**Комментарий Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», "Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики»**

Указанное Постановление Конституционного Суда РФ, хотя и касается вопросов охраны окружающей среды по касательной (в части использования недр), без сомнения окажет значительное влияние на всю правоприменительную практику в РФ по привлечению к административной ответственности за самые различные правонарушения.

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Арбитражного суда Нижегородской области и жалобы обществ с указанных юридических лиц по поводу обнаружившейся неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли Конституции РФ оспариваемые заявителями нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Применительно к сфере охраны окружающей среды неопределенность в правоприменении возникла относительно применения ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за пользование недрами без лицензии на пользование недрами, которое влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей.

Постановлением старшего государственного инспектора Управления Росприроднадзора по Ульяновской области от 26 марта 2012 года ООО «Барышский мясокомбинат» было привлечено к административной ответственности в виде административного штрафа в размере восьмисот тысяч рублей за совершение административного правонарушения, выразившегося в добыче без лицензии подземных вод из артезианской скважины для собственных хозяйственно-бытовых нужд. При этом в качестве обстоятельства, смягчающего административную ответственность, был учтен тот факт, что после возбуждения дела об административном правонарушении общество подготовило и направило документы для получения лицензии на право пользования недрами.

Природопользователь, полагая, что при назначении ему административного наказания во внимание следовало принять и другие обстоятельства (а именно то, что общество было создано на месте обанкротившегося предприятия и осуществляет свою деятельность менее года, что его годовая прибыль в десять раз меньше назначенного административного штрафа, что оно является малым предприятием и обеспечивает занятость жителей Барышского района Ульяновской области), оспорило указанное постановление в Арбитражном суде Ульяновской области, который решением от 23 мая 2012 года в удовлетворении заявленного требования отказал. Не найдя оснований для признания совершенного административного правонарушения малозначительным, арбитражные суды вышестоящих инстанций оставили решение арбитражного суда первой инстанции без изменения, отметив, что штраф назначен в минимальном размере, предусмотренном санкцией ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ для юридических лиц, полномочия же по его снижению органам (должностным лицам) административной юрисдикции не предоставлены.

К аналогичному выводу о невозможности назначения юридическому лицу за совершенное правонарушение административного штрафа ниже установленного в КоАП РФ минимального размера арбитражные суды пришли и в других случаях, которые стали предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в данном деле, поскольку такая возможность в Законе не предусмотрена. Соответственно у судов отсутствуют правовые основания для снижения санкции ниже установленного минимального уровня. В силу этого доводы предприятий о чрезмерности наказания и несоответствии назначенного штрафа тяжести совершенного правонарушения, тяжелом экономическом состоянии, выполнении социальных функций, статусе малого предприятия предприятия-нарушителя, добровольном устранении допущенных нарушений, отсутствии причиненного вреда не являются основаниями для снижения размера штрафа.

Заявители, не подвергая сомнению конституционность диспозиций оспариваемых норм, усмотрели нарушение Конституции РФ, а именно ее статей 17, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 45 и 55 (часть 3), в том, что установленные ими для юридических лиц значительные минимальные размеры административных штрафов в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, не позволяют обеспечить применение соразмерного и дифференцированного в зависимости от материального положения нарушителя административного наказания и тем самым создают предпосылки для необоснованного ограничения права собственности и права на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью.

Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что само по себе законодательное регулирование, направленное на усиление административной ответственности, не выходит за рамки полномочий федерального законодателя, который вправе вводить более строгие - соразмерные реалиям того или иного этапа исторического развития - административные наказания за административные правонарушения, объектами которых выступают общественные отношения, нуждающиеся в повышенной защите государства. Однако в действующем законодательстве об административной ответственности отсутствует гибкий подход при определении меры административной ответственности, предоставляющий возможность выбора административного наказания (как минимум из двух установленных соответствующей административной санкцией), который, с одной стороны, отвечал бы задачам законодательства об административных правонарушениях, а с другой - не приводил бы к чрезмерному, избыточному ограничению имущественных прав и интересов привлекаемого к административной ответственности юридического лица, мог бы обеспечить альтернативные санкции, допускающие применение к юридическим лицам административного штрафа или предупреждения как более мягкой меры административной ответственности.

Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что положения части 1 статьи 7.3, части 1 статьи 9.1, части 1 статьи 14.43, части 2 статьи 15.19, частей 2 и 5 статьи 15.23.1 и статьи 19.7.3 КоАП Российской Федерации, устанавливающие минимальные размеры административных штрафов, применяемых в отношении юридических лиц, совершивших предусмотренные ими административные правонарушения, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования эти законоположения во взаимосвязи с закрепленными данным Кодексом общими правилами применения административных наказаний не допускают назначения административного штрафа ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей административной санкцией (сто тысяч рублей и более), и тем самым не позволяют надлежащим образом учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и, соответственно, обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

Вводя для юридических лиц административные штрафы, минимальные размеры которых составляют значительную сумму, федеральный законодатель, следуя конституционным требованиям индивидуализации административной ответственности и административного наказания, соразмерности возможных ограничений конституционных прав и свобод, обязан заботиться о том, чтобы их применение не влекло за собой избыточного использования административного принуждения, было сопоставимо с характером административного правонарушения, степенью вины нарушителя, наступившими последствиями и одновременно позволяло бы надлежащим образом учитывать реальное имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности юридического лица.

По мнению Конституционного Суда РФ, для приведения правового регулирования размеров административных штрафов, устанавливаемых для юридических лиц, и правил их наложения в соответствие с конституционными требованиями могут использоваться различные способы, в том числе снижение минимальных размеров административных штрафов, установление более мягких альтернативных санкций, введение дифференциации размеров административных штрафов для различных категорий (видов) юридических лиц, уточнение (изменение) правил наложения и исполнения административных наказаний.

В противном случае нельзя исключить превращения административных штрафов, имеющих значительные минимальные пределы, из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что недопустимо в силу Конституции РФ и противоречит общеправовому принципу справедливости.

Конституционный Суд РФ предписал федеральному законодателю исходя из требований Конституции РФ внести в КоАП РФ изменения, которые позволят применять к юридическим лицам за административные правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 7.3, частью 1 статьи 9.1, частью 1 статьи 14.43, частью 2 статьи 15.19, частями 2 и 5 статьи 15.23.1 и статьей 19.7.3 КоАП РФ, а также за иные правонарушения, не являвшиеся предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ по данному делу, справедливые и соразмерные характеру совершенного административного правонарушения, степени вины юридического лица, его имущественному и финансовому положению, а также иным имеющим существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельствам административные наказания.

Впредь до внесения в соответствующих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическим лицам за совершение административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 7.3, частью 1 статьи 9.1, частью 1 статьи 14.43, частью 2 статьи 15.19, частями 2 и 5 статьи 15.23.1 и статьей 19.7.3 КоАП Российской Федерации, а равно за совершение других административных правонарушений, минимальный размер административного штрафа за которые установлен в сумме ста тысяч рублей и более, может быть снижен на основе требований Конституции РФ и с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных в Постановлении, если наложение административного штрафа в установленных соответствующей административной санкцией пределах не отвечает целям административной ответственности и с очевидностью влечет избыточное ограничение прав юридического лица.

Принятие решения о назначении юридическому лицу административного штрафа ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей административной санкцией, допускается только в исключительных случаях и только в судебном порядке.

Конституционный Суд РФ постановил, что правоприменительные решения по делам заявителей по данному делу подлежат пересмотру, если для этого нет иных препятствий. В то же время вступившие к моменту провозглашения Постановления в законную силу или вступившие в законную силу, но не исполненные или исполненные частично судебные акты, вынесенные на основании положений части 1 статьи 7.3, части 1 статьи 9.1, части 1 статьи 14.43, части 2 статьи 15.19, части 2 и 5 статьи 15.23.1 и статьи 19.7.3 КоАП РФ в отношении юридических лиц, не являющихся заявителями по данному делу, а равно на основании иных статей данного Кодекса, устанавливающих за совершение предусмотренных ими административных правонарушений минимальные размеры административных штрафов в сумме ста тысяч рублей и более, пересмотру (изменению, отмене) в связи с принятием Постановления не подлежат.