



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 7 статьи 7.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Компания Ладога»

город Санкт-Петербург

18 марта 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

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, 47¹, 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 7 статьи 7.32 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба ООО «Компания Ладога». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В.Мельникова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В Конституционный Суд Российской Федерации обратилось ООО «Компания Ладога» (далее – Общество) с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод частью 7 статьи 7.32 КоАП Российской Федерации, в соответствии с которой действия (бездействие), повлекшие неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства, если такие действия (бездействие) не влекут уголовной ответственности, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц и индивидуальных предпринимателей в размере от 5 до 15 процентов стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, но не менее тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок до двух лет, а на юридических лиц – от однократного до трехкратного размера стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, но не менее трехсот тысяч рублей.

26 января 2018 года Общество заключило с администрацией Тугуро-Чумиканского муниципального района Хабаровского края муниципальный контракт на поставку запасных частей к дизель-генератору сельской электростанции, однако, вопреки условиям контракта, товар в установленный контрактом срок (до 10 апреля 2018 года) не поставило. За несвоевременное исполнение контракта Общество, как следует из жалобы, уплатило заказчику пени. Постановлением и.о. прокурора Тугуро-Чумиканского района от 13 августа 2018 года в отношении Общества было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 7 статьи 7.32

КоАП Российской Федерации. Постановлением мирового судьи от 31 октября 2018 года, оставленным без изменения вышестоящими судами, Общество признано виновным в совершении данного правонарушения и ему назначен административный штраф в два раза ниже низшего предела, предусмотренного санкцией указанной нормы, а именно 2 090 926 рублей 42 копейки.

Как следует из судебных решений, первоначально, в июне 2018 года, Общество по муниципальному контракту поставило товар, который не соответствовал требованиям аукционной документации. Надлежащим образом контракт был исполнен только 30 июля 2018 года, т.е. просрочка исполнения составила более трех месяцев. При этом, как установили суды, несвоевременное исполнение контракта повлекло существенное ущемление прав граждан, проживающих на территории сельского поселения «Село Чумикан», поскольку они были лишены бесперебойного и надежного электроснабжения и поскольку был нарушен нормальный режим работы учреждений и предприятий. Ввиду того что в надлежащий срок муниципальный контракт исполнен не был, размер назначенного Обществу административного штрафа, исчисляемый кратно от размера стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом, определен исходя из общей цены контракта.

По мнению заявителя, оспариваемая норма противоречит статьям 17, 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1–3), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку допускает расширительное толкование, позволяя привлекать к административной ответственности не только за неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров для нужд заказчиков, но и за просрочку исполнения таких обязательств.

1.2. Согласно статьям 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе объединения граждан конституционность закона, иных нормативных актов

или отдельных их положений, примененных в конкретном деле и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл оспариваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Таким образом, часть 7 статьи 7.32 КоАП Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на ее основании решается вопрос о привлечении к административной ответственности лица, допустившего просрочку исполнения контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков.

2. Необходимость установления юридической, в том числе административной и гражданско-правовой, ответственности физических и юридических лиц предопределена взаимосвязанными предписаниями статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 2), 55 (часть 3), 71 (пункты «а», «о»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, предполагающих осуществление прав и свобод человека и гражданина без нарушения прав и свобод других лиц, а также допускающих ограничения прав и свобод исключительно в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на высказанные им правовые позиции по вопросам законодательного регулирования юридической ответственности, подчеркивал важность оптимального баланса прав и свобод привлекаемого к ней лица и публичного

интереса, состоящего в эффективной защите личности, общества и государства от правонарушений. Регламентируя основания, условия и сроки привлечения к юридической ответственности, законодатель должен исходить из того, что она может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов ответственности, а его системообразующие признаки, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционным принципом равенства всех перед законом и иными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности. Общепризнанное условие привлечения к ответственности во всех отраслях права – наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из этого правила должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе. Любое правонарушение и санкции за его совершение должны быть четко сформулированы в законе, а неопределенность правовых норм способна породить противоречивую правоприменительную практику, умаляющую гарантии государственной защиты прав и свобод (постановления от 25 января 2001 года № 1-П, от 18 мая 2012 года № 12-П, от 25 февраля 2014 года № 4-П, от 14 июля 2015 года № 20-П, от 29 ноября 2016 года № 26-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П, от 14 июня 2018 года № 23-П, от 15 января 2019 года № 3-П и др.).

3. Отношения, связанные с исполнением обязательств при поставке товаров для государственных и муниципальных нужд, регулируются гражданским законодательством, прежде всего параграфом 4 главы 30 ГК Российской Федерации, а также Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Определяя понятие обязательств и устанавливая общие правила их исполнения и прекращения,

данный Кодекс традиционно разделяет неисполнение и ненадлежащее исполнение обязательства, а равно в качестве отдельного нарушения называет просрочку должника, которая, по общему правилу, не влечет безусловного прекращения договорных обязательств и тем более не исключает необходимость (или допустимость) их исполнения за пределами договорных сроков, несмотря на то что к должнику могут быть применены меры гражданско-правовой ответственности, предусмотренной договором или законом (статьи 307, 309, 393, 396, 405, 408 и др.).

Этот подход распространяется и на договорные отношения поставки, в том числе поставки товаров для государственных и муниципальных нужд. Так, Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закрепляет необходимость включения в контракт обязательного условия об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом, за что – исключая просрочку исполнения обязательства – начисляется штраф, размер которого устанавливается контрактом в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, если законодательством установлен иной порядок начисления штрафов (части 4 и 8 статьи 34). Что же касается просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств как отдельного вида нарушения, то за нее подлежит начислению пеня в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пени ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от цены контракта (отдельного этапа исполнения контракта), уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом (соответствующим отдельным этапом исполнения контракта) и фактически исполненным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), за исключением случаев, если законодательством установлен иной порядок начисления пени (часть 7 той же статьи).

Как указал Верховный Суд Российской Федерации, законодательство о контрактной системе намеренно отделяет просрочку исполнения обязательства от иных нарушений поставщиком обязательств и устанавливает за нее специальную ответственность, поэтому пеня за просрочку исполнения обязательств по государственному или муниципальному контракту подлежит начислению до момента прекращения договора в результате одностороннего отказа заказчика от его исполнения и одновременно за факт неисполнения контракта, послужившего основанием для одностороннего отказа от договора, может быть взыскан штраф в виде фиксированной суммы (пункт 36 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 июня 2017 года).

Таким образом, выделение гражданским законодательством просрочки исполнения обязательства в качестве самостоятельного нарушения обусловлено, в числе прочего, необходимостью установления эффективной меры гражданско-правовой ответственности за данное нарушение, размер которой зависит как от величины просроченных обязательств, так и от продолжительности самой просрочки. Следовательно, такое регулирование имеет отраслевое, а не общеправовое значение.

4. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения результативности закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в этой сфере (часть 1 статьи 1). Тем самым данный Федеральный закон образует правовую основу участия в гражданском обороте государственного и муниципального заказчика (пункты 5 и 6 части 1 статьи 3). Такое участие необходимо для удовлетворения публичных нужд в

товарах, работах и услугах, требуемых для осуществления публичных функций, а потому надлежащее выполнение органами публичной власти обязанностей по созданию условий для реализации гражданами своих прав может зависеть и от исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) предусмотренного государственным или муниципальным контрактом обязательства.

Обеспечивая соблюдение законодательства о контрактной системе, защищая собственность, законные экономические интересы физических и юридических лиц, общества и государства от тех нарушений, которые наносят вред не только непосредственно участникам контрактных отношений, но и иным лицам (неограниченному кругу лиц) или порождают реальную угрозу причинения такого вреда, законодатель устанавливает соответствующую публичную ответственность, имеющую самостоятельное юридическое значение. В частности, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, охраняя право собственности от посягательств (глава 7), закрепляет в статье 7.32 ответственность за нарушение порядка заключения, изменения контракта. Согласно ее части 7 действия (бездействие), повлекшие неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства, если такие действия (бездействие) не влекут уголовной ответственности, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц и индивидуальных предпринимателей в размере от 5 до 15 процентов стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, но не менее тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок до двух лет, а на юридических лиц – от однократного до трехкратного размера стоимости таких обязательств, но не менее трехсот тысяч рублей.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, конструируя и изменяя составы административных

правонарушений и меры ответственности за их совершение, законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости и пропорциональности ограничения прав и свобод граждан, а также обязан соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что состав административного правонарушения и санкции должны быть исчерпывающим образом определены непосредственно в законе, причем так, чтобы исходя непосредственно из его текста (если нужно, с помощью толкования, данного судами) каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). При этом закон, устанавливающий административную ответственность, не может пониматься расширительно, т.е. как распространяющийся на деяния, прямо им не запрещенные. Расширительное толкование оснований административной ответственности несовместимо с юридическим равенством и с принципом соразмерности вводимых ограничений конституционно одобряемым целям, ведет к нарушению прав и свобод человека и гражданина (постановления от 13 июля 2010 года № 15-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 18 января 2019 года № 5-П, от 14 ноября 2019 года № 35-П, от 23 июня 2020 года № 28-П, от 16 октября 2020 года № 42-П и др.; определения от 1 июня 2010 года № 841-О-П, от 7 декабря 2010 года № 1570-О-О и др.).

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 4 февраля 2020 года № 7-П указал, что – в силу общих правил межотраслевой координации правового регулирования – понятия, заимствованные законодательством об административных правонарушениях из других отраслей законодательства, должны применяться в том смысле, в котором они сформулированы в базовой для регулирования соответствующих правовых отношений отрасли. Эта правовая позиция не может расцениваться как исключаящая право законодателя определять признаки составов административных

правонарушений, относящихся к конкретной сфере общественных отношений, путем использования обобщающих формулировок и категорий, традиционных для административно-деликтного законодательства.

Содержание части 7 статьи 7.32 КоАП Российской Федерации свидетельствует о том, что объективная сторона предусмотренного ею правонарушения характеризуется действием (бездействием), повлекшим неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства, если такие действия (бездействие) не влекут уголовной ответственности; субъектами этого правонарушения являются должностные лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица. Рассматриваемая норма закрепляет административную ответственность не за неисполнение государственного или муниципального контракта, как оно понимается гражданским законодательством (и влечет гражданско-правовую ответственность), а за такие действия (бездействие) названных субъектов, которые повлекли неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом, т.е. когда контракт не был исполнен в соответствии с его условиями и это причинило существенный вред охраняемым законом интересам общества и государства. Под такими действиями (бездействием) следует понимать не только неисполнение государственного или муниципального контракта (в собственном (прямом) смысле), но и нарушение сроков его исполнения, когда результат поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, предусмотренный контрактом, не был своевременно получен.

Состав данного правонарушения является материальным и требует в каждом случае устанавливать наличие реального вреда интересам общества и государства и его существенность, а также причинно-следственную связь между конкретными действиями (бездействием) и наступлением существенного вреда. Как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации, существенность вреда может определяться его размером, характером, особой для потерпевшего ценностью нарушенного блага и, как правило, выражается

в материальном ущербе, нарушении нормальной работы органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений; определяющим для квалификации правонарушения по части 7 статьи 7.32 КоАП Российской Федерации является не только размер ущерба, но и значение последствий для самого потерпевшего, сведения о чем должны содержаться в материалах дела об административном правонарушении, направляемых судьей суда общей юрисдикции на рассмотрение (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 марта 2018 года; ответ на вопрос 4).

При этом тот факт, что законодателем не разграничивается, был ли такой вред причинен неисполнением обязательств, предусмотренных контрактом, или ненадлежащим их исполнением, в том числе вследствие просрочки исполнения обязательства, обусловлен тем, что последняя, как и действия (бездействие), квалифицируемые гражданским правом как неисполнение обязательств, является противоправной и может повлечь наступление указанных в части 7 статьи 7.32 КоАП Российской Федерации общественно опасных последствий. В противном случае защита охраняемых этой нормой законодательства об административной ответственности отношений, связанных с исполнением государственного или муниципального контракта, ставилась бы в зависимость от характера и вида допущенных виновным нарушений контрактных обязательств, что приводило бы к фактическому освобождению виновного от административной ответственности за вред, наступивший в результате его ненадлежащих действий.

Подобного подхода придерживается Федеральная антимонопольная служба, которая, обращаясь к вопросам, связанным с порядком возбуждения дел о правонарушениях, предусмотренных частью 7 статьи 7.32 КоАП Российской Федерации, предлагает, ссылаясь на пункты 1 и 3 статьи 307 ГК Российской Федерации, под неисполнением обязательств понимать, в числе прочего, нарушение сроков исполнения контракта (письмо от 22 марта 2018

года № РП/19241/18). Эту же позицию, как правило, занимают суды при разрешении дел о привлечении к ответственности за указанные правонарушения, расценивая просрочку исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства по государственному или муниципальному контракту в качестве неисполнения обязательства (постановления Московского городского суда от 25 июня 2018 года № 4а-2604/2018, Пензенского областного суда от 29 июня 2018 года № 4а-271/2018, Первого кассационного суда общей юрисдикции от 22 мая 2020 года № 16-2106/2020, Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 5 июня 2020 года № 16-1087/2020, Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 июля 2020 года № 16-1828/2020 и др.).

5. Тем самым часть 7 статьи 7.32 КоАП Российской Федерации не порождает неопределенности и противоречивой правоприменительной практики в вопросе о том, относится либо нет просрочка исполнения государственного или муниципального контракта поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к действиям (бездействию), которые могут влечь наступление административной ответственности за предусмотренное данной нормой правонарушение, равно как и не позволяет прийти к выводу о том, что возложение такой ответственности за просрочку исполнения государственного или муниципального контракта поставщиком (подрядчиком, исполнителем) основано на расширительном, а не буквальном истолковании данной нормы.

Рассматриваемая как сама по себе, так и в системе действующего правового регулирования, а также в контексте сложившейся правоприменительной практики, данная норма, будучи направленной на стимулирование исполнения контрактных обязательств и недопущение причинения существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства, не может расцениваться как нарушающая конституционные права и свободы юридических лиц, в том числе в части ее санкции. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, определение размера административного штрафа исходя из величины, кратной

стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, согласуется с пунктом 11 части 1 статьи 3.5 КоАП Российской Федерации и обусловлено необходимостью достичь цели административного наказания, состоящей согласно статьям 1.2 и 3.1 того же Кодекса в предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (Определение от 28 мая 2020 года № 1123-О).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 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 7 статьи 7.32 КоАП Российской Федерации – как допускающую привлечение к административной ответственности за просрочку исполнения государственного или муниципального контракта поставщиком (подрядчиком, исполнителем), если она привела к причинению существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства и не влечет уголовной ответственности, – соответствующей Конституции Российской Федерации.

2. В правоприменительной практике должно обеспечиваться применение части 7 статьи 7.32 КоАП Российской Федерации в соответствии с ее конституционным содержанием, выявленным в настоящем Постановлении.

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

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

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

№ 7-П



Конституционный Суд
Российской Федерации