

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 10 октября 2013 г. N 1485-О ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАН БОРОХОВА ОЛЕГА ВИКТОРОВИЧА, КАУЦА ВЯЧЕСЛАВА АРТУРОВИЧА И ФЕДОТОВА АНДРЕЯ ЮРЬЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЬЮ 2 СТАТЬИ 1.7 И ПУНКТОМ 5 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 24.5 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

МНЕНИЕ

СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ

ФЕДЕРАЦИИ Н.С.БОНДАРЯ

по Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года 1485-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова на нарушение их конституционных прав [частью 2 статьи 1.7](#) и [пунктом 5 части 1 статьи 24.5](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Конституционный Суд Российской Федерации своим Определением от 10 октября 2013 года 1485-О отказал в принятии к рассмотрению коллективной жалобы граждан О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова на нарушение их конституционных прав [частью 2 статьи 1.7](#) и [пунктом 5 части 1 статьи 24.5](#) КоАП Российской Федерации, поскольку счел, что данная жалоба не отвечает требованиям Федерального конституционного [закона](#) "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми такого рода обращения могут быть признаны допустимыми. Конституционный Суд Российской Федерации исходил в данном случае из того, что оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителей и не содержат неопределенности с точки зрения их соответствия требованиям [Конституции](#) Российской Федерации.

Выражая сомнение в таком выводе, представляю в соответствии со [статьей 76](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее мнение.

1. Несмотря на то, что принятое Определение относится к числу так называемых "отказных", когда предполагается, что нет оснований для рассмотрения конституционной жалобы по существу, следует признать, что в данном случае имеет место вполне содержательное разрешение весьма принципиального вопроса, суть которого сводится к следующему: возможно ли освобождение от юридической ответственности лица, привлеченного к административной ответственности, если после вынесенного судебного решения (но до его исполнения) был принят и вступил в силу закон, которым соответствующее правонарушение переводится в разряд уголовных, и наказание, таким образом, изменяется не в сторону смягчения, а, напротив, ужесточения? Иными словами, речь идет о ситуации, когда государство не только не устраняет деликтность конкретной категории деяний, отказываясь от публичного преследования за их совершение, но стремится существенным образом усилить противодействие подобным правонарушениям путем их перевода из разряда административных деликтов в категорию преступлений.

Конституционный Суд Российской Федерации сделал вывод, что такое законодательное решение влечет обязательное последствие - отмену административной ответственности, имея в виду, в том числе, и фактический отказ от исполнения ранее принятых на этот счет судебных решений. Что это означает?

В конкретном проявлении это означает, что лицо, в отношении которого постановление о назначении административного наказания не было исполнено на момент внесения изменений в законодательство, в том числе по причине уклонения от добровольного исполнения в установленный законом срок (как это имело место в настоящем деле), подлежит освобождению от административной ответственности за правонарушение, которое теперь является преступлением. Тем самым фактически признается принципиальная возможность парализации решения, принятого одной ветвью власти (судом), с помощью правового акта другой ветви власти (законодательной). Результатом этого становится возникновение (по вине законодателя?!) некоего "безделиктного периода", характеризующегося режимом: а) "правомерного" неисполнения ранее вынесенных правосудных решений и б) "ненаказуемостью правонарушений", освобождением лиц от каких-либо неблагоприятных последствий в виде мер публично-правового принуждения, при том что ответственность за соответствующее деяние новым законом не смягчается, а ужесточается.

Возникает вопрос, можно ли считать оспариваемые заявителями законоположения достаточно определенными для того, чтобы на их основании однозначно сделать содержащийся в мотивировочной части Определения соответствующий вывод?

Сомнения в определенности оспариваемых норм, как представляется, достаточно очевидны; это подтверждается и материалами дела, в частности различным, противоположным по своей сути, толкованием этих норм органами государственной власти, представившими Конституционному Суду Российской Федерации свои позиции по данной жалобе. Так, в заключении Генеральной прокуратуры Российской Федерации прямо отмечается, что в рассматриваемой ситуации положение [части 2 статьи 1.7 КоАП Российской Федерации](#) неприменимо, так как с принятием [Федерального закона](#) от 28 июля 2012 года N 141-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" произошло формально-правовое ухудшение, а не улучшение положения лица, совершившего до вступления в силу данного [Федерального закона](#) административное правонарушение, предусмотренное [частью 2 статьи 5.60 КоАП Российской Федерации](#); в этих условиях, как полагает Генеральная прокуратура Российской Федерации, ответственность за деяния, совершенные до момента вступления в силу нового закона и до истечения сроков давности привлечения к административной ответственности за них, должна сохраняться. Иная позиция, по сути поддерживающая толкование, приданное оспариваемым нормам судами общей юрисдикции при рассмотрении конкретного дела заявителей, изложена в заключении Министерства юстиции Российской Федерации.

Очевидно, что посредством именно конституционно-судебной проверки соответствующих норм [Кодекса](#) Российской Федерации об административных правонарушениях возможно снять эту неопределенность. Причем в данном конкретном деле, как представляется, можно было бы решить соответствующую задачу и защитить права заявителей, в том числе путем принятия Определения Конституционного Суда Российской Федерации.

2. Возможности компромиссного по своей сути подхода в рамках Определения усматриваются в нереализованных возможностях оценки сложившейся в конкретном деле ситуации, когда имело место умышленное уклонение лица, привлеченного к административной ответственности, от добровольного исполнения соответствующего судебного решения в установленный законом срок, что привело в конечном итоге к необоснованному затягиванию процесса реализации административной ответственности вплоть до вступления в силу закона, установившего взамен административной ответственности уголовную ответственность. Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на ранее выработанные подходы, вполне мог, не прибегая к иным организационным формам судопроизводства, сформулировать свою позицию относительно наличия нарушения конституционных прав заявителей в конкретном деле и возможных способов, средств их восстановления, имея в виду необходимость безусловного следования конституционному принципу обязательности судебного решения, а также универсальному (общеправовому) требованию неотвратимости наказания.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, исполнение судебного решения, по смыслу [статьи 46 \(часть 1\) Конституции Российской Федерации](#), гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, следует рассматривать как элемент судебной защиты; защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется, что обязывает федерального законодателя создавать стабильную правовую основу для отношений в сфере исполнительного производства и не ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения (постановления от 30 июля 2001 года [N 13-П](#), от 15 января 2002 года [N 1-П](#), от 14 мая 2003 года [N 8-П](#), от 14 июля 2005 года [N 8-П](#), от 12 июля 2007 года [N 10-П](#), от 26 февраля 2010 года [N 4-П](#), от 14 мая 2012 года [N 11-П](#), от 22 апреля 2013 года [N 8-П](#), от 27 июня 2013 года [N 15-П](#) и др.).

Аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека, отмечавший, что эффективность средств правовой защиты означает, в частности, что они должны предотвращать предполагаемое нарушение или прекращать его, равно как и предоставлять адекватную компенсацию за уже произошедшее нарушение (постановления от [26 октября 2000 года](#) по делу "Кудла (Kudla) против Польши", от [30 ноября 2004 года](#) по делу "Кляхин против России" и др.); в ситуации же, при которой правовая система государства позволяет, чтобы окончательное, обязательное судебное решение осталось недействующим к ущербу одной из сторон, право на судебную защиту становится иллюзорным, тогда как, по смыслу [Конвенции](#) о защите прав человека и основных свобод, исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть "суда" (постановления от [19 марта 1997 года](#) по делу "Хорнсби (Hornsby) против Греции", от [7 мая 2002 года](#) по делу "Бурдов против России", от [18](#)

мая 2004 года по делу "Продан (Prodan) против Молдовы", от 6 октября 2005 года по делу "Шиляев против России", от 1 июня 2006 года по делу "Буй (Buj) против Хорватии" и др.).

Важна в этом плане также правовая позиция Европейского Суда по правам человека, выраженная в постановлении от 25 июля 2002 года по делу "Совтрансавто Холдинг против Украины": судебная система, допускающая возможность отмены в любое время любого окончательного решения, как таковая несовместима с принципом обеспечения судебной деятельности (выделено мною. - Н.Б.), который является одним из основополагающих элементов верховенства права по смыслу пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В соответствии с этими подходами, сложившимися в практике конституционного правосудия и европейского конвенционного контроля, Конституционному Суду Российской Федерации, как представляется, следовало в рамках рассмотрения обращения граждан О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова указать на необходимость такого понимания и применения оспариваемых ими законоположений, при которых - исходя из требований Конституции Российской Федерации в единстве с требованиями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее интерпретации Европейским Судом по правам человека - исключается как возможность создания умышленными действиями лица, привлеченного к административной ответственности, препятствий, приводящих к неисполнению вынесенного в отношении него судебного решения, так и возможность блокирования исполнения вступившего в законную силу судебного решения законом. В условиях конституционного разделения властей (статьи 10 и 11 Конституции Российской Федерации) недопустимо, чтобы решениями одной ветви государственной власти была создана ситуация невозможности реализации решений другой ветви государственной власти, принятых в пределах ее исключительных прерогатив.

Данный подход в полной мере соответствует также требованию неотвратимости наказания, что имеет основополагающее значение для понимания нормативного содержания и особенностей реализации конституционного принципа равенства в сфере юридической ответственности. Но для анализа проблемы в данном аспекте необходимо уже погружение в вопросы более общего, концептуального характера, в том числе об особенностях, порядке действия закона, устранивающего административную ответственность и вводящего за те же деяния уголовную ответственность, что предполагает необходимость исследования этих вопросов, по крайней мере, в аспекте и пределах обжалуемых норм.

3. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отмены закона, установившего административную ответственность. В свою очередь, часть 2 статьи 1.7 КоАП Российской Федерации закрепляет правило об обратной силе закона, смягчающего или отменяющего административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающего положение лица, совершившего административное правонарушение.

Судя по лексико-грамматической и формально-юридической конструкции приведенных законоположений, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях связывает придание закону обратной силы не с любым вариантом отмены административной ответственности, а лишь с таким, который можно рассматривать в общем ряду законодательных мер по улучшению положения лица, совершившего административное правонарушение, и, соответственно, по изменению в сторону сужения (сокращения) или полного отказа государства от карательного воздействия в определенной сфере. Закон, отменяющий административную ответственность, распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено, именно потому, что государство более не оценивает подобные действия как противоправные (общественно опасные) и требующие принятия мер публично-правового реагирования, считает необоснованным и нецелесообразным дальнейшее преследование лиц, совершивших те или иные проступки.

При этом обратная сила закона, отменяющего административную ответственность, не является абсолютной и во всяком случае имеет своим пределом состоявшееся на момент вступления такого закона в силу исполнение постановления о назначении административного наказания. Это свидетельствует о том, что закон, отменяющий административную ответственность, не ставит под сомнение состоявшуюся в системе прежнего административного законодательства государственно-правовую (судебную!) оценку конкретных действий как противоправных, равно как и законность и обоснованность мер административного принуждения, уже вынесенных в ходе и по итогам производства по делу об административном правонарушении.

Но применение данного правила (по сути, юридической аксиомы) должно исключать - в соответствии с требованиями конституционного равноправия - возможность различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных условиях. Поэтому очевидно, что при смягчении наказания или полном устранении деликтности соответствующих действий, с одной стороны, по отношению к лицам, совершившим впоследствии действия, в отношении которых административный запрет был снят, не может быть начат процесс реализации административного принуждения, а с другой - к лицам, по отношению к которым процесс привлечения к административной ответственности на момент вступления в силу закона, отменяющего административную ответственность, не был окончательно завершён путем непосредственного исполнения соответствующего государственно-властного решения, процесс реализации административного принуждения не может быть продолжен и подлежит безусловному прерыванию.

Иная ситуация складывается в тех случаях, когда закону, отменяющему административную ответственность, сопутствует закон, вводящий за те же деяния уголовную ответственность. С момента вступления в силу такого правового регулирования деяния, ранее относившиеся к административно-деликтной сфере, не теряют своей отрицательной государственно-правовой оценки, которая, напротив, только усиливается, и, соответственно, лица, впредь совершающие подобные деяния, как и прежде, подлежат мерам государственно-правового реагирования, но более суровым, связанным с применением уголовной ответственности. При таких условиях конституционный принцип равенства не даёт никаких оснований для прерывания уже начатого до вступления в силу указанного правового регулирования процесса реализации административной ответственности; напротив, неотвратимость наказания как нормативный элемент конституционного режима равенства и справедливости юридической ответственности требует, чтобы начатый процесс публично-правовой ответственности был завершён путем исполнения постановления о назначении административного наказания.

Конституция Российской Федерации, исключая придание обратной силы закону, устанавливающему или отягчающему ответственность (статья 54, часть 1), недвусмысленно предполагает, что совершенное правонарушение должно влечь за собой наступление ответственности не более строгой, чем та, которая была установлена на момент совершения правонарушения. Это означает, что вступление в силу закона, отягчающего ответственность путем ее трансформации из административно-правовой в уголовно-правовую форму, ни при каких условиях не может влечь применение вновь установленного уголовно-правового регулирования к лицу, совершившему административный проступок. Но это не даёт поводов отказываться в подобных случаях от применения собственно административно-правовой ответственности, которая как раз и являлась выражением правомерной и справедливой квалификации государством совершенного деяния на момент его совершения, тем более что такая оценка действиям конкретного лица была дана судом.

Таким образом, освобождение от административной ответственности лица, к ней привлеченного, на том основании, что до момента исполнения постановления о назначении административного наказания вступило в силу правовое регулирование, сопровождающее отмену административной ответственности за конкретное деяние введением за то же деяние уголовной ответственности, означало бы нарушение общеправового принципа неотвратимости наказания, вытекающего из него требования непрерывности (преемственности) публично-правовой ответственности, а также конституционного принципа равенства юридической ответственности. Между тем в конкретных делах заявителей оспариваемым законоположениям судебной практикой был придан иной смысл, при котором такое освобождение от административной ответственности допускается.

При этом следует учитывать, что административно-правовая ответственность как разновидность публично-правовой ответственности, будучи непосредственно связана с реализацией государственных интересов по обеспечению законности и правопорядка, не может подменяться применением мер гражданско-правовой ответственности, направленной на защиту и восстановление прав и законных интересов отдельных участников гражданского общежития. В связи с этим содержащееся в Определении указание на то, что права заявителей могут быть защищены вне реализации административно-правовой ответственности - путем обращения в суд в целях установления в других процедурах оснований для привлечения совершившего соответствующее деяние лица к гражданской ответственности (абзац третий пункта 3 мотивировочной части), - представляется весьма сомнительным.

Все это свидетельствует о наличии неопределенности в оспариваемых законоположениях, требующей принятия мер конституционно-судебного реагирования. Это тем более важно, имея в виду, что в будущем могут возникать и другие ситуации, связанные с переводом тех или иных составов административных правонарушений (включая такие, которые предполагают применение достаточно суровых санкций в виде административных штрафов, порой превышающих уголовно-правовые) в разряд уголовно наказуемых деяний. Нельзя исключить, что такой подход может ориентировать судебную практику

на освобождение от административной ответственности в соответствующий "мертвый период юридической безответственности" всех лиц, в отношении которых не исполнено постановление о назначении административного наказания.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации мог либо принять жалобу граждан О.В. Борохова, В.А. Кауца и А.Ю. Федотова к рассмотрению и разрешить поставленный ими вопрос в соответствующей процедуре конституционного судопроизводства, либо, опираясь на свои ранее выработанные правовые позиции, выявить конституционно-правовой смысл оспариваемых заявителями законоположений и вынести Определение по жалобе заявителей.