роль КС РФ в осуществлении судебной власти в России и присущую только ему функцию конституционного нормоконтроля, осуществляемую в судебной форме, представляется крайне важным, чтобы формирование действующей правоприменительной практики, а также перспективной практики законотворческой деятельности в области административных правонарушений и ответственности за их совершение базировались бы на обязательном учете правовых позиций федерального органа конституционного контроля, выраженных в его решениях, что, по нашему мнению, позволило бы избежать излишней динамики законодательства в заявленной сфере, а также сформировать единообразную и эффективную правоприменительную практику как судебных, так и внесудебных органов административной юрисдикции.

Литература

1. Климачева, К. Итоги-2020: главные позиции Конституционного Суда / К. Климачева. URL: <https://pravo.ru/story/228327/>.
2. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10367875>.

3. URL: <https://cdep.sudrf.ru/index.php?id=79&item=5461>.

4. URL: <https://cdep.sudrf.ru/index.php?id=79&item=5083>.

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет, профессор кафедры конституционного и международного права, Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург. E-mail: jktu1976@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 26 февраля 2021 г.

DOI: 10.14529/law210204

IMPACT OF DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE FORMATION OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE IN THE FIELD OF THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

O. A. Kozhevnikov^{1,2}

¹*Ural State Law University, Yekaterinburg, Russian Federation*

²*Ural State University of Economics University, Yekaterinburg, Russian Federation*

This scientific study analyzes individual decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in 2020 in the field of legislation on administrative offenses. The author substantiates his position on the need for legislative and law enforcement bodies of administrative jurisdiction to strictly comply with the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the implementation of legislative activities, as well as the application of legislation on administrative offenses, and to take into account the positions of the federal body of constitutional control in order to form an effective and uniform practice of law enforcement, as well as avoiding the unjustified dynamism present in the Russian Federation in the normative regulation of relations in the field of legislation on administrative offenses.

Keywords: *decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, administrative offense, administrative responsibility, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, legal acts to prevent the spread of a new coronavirus infection, right to freedom of religion, religious organizations.*

References

1. Klimacheva K. *Itogi-2020: glavnyye pozitsii Konstitutsionnogo Suda* [Results-2020: the main positions of the Constitutional Court]. Available at: pravo.ru/story/228327/.

2. Available at: tass.ru/obschestvo/10367875.

3. Available at: cdep.sudrf.ru/index.php?id=79&item=5461.

4. Available at: cdep.sudrf.ru/index.php?id=79&item=5083.

Oleg Aleksandrovich Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional Law, Ural State Law University, Professor of the Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation. E-mail: jktu1976@yandex.ru.

Received 26 February 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Кожевников, О. А. Воздействие решений Конституционного Суда РФ на формирование правоприменительной практики в сфере законодательства об административных правонарушениях / О. А. Кожевников // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2021. – Т. 21, № 2. – С. 23–27. DOI: 10.14529/law210204.

FOR CITATION

Kozhevnikov O. A. Impact of decisions of the constitutional court of the Russian Federation on the formation of law enforcement practice in the field of the legislation on administrative offenses. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2021, vol. 21, no. 2, pp. 23–27. (in Russ.) DOI: 10.14529/law210204.