



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статей 26.9 и 26.10, части 3 статьи 28.6 и части 6 статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда

город Санкт-Петербург

13 мая 2020 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, 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 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3¹ части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности статей 26.9 и 26.10, части 3 статьи 28.6 и части 6 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Костромского областного суда. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

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

у с т а н о в и л :

1. Костромской областной суд оспаривает конституционность следующих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

статьи 26.9, согласно которой для получения доказательств по делу об административном правонарушении должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе направлять запросы в соответствующие территориальные органы либо поручить совершение отдельных действий, предусмотренных данным Кодексом, должностному лицу соответствующего территориального органа; такие поручение либо запрос подлежат исполнению не позднее чем в пятидневный срок со дня их получения; взаимодействие органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, с компетентными органами иностранных государств и международными организациями осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации;

статьи 26.10 (в редакции, действовавшей до 12 марта 2020 года), в силу которой, в частности, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе вынести определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела, в том числе для расчета размера административного штрафа; истребуемые сведения должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения, а при совершении административного правонарушения, влекущего административный арест либо административное выдворение, незамедлительно; при невозможности представления сведений организация

обязана в трехдневный срок письменно уведомить об этом судью, орган, должностное лицо, вынесших определение;

части 3 статьи 28.6, устанавливающей, что в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 данного Кодекса, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, либо в случае подтверждения в соответствии с частью 2 статьи 2.6¹ данного Кодекса содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном статьей 29.10 данного Кодекса; экземпляры постановления и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, по почте заказным почтовым отправлением в форме копии постановления на бумажном носителе, предусмотренной частью 7 статьи 29.10 данного Кодекса, или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица, с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг с учетом Правил оказания услуг почтовой связи в течение трех дней со дня

вынесения постановления; экземпляр постановления в форме электронного документа либо информация, содержащаяся в постановлении, также могут быть направлены лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, при условии регистрации такого лица в единой системе идентификации и аутентификации и наличия его согласия на получение постановления либо информации с использованием иных средств информационных технологий, включая региональные порталы государственных и муниципальных услуг, или с использованием подвижной радиотелефонной связи;

части 6 статьи 29.10, в соответствии с которой в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 данного Кодекса, постановление по делу об административном правонарушении с приложением материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, оформляется в форме электронного документа, подписанного должностным лицом, вынесшим постановление, усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

1.1. Постановлением административной комиссии в городском округе город Кострома от 21 августа 2019 года, вынесенным в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 28.6 КоАП Российской Федерации, гражданка Н. признана виновной в административном правонарушении, наказуемом по части 1 статьи 2.6 «Нарушение требований к размещению транспортных средств» Закона Костромской области от 20 апреля 2019 года № 536-6-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях», и на нее наложен административный штраф в размере пяти тысяч рублей (в редакции Закона Костромской области от 18 марта 2020 года № 668-6-ЗКО данная часть предусматривает в качестве наказания за это административное правонарушение, если оно не является повторным, предупреждение).

Решением судьи Свердловского районного суда города Костромы от 22 октября 2019 года постановление оставлено без изменения. Гражданка Н. обжаловала состоявшиеся в ее деле постановление и решение в Костромской областной суд, который установил, что сведения об Н. как собственнике транспортного средства были представлены административной комиссии по ее запросу, направленному на основании статьи 26.9 КоАП Российской Федерации. Определением от 17 декабря 2019 года Костромской областной суд приостановил производство по жалобе и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности статей 26.9 и 26.10, части 3 статьи 28.6 и части 6 статьи 29.10 данного Кодекса.

По мнению заявителя, статьи 26.9 и 26.10 КоАП Российской Федерации, действующие во взаимосвязи с частью 5¹ статьи 17 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», не соответствуют статье 15 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой позволяют получать доказательства по делу об административном правонарушении в области благоустройства территории, которое предусмотрено законом субъекта Российской Федерации, совершено с использованием транспортного средства и зафиксировано с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, до возбуждения этого дела. Что касается части 3 статьи 28.6 и части 6 статьи 29.10 данного Кодекса, то они, на взгляд заявителя, противоречат тем же положениям Конституции Российской Федерации, поскольку в системе действующего правового регулирования порождают неопределенность в вопросе о том, могут ли законом субъекта Российской Федерации быть отнесены к ведению административных комиссий дела о предусмотренных законом субъекта Российской Федерации административных правонарушениях в области благоустройства территории, совершенных с использованием транспортного средства и зафиксированных указанным образом.

1.2. Как следует из статей 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный

Суд Российской Федерации по запросам судов проверяет конституционность оспариваемых нормативных положений в порядке конкретного нормоконтроля в той части, в какой они подлежат применению в находящемся в производстве суда деле, и принимает постановление только по предмету, обозначенному в запросе, оценивая как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Федеральным законом от 1 марта 2020 года № 44-ФЗ (вступил в силу 12 марта 2020 года, т.е. после принятия Конституционным Судом Российской Федерации запроса Костромского областного суда к рассмотрению) статья 26.10 КоАП Российской Федерации дополнена частями 2–5. Согласно части 5 этой статьи орган или должностное лицо, уполномоченные выносить постановления в соответствии с частью 3 статьи 28.6 данного Кодекса, при наличии предусмотренного пунктом 4 части 1 его статьи 28.1 повода к возбуждению дела об административном правонарушении и при отсутствии у них необходимых для вынесения постановления сведений о собственнике (владельце) соответствующего транспортного средства вправе вынести определение об истребовании сведений о собственнике (владельце) указанного транспортного средства. При этом информация из банка данных о владельцах транспортных средств, находящаяся в распоряжении полиции, предоставляется в установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел порядке по определению об истребовании сведений, вынесенному должностным лицом, уполномоченным осуществлять производство по делу о соответствующем административном правонарушении (пункт 12 части 3 и часть 5¹ статьи 17 Федерального закона «О полиции»). Кроме того, Федеральным законом от 1 марта 2020 года № 44-ФЗ часть 4 статьи 28.1 КоАП Российской Федерации дополнена пунктом 7, согласно которому дело об административном правонарушении считается возбужденным в том числе с момента вынесения определения об истребовании сведений в

соответствии с частью 5 статьи 26.10 данного Кодекса в случаях, предусмотренных частью 3 его статьи 28.6.

Тем самым Федеральный закон от 1 марта 2020 года № 44-ФЗ устранил неопределенность в вопросе о конституционности статей 26.9 и 26.10 КоАП Российской Федерации в обозначенном заявителем аспекте на будущее время. Тем не менее, поскольку данный вопрос поставлен в связи с правоотношениями, возникшими до внесения соответствующих дополнений, Конституционный Суд Российской Федерации, прекращая производство по настоящему делу в этой части в силу части второй статьи 36 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», полагает нужным отметить следующее.

Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях в редакции, действовавшей, когда запрос Костромского областного суда поступил в Конституционный Суд Российской Федерации, дело об административном правонарушении считается возбужденным в том числе с момента вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном частью 3 его статьи 28.6. Однако это обстоятельство не означает, что без вынесения такого постановления не могли совершаться какие-либо процессуальные действия на основании фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации и совершенного с использованием транспортного средства, т.е. при наличии названного в пункте 4 части 1 статьи 28.1 данного Кодекса повода к возбуждению дела об административном правонарушении. Иной подход к толкованию и применению положений данного Кодекса, исключающий возможность при фиксации указанным образом правонарушения предпринять юридически значимые действия, направленные на получение информации о лице, предположительно его совершившем, блокировал бы производство по делу об административном

правонарушении и потому несовместим со статьями 1 (часть 1), 5 (часть 3), 10, 15 (часть 2), 19 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 72 (пункты «б», «к» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Следовательно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются часть 3 статьи 28.6 и часть 6 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой они выступают основанием – во взаимосвязи с иными положениями данного Кодекса – для решения вопроса о допустимости отнесения законом субъекта Российской Федерации к подведомственности административных комиссий дел о предусмотренных законом субъекта Российской Федерации административных правонарушениях в области благоустройства территории, совершенных с использованием транспортного средства и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

2. Одной из основ федеративного устройства Российской Федерации как демократического правового государства с республиканской формой правления является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации). Определение оснований и условий привлечения к административной ответственности относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов и осуществляется посредством издания федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «к» части 1; статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, основываясь на Конституции Российской Федерации, закрепляет, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 1.1). При этом

данный Кодекс разграничивает предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях, относя к ведению Российской Федерации, помимо прочего, установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях, перечня видов административных наказаний и правил их применения, административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, порядка производства по делам об административных правонарушениях (пункты 1–4 части 1 статьи 1.3), а к ведению субъектов Российской Федерации, в частности, установление их законами административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, организацию производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, определение подведомственности таких дел в соответствии с частью 2 статьи 22.1 данного Кодекса, создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной этими законами (пункты 1, 2, 3 и 5 части 1 статьи 1.3¹).

3. В силу части 6 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 данного Кодекса, постановление по делу об административном правонарушении с приложением материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, оформляется в форме электронного документа, подписанного должностным лицом, вынесшим постановление, усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Вместе с тем это указание на вынесение постановления по делу об административном правонарушении должностным лицом не означает, что тем самым данный Кодекс исключил право субъектов Российской Федерации относить своими законами к подведомственности административных комиссий, которые

образуются и действуют, как правило, на территории каждого городского округа, муниципального округа и муниципального района (притом что иных органов (учреждений), которые могли бы быть уполномочены рассматривать дела о такого рода административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, на данном территориальном уровне обычно не имеется), дела об административных правонарушениях в области благоустройства территории, совершенных с использованием транспортного средства, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

В системе действующего правового регулирования такое право с очевидностью вытекает из взаимосвязанных положений части 1 статьи 1.1, пунктов 1, 2, 3 и 5 части 1 и части 2 статьи 1.3¹, пункта 4 части 2 статьи 22.1 данного Кодекса. При этом субъекты Российской Федерации могут и иным образом решить этот вопрос, равно как не ограничивается дискреция федерального законодателя по отнесению той или иной категории дел об административных правонарушениях, в том числе предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, к подведомственности конкретных субъектов административной юрисдикции.

Статья же 28.6 КоАП Российской Федерации является специальной нормой, которая в исключение из общего порядка предусматривает случаи вынесения постановлений по делам об административных правонарушениях без составления протокола об административном правонарушении, а статья 29.10 данного Кодекса имеет своим предметом содержание и порядок оформления постановлений по делам об административных правонарушениях. Вопросы подведомственности таких дел названные статьи не регулируют.

Если бы федеральный законодатель имел в виду принципиальную невозможность рассмотрения коллегиальными органами определенной категории дел об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена законами субъектов Российской Федерации, он должен

был – следуя принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к нему требование ясности и недвусмысленности юридических норм, их согласованности в системе правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 11-П, от 27 мая 2003 года № 9-П, от 27 мая 2008 года № 8-П и др.), – сделать это прямо и недвусмысленно.

В то же время в конституционно-правовом аспекте имеет значение, что коллегиальный характер рассмотрения соответствующей категории дел, даже если и кажется избыточным с точки зрения рациональной организации осуществления этой публичной функции, не снижает уровня гарантий прав лиц, привлекаемых к административной ответственности. В составе коллегиального органа определяется лицо, уполномоченное подписывать необходимые документы (определение об истребовании сведений о собственнике (владельце) транспортного средства и постановление о привлечении к административной ответственности), и тем самым обеспечивается сопряжение коллегиальности рассмотрения дела с организационно-техническими аспектами оформления и направления такого рода документов, вытекающими из части 3 статьи 28.6 и части 6 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации.

Так, например, согласно статье 3 Закона Костромской области от 28 апреля 2007 года № 136-4-ЗКО «Об административных комиссиях» административные комиссии являются коллегиальными органами административной юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях и создаются в муниципальных районах и городских округах Костромской области (части 1 и 2); административная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя комиссии, ответственного секретаря комиссии и иных членов комиссии; председатель административной комиссии организует работу комиссии и несет персональную ответственность за ее деятельность; заместитель председателя в отсутствие председателя административной комиссии исполняет его обязанности; делопроизводство в административной комиссии осуществляется ответственным секретарем административной комиссии (части 4, 5, 6 и 7). Решение административной

комиссии по делу об административном правонарушении принимается, как следует из части 2 статьи 6 данного Закона Костромской области, простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании, и подписывается председательствующим на заседании комиссии. Этому корреспондируют предписание части 5 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации о том, что постановление по делу об административном правонарушении подписывается председательствующим в заседании коллегиального органа, и предписание части 5.1 этой же статьи, в силу которого постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в форме электронного документа, подписывается лицом, председательствующим на заседании коллегиального органа, усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Подобный порядок организации деятельности административной комиссии позволяет определить лиц, подписывающих, в том числе усиленной квалифицированной электронной подписью, ее документы в связи с рассмотрением дел, в том числе об административных правонарушениях в области благоустройства территории, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, совершенных с использованием транспортного средства и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

Таким образом, часть 3 статьи 28.6 и часть 6 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – означают, что разрешение в установленном ими порядке дел об административных правонарушениях в области благоустройства территории, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, совершенных с использованием транспортного средства и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и

киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, может быть отнесено законом субъекта Российской Федерации к подведомственности административных комиссий, образованных на основании его закона, и что оформленное в форме электронного документа постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное административной комиссией, подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью ее уполномоченного должностного лица.

Иное вопреки положениям статей 1 (часть 1), 15 (часть 2), 49 (часть 1) и 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации препятствовало бы законодательному урегулированию субъектами Российской Федерации порядка рассмотрения соответствующей категории дел об административных правонарушениях и, как следствие, вступало бы в противоречие с принципом неотвратимости ответственности.

Признание части 3 статьи 28.6 и части 6 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации не лишает федерального законодателя возможности – с учетом требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – уточнить редакцию части 3 статьи 28.6 и части 6 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации путем указания, наряду с должностным лицом, и на орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, как на субъект административной юрисдикции по делам соответствующей категории, с тем чтобы обеспечить согласованность этих законоположений с нормами законодательства об административных правонарушениях, определяющими подведомственность дел об административных правонарушениях.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 104 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 3 статьи 28.6 и часть 6 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – они означают, что разрешение в установленном ими порядке дел об административных правонарушениях в области благоустройства территории, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, совершенных с использованием транспортного средства и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, может быть отнесено законом субъекта Российской Федерации к подведомственности административных комиссий, образованных на основании его закона, и что оформленное в форме электронного документа постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное административной комиссией, подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью ее уполномоченного должностного лица.

2. Конституционно-правовой смысл части 3 статьи 28.6 и части 6 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации, 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 статей 26.9 и 26.10 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). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 24-П