Именем
Российской Федерации

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7, части 5 статьи 4.4, части 1 статьи 15.25, пункта 2 статьи 31.7, статьи 31.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 260 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Воплощение» и общества с ограниченной ответственностью «СИБТЕК»

город Санкт-Петербург 2 апреля 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47^{1}, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 2 статьи 1.7, части 5 статьи 4.4, части 1 статьи 15.25, пункта 2 статьи 31.7, статьи 31.8 КоАП Российской Федерации и статьи 260 АПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы общества с ограниченной ответственностью «Воплощение» и общества с ограниченной ответственностью «СИБТЕК». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

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

у с т а н о в и л :

1. Общество с ограниченной ответственностью «Воплощение» (далее также – ООО «Воплощение») и общество с ограниченной ответственностью «СИБТЕК» (далее также – ООО «СИБТЕК») оспаривают конституционность следующих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

части 2 статьи 1.7, согласно которой закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т.е. 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; закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет;

части 5 статьи 4.4, предусматривающей, что, если при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля выявлены два и более административных правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же статьей (частью статьи) раздела II данного Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, совершившему их лицу назначается административное наказание как за совершение одного административного правонарушения (введена Федеральным законом от 26 марта 2022 года № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»).

ООО «Воплощение» помимо этого оспаривает конституционность части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 14 ноября 2017 года № 325-ФЗ), в силу которой осуществление незаконных валютных операций, т.е. валютных операций, запрещенных валютным законодательством Российской Федерации или осуществленных с нарушением валютного законодательства Российской Федерации, включая поименованные в данной норме валютные операции, влечет наложение административного штрафа на граждан, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц в размере от трех четвертых до одного размера суммы незаконной валютной операции; на должностных лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей. Общество также оспаривает конституционность статьи 31.8 данного Кодекса, регулирующей порядок разрешения вопросов, связанных с исполнением постановления о назначении административного наказания.

ООО «СИБТЕК», кроме того, оспаривает конституционность пункта 2 статьи 31.7 КоАП Российской Федерации, который предусматривает, что судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случае признания утратившими силу закона или его положения,

устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность. Общество также ставит под сомнение конституционность статьи 260 АПК Российской Федерации, определяющей требования к форме и содержанию апелляционной жалобы.

1.1. Как следует из представленных ООО «Воплощение» и дополнительно полученных материалов, десятью постановлениями о назначении административного наказания, вынесенными Межрайонной инспекцией ФНС России № 5 по Московской области в 2020–2021 годах по результатам трех документарных проверок, общество было привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации за осуществление незаконных валютных операций, выразившихся в выплате работникам-нерезидентам заработной платы наличными денежными средствами (минуя счета в уполномоченных банках).

В связи с тем что Федеральным законом от 26 марта 2022 года № 70-ФЗ статья 4.4 КоАП Российской Федерации была дополнена оспариваемой частью 5 – которая, по мнению заявителя, улучшает положение лиц, привлеченных к административной ответственности, так как предусматривает назначение одного административного наказания за совершение нескольких аналогичных правонарушений, а потому подлежала применению с обратной силой в его деле, – ООО «Воплощение» обратилось в налоговый орган с двумя заявлениями о прекращении исполнения названных постановлений. Межрайонной инспекцией ФНС России № 5 по Московской области письмами от 17 июня 2022 года и от 30 июня 2022 года заявителю было сообщено об отсутствии правовых оснований для прекращения исполнения постановлений о назначении административных наказаний (притом что некоторые из их числа были исполнены, т.е. назначенные по ним административные штрафы уплачены).

ООО «Воплощение» обжаловало в судебном порядке данные решения налогового органа, однако Арбитражный суд Московской области решением от 19 августа 2022 года отказал в признании их незаконными, отметив, что внесение изменений в статью 4.4 КоАП Российской Федерации не свидетельствует об улучшении правового положения общества, поскольку даже при объединении всех административных правонарушений в одном постановлении итоговый размер штрафа подлежал бы исчислению от суммы всех незаконных валютных операций. Кроме того, суд исходил из того, что решение вопроса о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания подведомственно тому субъекту административной юрисдикции, который выносил соответствующее постановление; следовательно, применительно к делу заявителя у арбитражного суда такие полномочия отсутствуют. Данное решение оставлено без изменения судами вышестоящих инстанций (постановления Десятого арбитражного апелляционного суда от 31 октября 2022 года и Арбитражного суда Московского округа от 18 января 2023 года). Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 19 мая 2023 года ООО «Воплощение» было отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам этого суда.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, рассматриваемые в их системной связи с учетом правоприменительной практики, противоречат статьям 18, 19 (часть 2), 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации, поскольку исключают возможность привлечения к административной ответственности и назначения наказания (по результатам проведения одного мероприятия валютного контроля) только за совершение одной незаконной валютной операции с освобождением от наказания за совершение аналогичных деяний в случае установления административного штрафа в величине, кратной сумме осуществленной валютной операции, а не в твердой денежной сумме. Заявитель также связывает нарушение своих конституционных прав с тем, что оспариваемые

им нормы не предусматривают возможности прекращения исполнения постановления о назначении административного наказания в судебном порядке.

1.2. Как следует из представленных ООО «СИБТЕК» материалов, пятью постановлениями о назначении административного наказания, вынесенными ИФНС России № 29 по городу Москве, общество было привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации за осуществление незаконных валютных операций, выразившихся в выплате работникам-нерезидентам заработной платы наличными денежными средствами (минуя счета в уполномоченных банках).

Решением Арбитражного суда города Москвы от 15 марта 2022 года в удовлетворении требований заявителя о признании незаконным и отмене одного из таких постановлений было отказано. Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 19 мая 2022 года, с которым согласился Арбитражный суд Московского округа (постановление от 1 августа 2022 года), решение суда первой инстанции оставлено без изменения, однако оспоренное постановление признано не подлежащим исполнению в части. В то же время суд не усмотрел оснований для применения части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации, поскольку это не привело бы к улучшению положения заявителя, совершившего деяние, за которое данным Кодексом предусмотрен так называемый расчетный штраф. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2022 года отказано в передаче кассационной жалобы общества для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам этого суда.

В дальнейшем ООО «СИБТЕК» обратилось с заявлениями об оспаривании остальных постановлений о привлечении его к административной ответственности, которые были рассмотрены арбитражными судами в порядке упрощенного производства. В двух случаях в удовлетворении требований заявителя было отказано. При этом суды

исходили из того, что основания для применения части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации в данном случае отсутствуют, поскольку итоговый размер назначенного штрафа не зависит от числа принятых постановлений о назначении административного наказания. Суд кассационной инстанции также отметил, что не вправе устанавливать факт исполнения или неисполнения постановления по делу об административном правонарушении и что, соответственно, вопрос о прекращении его исполнения подлежит разрешению принявшим его уполномоченным государственным органом.

Кроме того, в одном случае оспариваемое заявителем постановление изменено в части размера назначенного штрафа, который был снижен на основании части 3^2 статьи 4.1 КоАП Российской Федерации. Еще в одном случае оспариваемое постановление также изменено в части размера назначенного штрафа, который был снижен до 20 процентов от суммы незаконной валютной операции на основании части 1 статьи 15.25 данного Кодекса (с учетом изменений, внесенных в ее санкцию Федеральным законом от 13 июля 2022 года № 235-ФЗ).

Основываясь на приведенных фактических обстоятельствах, ООО «СИБТЕК» в жалобе указывает, что:

пункт 2 статьи 31.7 КоАП Российской Федерации во взаимосвязи с частью 2 его статьи 1.7 не соответствуют статье 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому этим нормам правоприменительной практикой, препятствуют применению с обратной силой закона, улучшающего положение лица, привлеченного к административной ответственности, в процессе обжалования в арбитражных судах постановления по делу об административном правонарушении (в том числе позволяя арбитражному суду кассационной инстанции ссылаться на отсутствие у него полномочий по установлению фактических обстоятельств);

часть 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации не соответствует статьям 1, 15 и 19 Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, позволяет рассматривать выявленные в рамках одного контрольно-надзорного

мероприятия несколько эпизодов административных правонарушений в сфере валютного контроля как оконченные деяния, подлежащие самостоятельной квалификации (множественность административных правонарушений), в результате чего административное наказание назначается за каждое из них в отдельности;

статья 260 АПК Российской Федерации противоречит статьям 1 и 15 Конституции Российской Федерации, поскольку препятствует обращению с письменными объяснениями, развивающими доводы апелляционной жалобы, за пределами срока подачи такой жалобы и позволяет арбитражному суду апелляционной инстанции ограничиваться лишь доводами, изложенными в апелляционной жалобе, не проверяя решение суда первой инстанции в полном объеме.

1.3. Статьей 260 АПК Российской Федерации определяются форма и содержание апелляционной жалобы, порядок направления лицом, подающим такую жалобу, ее копий другим лицам, участвующим в деле, а также перечень документов, которые необходимо приложить к апелляционной жалобе. Нормы данной статьи направлены на реализацию конституционных предписаний, которыми гарантируется право каждого на судебную защиту его прав и свобод (включая право каждого обжаловать решения органов государственной власти), осуществляемую на основе принципов состязательности и равноправия сторон (статья 46, части 1 и 2; статья 123, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Поставленный в жалобе ООО «СИБТЕК» вопрос о том, в каком объеме арбитражный суд апелляционной инстанции проверяет решение по заявлению об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении, как связанный с вопросом о пределах рассмотрения дела в этом суде, непосредственно не регулируется оспариваемым положением Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, в отличие от Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (часть первая статьи 327^1), не содержит прямого указания на то, что суд

апелляционной инстанции связан доводами апелляционной жалобы. Однако такой вывод косвенно проистекает из части 6 статьи 268 АПК Российской Федерации, согласно которой вне зависимости от доводов, содержащихся в апелляционной жалобе, арбитражный суд апелляционной инстанции проверяет, не нарушены ли судом первой инстанции нормы процессуального права, являющиеся в соответствии с частью 4 статьи 270 данного Кодекса основанием для отмены решения арбитражного суда первой инстанции. Отсюда следует, что остальные основания для отмены решения арбитражного суда первой инстанции не могут, по общему правилу, проверяться арбитражным апелляционным судом по собственной инициативе.

Сказанное подтверждается и судебной практикой. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2020 года № 12 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции» отмечается, что, если заявителем подана жалоба на часть судебного акта, арбитражный суд апелляционной инстанции в судебном заседании выясняет мнение присутствующих в заседании лиц относительно того, имеются ли у них возражения по проверке только части судебного акта, о чем делается отметка в протоколе судебного заседания; арбитражный суд апелляционной инстанции при наличии в пояснениях к жалобе доводов, касающихся обжалования судебного акта в иной части, чем та, которая указана в апелляционной жалобе, осуществляет проверку судебного акта в пределах, определяемых апелляционной жалобой и доводами, содержащимися в пояснениях; при этом он оценивает данные доводы наряду с доводами, приведенными в апелляционной жалобе ранее, соблюдая процессуальные гарантии лиц, участвующих в деле, для чего предоставляет лицам, участвующим в деле, необходимое время для подготовки возражений на новые доводы (пункт 27). Из изложенного следует, в свою очередь, что представление в ходе судебного заседания (непосредственно перед ним) в арбитражный апелляционный суд пояснений,

содержащих не приведенные в апелляционной жалобе доводы, не исключается.

Такое регулирование проистекает из конституционно значимого принципа диспозитивности в гражданском (арбитражном) процессе, смысл которого – применительно к производству в арбитражном суде – состоит в том, что арбитражные процессуальные отношения возникают, изменяются и прекращаются главным образом по инициативе непосредственных участников спорных материальных правоотношений, которые имеют возможность с помощью суда распоряжаться процессуальными правами и спорным материальным правом (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 15-П, от 16 июля 2020 года № 37-П и др.; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 754-О-О, от 29 мая 2012 года № 992-О и др.). Следовательно, если лица, участвующие в деле, не выразили несогласия с решением суда первой инстанции в определенном аспекте (определенной части), суд апелляционной инстанции, не обладающий каким-либо собственным интересом в исходе дела, как правило, не имеет поводов входить в обсуждение судебного решения в этом аспекте (в этой части).

Вывод же об общей допустимости направления в арбитражный суд апелляционной инстанции дополнений к апелляционной жалобе не может быть автоматически распространен на апелляционное обжалование решения арбитражного суда по делам, рассмотренным в порядке упрощенного производства, которые в силу части 1 статьи 272^1 АПК Российской Федерации рассматриваются в суде апелляционной инстанции судьей единолично без проведения судебного заседания и без извещения сторон по имеющимся в деле доказательствам, если с учетом характера и сложности рассматриваемого вопроса, а также доводов апелляционной жалобы и возражений относительно нее судом не назначено судебное заседание с вызовом сторон в судебное заседание. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2017 года № 10 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального

кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве» отмечается, что после принятия апелляционной жалобы на решение суда по делу, рассмотренному в порядке упрощенного производства, арбитражный суд апелляционной инстанции устанавливает разумный срок для представления отзыва на апелляционную жалобу и принимает постановление по итогам рассмотрения данной жалобы только после истечения указанного срока, но не позднее двух месяцев со дня ее поступления вместе с делом в арбитражный суд апелляционной инстанции (пункт 49).

Соответственно, цель упрощенного производства в суде апелляционной инстанции, положенная в основу приведенного регулирования, заключается в том, чтобы рассмотреть дело в ускоренном порядке: противоположной стороне дается возможность представить отзыв на апелляционную жалобу в течение разумного срока, по истечении которого суд апелляционной инстанции рассматривает дело без вызова сторон. Возможность же стороны, подавшей апелляционную жалобу, подавать в суд апелляционной инстанции пояснения (дополнения) к ней означала бы необходимость назначения противоположной стороне нового срока на представление дополнительных отзывов, так как в ином случае не соблюдался бы принцип равноправия сторон (часть 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации; статья 8 АПК Российской Федерации). Указанное не соотносилось бы с задачами упрощенного производства, о правомерности отнесения к сфере применения которого соответствующей категории дел заявитель вопрос не ставит, и приводило бы к рассмотрению дел арбитражным судом апелляционной инстанции в более длительные сроки, чем установленные законом.

В связи с этим жалоба ООО «СИБТЕК» в части оспаривания статьи 260 АПК Российской Федерации в указанном им аспекте не дает оснований для оценки ее конституционности в настоящем деле и не отвечает критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации. В силу пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального

конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению.

Что же касается пункта 2 статьи 31.7 и статьи 31.8 КоАП Российской Федерации, то в части их оспаривания производство по делу также подлежит прекращению по основаниям, указанным в пункте 4 мотивировочной части настоящего Постановления.

1.4. Таким образом, исходя из предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются часть 2 статьи 1.7, часть 5 статьи 4.4 и часть 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой на их основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о применении с обратной силой закона, улучшающего положение лица, совершившего административное правонарушение при совершении юридическим лицом нескольких административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 15.25 данного Кодекса, в случае, если они выявлены в рамках одного контрольного (надзорного) мероприятия и наказания за них назначены до вступления в силу части 5 его статьи 4.4 и при этом часть постановлений о наложении административного штрафа не исполнена на эту дату.

2. Согласно положениям статей 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 54 (часть 2), 55 (часть 3), 71 (пункт «а»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства федеральный законодатель, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, вправе в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий и с соблюдением конституционных критериев необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан устанавливать и изменять

составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста соответствующей нормы (в случае необходимости – с помощью толкования, данного ей судами) каждый мог предвидеть правовые последствия своих действий (бездействия) (постановления от 26 ноября 2012 года № 28-П, от 25 февраля 2014 года № 4-П, от 14 июня 2018 года № 23-П, от 15 января 2019 года № 3-П, от 17 мая 2022 года № 19-П и др.).

Предписание статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации о том, что, если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон – будучи основанным на общеправовых принципах справедливости, гуманизма и соразмерности ответственности за совершенное деяние его реальной общественной опасности, – имеет универсальное для всех видов юридической ответственности значение и является обязательным и для законодателя, и для правоприменительных органов, в том числе судов. Принятие законов, устраняющих или смягчающих ответственность, по-новому определяет характер и степень общественной опасности тех или иных правонарушений и правовой статус лиц, их совершивших, вследствие чего законодатель не может не предусмотреть – исходя из конституционно обусловленной обязанности распространения действия такого рода законов на ранее совершенные деяния – механизм придания им обратной силы, а уполномоченные органы не вправе уклоняться от принятия юрисдикционных решений об освобождении конкретных лиц от ответственности и наказания или о смягчении ответственности и наказания, оформляющих изменение статуса этих лиц (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2006 года № 4-П, от 14 июля 2015 года № 20-П, от 17 июля 2023 года № 42-П и др.).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, определяя действие законодательства об административных правонарушениях во времени, устанавливает, что лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности

на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения; закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т.е. 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; закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет (части 1 и 2 статьи 1.7). При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, на лицо, привлеченное к административной ответственности, должны распространяться только такие изменения закона, которые обусловлены снижением общественной опасности наказуемого деяния и ослаблением вследствие этого меры ответственности, в том числе заменяющие вид ответственности на менее строгий, т.е. изменения, которые – в контексте общеправового регулирования и с учетом всех правовых последствий нововведений в сложившейся структуре права – могут расцениваться как улучшающие правовое положение лица, совершившего противоправное деяние (постановления от 14 июля 2015 года № 20-П и от 14 июня 2018 года № 23-П).

2.1. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что распространение действия закона, отменяющего административную ответственность, на лиц, в отношении которых не исполнено постановление о назначении административного наказания, согласуется с принципами справедливости, гуманизма и адекватности публично-правового реагирования на совершенное противоправное деяние и не выходит за рамки дискреционных полномочий законодателя. Тем самым положения части 2 статьи 1.7 КоАП Российской Федерации, по существу, воспроизводят предписания статьи 54 Конституции Российской Федерации,

конкретизируя их применительно к сфере административных правонарушений, а потому не могут рассматриваться как противоречащие Конституции Российской Федерации (постановления от 14 июля 2015 года № 20-П и от 17 июля 2023 года № 42-П; определения от 10 октября 2013 года № 1485-О, от 22 декабря 2015 года № 2901-О, от 27 сентября 2016 года № 2017-О, от 11 ноября 2021 года № 2355-О и др.).

Аналогичного подхода придерживается и Пленум Верховного Суда Российской Федерации, разъяснивший нижестоящим судам, что, разрешая жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, необходимо учитывать положения части 2 статьи 1.7 КоАП Российской Федерации, в соответствии с которой только закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т.е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу, при условии, что постановление о назначении административного наказания не исполнено (пункт 33^2 постановления от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Таким образом, рассматриваемое с учетом приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации правило о действии с обратной силой закона, улучшающего положение лица, совершившего административное правонарушение, наказание за которое не исполнено, является безусловным и не может рассматриваться как не соответствующее Конституции Российской Федерации в аспекте, указанном заявителями.

3. Законодательные условия (ограничения), связанные с совершением валютных операций, и мероприятия валютного контроля, направленные на пресечение случаев нарушения таких условий (ограничений), в конечном счете направлены на обеспечение реализации единой государственной

валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации (преамбула Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»).

При этом Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что часть 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации, устанавливающая ответственность за нарушения валютного законодательства и подлежащая применению с учетом положений Общей части данного Кодекса, позволяет индивидуализировать наказание, назначить его с учетом личности и имущественного положения виновного, а равно и обстоятельств, смягчающих ответственность, и сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права граждан (Постановление от 9 июля 2021 года № 34-П; определения от 9 ноября 2010 года № 1438-О-О, от 29 октября 2020 года № 2393-О и др.).

Так, в период применения части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации в делах заявителей санкция данной нормы предусматривала наложение административного штрафа на граждан, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц в размере от трех четвертых до одного размера суммы незаконной валютной операции; на должностных лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей. Таким образом, приведенное законоположение устанавливало два способа исчисления штрафов в зависимости от субъекта правонарушения (в кратном размере – для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и в твердом размере – для должностных лиц), а равно и диапазон, в пределах которого может быть назначено соответствующее наказание. В действующей редакции данная норма для должностных лиц также предусматривает назначение штрафа, кратного сумме незаконной валютной операции, однако ограничивает его максимальным размером, равным тридцати тысячам рублей.

3.1. Федеральный закон от 26 марта 2022 года № 70-ФЗ, вступивший в силу 6 апреля 2022 года, в числе прочего дополнил статью 4.4 «Назначение

административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений» КоАП Российской Федерации частью 5, в соответствии с которой административное наказание в виде административного штрафа назначается по результатам одного контрольного (надзорного) мероприятия – вне зависимости от количества выявленных нарушений и проверяемых периодов – однократно (одним постановлением).

Как следует из пояснительной записки к проекту данного федерального закона, он был разработан в целях совершенствования назначения административного наказания юридическим лицам за совершение административного правонарушения. Введение запрета на суммирование административных штрафов при назначении административного наказания объяснялось тем, что в случаях, когда в рамках конкретного контрольного (надзорного) мероприятия выявлено совершение одним лицом нескольких тождественных деяний, которые образуют самостоятельные составы правонарушений и в отношении которых органы государственного (муниципального) контроля (надзора) возбуждают отдельные административные дела, не всегда учитывается характер события административного правонарушения и степень его общественной опасности с учетом масштаба (количества отдельных противоправных действий) и длительности повторяющихся однородных нарушений, что приводит к необоснованному ужесточению административных наказаний.

Следовательно, данная законодательная новелла была призвана урегулировать ситуацию, когда при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия обнаруживаются однотипные нарушения, каждое из которых формально образует самостоятельный состав одного и того же административного правонарушения и за которые назначаются аналогичные наказания. При этом в силу общего правила назначения административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений (действовало без исключений до момента принятия указанного Федерального закона) такое наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение (часть 1 статьи 4.4 КоАП Российской

Федерации). Тем самым федеральный законодатель стремился преодолеть негативную правоприменительную практику, ведущую к излишнему увеличению административной (штрафной) нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности, связанной с привлечением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, и, в конечном счете, улучшить положение лиц, относящихся к данной категории. Вместе с тем это намерение законодателя само по себе не свидетельствует о том, что такое улучшение сказалось в одинаковой мере на положении всех лиц, привлекаемых к ответственности за совершение нескольких административных правонарушений, выявленных в рамках одного контрольного (надзорного) мероприятия.

Хотя предусмотренное частью 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации правило назначения административного наказания за совершение нескольких тождественных административных правонарушений носит общий характер и не предусматривает каких-либо особенностей его применения для тех или иных субъектов административных правонарушений из числа названных или для отдельных видов (составов) административных правонарушений, оно не отменяет обязанности правоприменительных органов при привлечении лица к административной ответственности руководствоваться общими правилами назначения административного наказания. Приведенное законоположение, таким образом, действует не изолированно, а во взаимосвязи с иными нормами указанного Кодекса, в том числе определяющими содержание отдельных составов административных правонарушений и соответствующих им видов наказаний.

3.2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в статье 3.5 предусматривает несколько различных способов исчисления административных штрафов. Штраф, будучи денежным взысканием, может выражаться как в твердом размере (в рублях) (часть 1), так и в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения (пункт 1 части 1), или в иной величине, кратной

количественному показателю, характеризующему совершенное правонарушение, в частности размеру незаконной валютной операции (пункт 2 части 1). Не исключается и сочетание этих двух способов, когда размер штрафа рассчитывается как доля (процент) от определенной суммы, но его максимальный размер ограничивается фиксированной величиной.

Назначение административного штрафа за два или более правонарушения «как за совершение одного» в соответствии с частью 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации само по себе не исключает возможности различного определения итогового (общего) размера штрафа в зависимости от существа административного правонарушения и порядка исчисления административного штрафа, предусмотренного конкретной санкцией Особенной части данного Кодекса.

Часть 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации снизила штрафную нагрузку для тех лиц, которым административное наказание в виде штрафа назначается в фиксированном размере, а также для тех лиц, в отношении которых наказание – хотя и назначается в размере, кратном стоимости предмета административного правонарушения или иной денежной величине, – ограничено максимальным фиксированным размером. В указанных случаях за совершение любого количества административных правонарушений, предусмотренных одной статьей (частью статьи) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в течение периода, охватываемого одним мероприятием по контролю (надзору), лицу может быть назначено одно административное наказание по совокупности всех правонарушений, но в пределах санкции соответствующей статьи (части статьи).

Вместе с тем при назначении штрафов, размер которых определен кратно стоимости предмета административного правонарушения, не происходит уменьшения итогового размера таких штрафов, назначенных по результатам одного контрольного (надзорного) мероприятия, на основании части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации, что обусловлено правовой природой предмета административного правонарушения, учтенной

законодателем в рамках предоставленной ему дискреции по конструированию составов административных правонарушений и установлению санкций за их совершение. Исключением из общего правила является случай, когда суммирование размеров таких штрафов не создаст правовых предпосылок для того, чтобы возникли основания для реализации права судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, назначить в соответствии с частью 3^2 статьи 4.1 КоАП Российской Федерации наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II названного Кодекса, что устанавливается судом при заявлении лицом, привлеченным к административной ответственности, требований об отмене по этим основаниям ранее вынесенных постановлений о назначении административного наказания в случаях, когда исходя из сроков давности привлечения к административной ответственности возможно вынесение нового постановления о назначении административного наказания.

Так, применение части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации при назначении штрафа за совершение нескольких правонарушений, ответственность за которые предусмотрена частью 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации, «как за совершение одного» предполагает, что сложение сумм незаконных валютных операций по каждому правонарушению и назначение одного наказания за них приводят к различным результатам в зависимости от порядка исчисления размера административного штрафа, предусмотренного для разных субъектов правонарушения. То есть для юридических лиц при назначении штрафа, установленного в виде кратной величины (которая на момент вынесения налоговыми органами постановлений в отношении заявителей составляла от трех четвертых до одного размера суммы незаконной валютной операции), его общий размер останется таким же, как и в случае назначения штрафов за каждое правонарушение в отдельности

(как того требовала статья 4.4 данного Кодекса в ранее действовавшей редакции) и их суммирования. В то же время для должностных лиц при назначении штрафа, который установлен в фиксированной сумме (на момент вынесения налоговыми органами постановлений в отношении заявителей – в диапазоне от двадцати до тридцати тысяч рублей), его итоговый размер – вне зависимости от числа и размера незаконных валютных операций – не может превышать максимального размера штрафа, назначаемого за одно такое правонарушение (тридцать тысяч рублей).

Таким образом, применительно к составу административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации, новое правовое регулирование, связанное со вступлением в силу части 5 статьи 4.4 указанного Кодекса, позволило уменьшать размер итогового штрафа не для субъектов предпринимательской деятельности (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), а для должностных лиц.

3.3. Вместе с тем и в тех случаях, когда исчисление размера административного штрафа за административные правонарушения (включая осуществление незаконных валютных операций) производится в кратной величине – хотя итоговый штраф, назначаемый за совершение нескольких правонарушений «как за совершение одного», остается таким же, каким он был бы в соответствии с ранее действовавшим регулированием, – положения части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации в системной связи с частью 5 его статьи 4.4 не могут рассматриваться как нарушающие принципы равенства, справедливости и конкретизирующий их принцип назначения соразмерной санкции за совершенное правонарушение. В этих случаях назначение одного наказания за совершение нескольких однородных административных нарушений также способно привести к улучшению правового положения лица, их совершившего.

Количество назначенных административных наказаний может приобретать для хозяйственной деятельности лица, привлеченного к административной ответственности, – с точки зрения прямых и косвенных последствий привлечения к такой ответственности – не меньшее значение, чем

конкретный размер санкции, тем более с учетом возможной динамики этого регулирования. Во-первых, количество вступивших в законную силу постановлений о назначении административного наказания может иметь значение в контексте лицензионно-разрешительной деятельности, при отнесении лица к категории повышенного риска для целей государственного контроля (надзора), в случае участия в конкурсных процедурах и т.п. Во-вторых, вынесение одного постановления о назначении административного наказания вместо двух и более некоторым образом упрощает для лица процедуру обжалования привлечения его к административной ответственности в вышестоящий государственный орган и (или) в суд.

Таким образом, правовое регулирование, установленное частью 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации, подлежащее применению при производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных положениями раздела II данного Кодекса, в том числе частью 1 его статьи 15.25, – несмотря на различное применение в зависимости от категории субъекта правонарушения и соответствующего ей способа исчисления размера административных штрафов – может рассматриваться как улучшающее правовое положение не только должностных лиц, но и юридических лиц (индивидуальных предпринимателей).

Следовательно, как по своему буквальному смыслу, так и с учетом телеологического толкования, положения части 2 статьи 1.7, части 5 статьи 4.4 и части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации в их нормативном единстве предполагают, что части 5 статьи 4.4 данного Кодекса должна придаваться обратная сила не только в случае вынесения нескольких постановлений о назначении штрафов в твердом размере (либо в кратном размере, но с ограничением максимального размера), но и в случае, когда штраф определяется в размере, кратном сумме всех незаконных валютных операций, выявленных по итогам одного контрольного мероприятия, без ограничения максимального размера. В последнем случае также должен учитываться положительный эффект нового регулирования, исключающего неоднократность привлечения к юридической ответственности.

3.4. Вместе с тем преобладающая правоприменительная практика (о чем свидетельствуют и судебные акты по делам заявителей) исходит из того, что новым правовым регулированием, предусмотренным Федеральным законом от 26 марта 2022 года № 70-ФЗ, применительно к части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации уменьшается наказание и потому улучшается правовое положение только в отношении тех лиц, которым штраф назначается в твердом денежном выражении (либо в кратном размере, но с ограничением максимального размера). Поскольку же размер итогового административного штрафа для юридических лиц по-прежнему определяется пропорционально сумме всех незаконных валютных операций и, следовательно, не подлежит уменьшению, внесение дополнений в статью 4.4 КоАП Российской Федерации не свидетельствует об улучшении правового положения данной категории лиц.

Однако такой подход, вопреки изложенным в настоящем Постановлении правовым позициям, ограничивает возможность придания обратной силы закону, улучшающему положение привлеченного к ответственности лица в части изменения в благоприятную для него сторону правил, касающихся назначения наказания, поскольку игнорирует факт назначения вместо двух и более наказаний за соответствующее число правонарушений только одного. Подобное истолкование оспариваемых законоположений, рассматриваемых в системе действующего правового регулирования, нарушает конституционные принципы справедливости, юридического равенства и конституционной законности и обусловленные ими параметры действия закона во времени и по кругу лиц, не способствует поддержанию взаимного доверия государства и общества и тем самым расходится с требованиями статей 15 (части 1 и 2), 19 (части 1 и 2), 54 и 75^1 Конституции Российской Федерации.

В то же время, если исходить из того, что придание закону обратной силы в данном случае потребует отмены всех постановлений о назначении административного наказания за совершение юридическим лицом нескольких административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации, которые выявлены в рамках одного контрольного (надзорного) мероприятия, вынесенных до вступления в силу

части 5 статьи 4.4 данного Кодекса, но не исполненных, то – с учетом установленных сроков давности привлечения к административной ответственности – это может повлечь на практике невозможность вынесения нового постановления, объединяющего все совершенные правонарушения (притом что сам факт совершения административного правонарушения, состав которого и наказание за которое не претерпели изменения, под сомнение не ставится). Это, соответственно, также повлечет отступление от указанных конституционных принципов, но уже в аспекте необходимости защиты иных общезначимых ценностей, а равно будет означать нарушение общеправового принципа неотвратимости ответственности.

В этой ситуации Конституционный Суд Российской Федерации видит возможность конституционно сбалансированного решения в том, чтобы – не предоставляя юридическому лицу, привлеченному к административной ответственности, права требовать назначения только одного наказания с неизменным итоговым размером штрафа – исходить из того, что постановления о привлечении к ответственности за административные правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации и выявленные в рамках одного контрольного (надзорного) мероприятия, когда такие постановления вынесены до вступления в силу части 5 статьи 4.4 данного Кодекса, но не исполнены (все или отдельные из них), – в правоотношениях, в которых число таких постановлений имеет значение для реализации прав и исполнения обязанностей юридического лица, – должны по решению соответствующих правоприменительных органов рассматриваться (учитываться) в качестве одного постановления о назначении административного наказания в размере, определяемом путем суммирования штрафов, назначенных такими постановлениями. При этом отмена ранее вынесенных постановлений о назначении административного наказания и принятие постановления, объединяющего все совершенные правонарушения, не требуется, что, однако, не препятствует обжалованию заинтересованным лицом одновременно (в рамках одного производства) всех этих постановлений.

Соответственно, в указанном конституционно-правовом смысле оспариваемые часть 2 статьи 1.7, часть 5 статьи 4.4 и часть 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации в их взаимосвязи не противоречат Конституции Российской Федерации. При этом выявленный конституционно-правовой смысл указанных положений не предполагает необходимости пересмотра конкретных дел заявителей, поэтому в соответствии с пунктом 10^1 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу об отсутствии оснований для такого пересмотра.

4. Поскольку выявленный конституционно-правовой смысл части 2 статьи 1.7, части 5 статьи 4.4 и части 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации не предполагает отмены в деле заявителя соответствующих неисполненных постановлений о назначении административного штрафа в связи со вступлением в силу части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации, проверка в рамках настоящего дела конституционности пункта 2 статьи 31.7 и статьи 31.8 КоАП Российской Федерации в том аспекте, в котором их оспаривает заявитель, приобретает характер абстрактного нормоконтроля, что недопустимо по конституционной жалобе. С учетом изложенного, в силу пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47^1, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79 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 1.7, часть 5 статьи 4.4 и часть 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации в их взаимосвязи не противоречащими

Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают, что постановления о назначении административного наказания юридическому лицу за административные правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 15.25 КоАП Российской Федерации и выявленные в рамках одного контрольного (надзорного) мероприятия, когда такие постановления вынесены до вступления в силу части 5 статьи 4.4 КоАП Российской Федерации, но не исполнены (все или отдельные из них), – в правоотношениях, в которых число таких постановлений имеет значение для реализации прав и исполнения обязанностей юридического лица, – должны по решению соответствующих правоприменительных органов рассматриваться (учитываться) в качестве одного постановления о назначении административного наказания в размере, определяемом путем суммирования штрафов, назначенных такими постановлениями; при этом отмена ранее вынесенных постановлений о назначении административного наказания и принятие постановления, объединяющего все совершенные правонарушения, по общему правилу не требуется.

2. Конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 260 АПК Российской Федерации, пункта 2 статьи 31.7 и статьи 31.8 КоАП Российской Федерации.

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

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (*www.pravo.gov.ru*).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 14-П