

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ГИБРИДНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ КОНСТРУКЦИИ: ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ*

В.И. Крусс

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются вопросы теории и практики разработки и применения гибридных нормативных конструкций административно-деликтной ответственности с позиций конституционного правопонимания. Подчеркивается, что гибридные нормативные конструкции отражают объективные тенденции усложнения общественных отношений, однако во всяком случае не могут входить в противоречие с требованиями признания и обеспечения неотчуждаемых прав и свобод человека. Оценивая и учитывая профильные акты конституционализации, необходимо адекватно воспринимать их связь с принципом конституционной сдержанности.

Ключевые слова: административно-деликтная ответственность, гибридные нормативные конструкции, конституционное правопользование, конституционализация права.

Объективные данные побуждают признать административно-деликтную ответственность наиболее распространенной и «ёмкой» формой юридической ответственности в России и мире. Перманентные усилия российского законодателя, направленные на разработку гипотетически всеобъемлющего кодекса такой ответственности, трудно признать успешными и перспективными. Соглашаясь с авторитетными доводами о фактическом исчерпании Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации [5] (далее – КоАП РФ) своего потенциала в связи с «бесконечными и рассогласованными» правками, мы не разделяем «воодушевления» относительно официально заявленной реформы российского административно-деликтного законодательства [13, с. 19]. Даже если, как в целом справедливо уточняет Ю.И. Попугаев, основополагающими ориентирами разработчиков нового КоАП РФ (или – Кодекса об административной ответственности) станут общепризнанные принципы права, Глава 2 Конституции Российской Федерации [1] (далее – Конституция РФ), а также профильные решения органов российской конституционной и международной конвенционной юстиции, Верховного Суда Российской Федерации [13, с. 19–20]. С позиций конституционного правопонимания для модернизации законодательной, как – прежде всего – конституционной, таких констатирующих указаний может оказаться недостаточно. Наряду с этим мы не намерены ставить под сомнение доводы специалистов относительно наиболее актуальных точек приложения профильных законодательных усилий. Хотя, например, размышления о том, допустимо ли признавать юридическое лицо субъектом юридической ответственности или же необходимо (и достаточно) установить возможность возложения на него (как «участника административно-деликтного правоотношения») ответственности за противоправное поведение работника [9, с. 42–43] видятся, скорее, схоластическими. Наши сомнения, тем не менее, продиктованы соображениями общетеоретического, а значит – конституционно-правового характера.

По факту в системе российского законодательства существуют, неизбежно сохраняются и будут появляться всё новые, различные по своей юридической силе, уровням регламентации и видам источники, номинально соотносимые с другими, традиционными или инновационными «отраслями» или комплексными нормативными образованиями, вводящие или конкретизирующие специальную (в том числе непоименованную) юридическую ответственность административно-деликтной формы. Особенностью таких – кодифицированных или системно связанных актов – выступает закрепление нормативных конструкций все более сложных, разветвленно-объёмных, отсылочных и бланкетных по технике воплощения, а зачастую и «гибридных». В последнем варианте уже получили легализацию синтетические модели, имеющие задачей соединить формы традиционно не соединимые, имманентные самодостаточным – по предпосылкам и целям – вариантам судопроизводственного обязывания

* Статья подготовлена при технической поддержке СПС КонсультантПлюс.

виновных лиц к ответу за правонарушения, существенно различные по природе и степени вредоносности (административные и уголовные)¹.

Названные обстоятельства дополнительно проясняют значение той аксиомы, что упоминания и отсылки к Конституции РФ не должны носить формального характера. Тем более что современная административно-деликтная компонента, существенным признаком которой выступает нарушение регулирующих условий пользования неотчуждаемыми правами и свободами человека и гражданина и выполнения конституционных обязанностей (конституционное правоупотребление) [12, с. 511–520], анализируемую форму ответственности, как известно, далеко не исчерпывает. В административных, по сути, судопроизводствах (формообразующий признак) определяется также юридическая ответственность за невыполнение (ненадлежащее выполнение) легально уполномоченными органами и должностными лицами обязанностей государственного (публичного) управления, а также реализации функций правосудия, имеющих своей отдельно-единой задачей не только властное обеспечение прав человека, но и поддержание и развитие конституционно предопределенного уклада общественной жизни в целом (суверенного правопорядка), охраны легитимных (конституционно признанных) ценностей и реализации соответствующих целей.

Привлечение к административно-деликтной ответственности сопряжено с объективными трудностями и рисками правоприменительных ошибок, обусловленными, как сложным (комплексным) и коммутационно-сетевым характером института такой ответственности, так и бытующими в России стереотипами правосознания. Соответствующие практики требуют от публично-властных администраторов и судей качеств, которым они зачастую не обладают, поскольку, наряду с прочим, к тому не ведет связанная позитивистскими установками образовательная традиция, в русле которой формируются компетенции большинства уполномоченных к правоприменению лиц. С позиций конституционного правопонимания, в онтологическом плане, административно-деликтную ответственность предопределяет неисполнение нисходящих конкретизаций непосредственно конституционных обязанностей и/или обязанностей, обеспечивающих надлежащее правоупотребление (правоохранительное регулирование), которое посредством легального (законодательного) установления только приобретает форму административного правонарушения. Согласно теории конституционализации, установление и идентификация нормативных конструкций, соединяющих относительно обособленные и не очевидно связанные элементы различных правовых институтов, предполагает осмысленный учет опосредующих правоупотребление конституционных принципов и доктринально-нормативных установлений (правовых позиций) Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ и Суд). Именно в таком контексте диспозитивно-предписывающие законодательные элементы получают значение бланкетного композиционного материала, позволяющего конструировать и применять нормы юридической ответственности за нарушения требований конституционного правоупотребления в различных сферах с учетом положений общей и особенной части КоАП РФ. Подобными элементами наполнена, например, структура Налогового кодекса Российской Федерации [5] (далее – НК РФ), легализующего вид налоговых правонарушений и ответственность за их совершение. И здесь приходится говорить уже не о трудностях юридико-технического характера (отчасти объясняющих возможные правоприменительные ошибки), но о проблеме невозможности формально-безупречного («каллиграфического») нормативного конструирования гибридных составов административных деликтов. Тем более что их умножение идет на фоне смежного роста инвариантных форм злоупотреблений правом как формально легальных деяний и притязаний, направленных на неконституционное приобретение благ и преимуществ.

Сказанное можно проиллюстрировать на примере конституционализации субинститута налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ). В Постановлении КС РФ от 24 марта 2017 г.

¹ Примером может служить закреплённая в ст. 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации [7], нормативная конструкция «генетически» соотнесённая с диспозициями восьми составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, с общим объектом, но *существенно* различных (дифференцированных) по объективной стороне деяний и их субъекту, отмеченному также существенным признаком (качеством) административной наказанности.

№ 9-П [2] раскрыто актуальное сопряжение конституционной налоговой обязанности с неправомерными действиями (правонарушениями), злоупотреблениями правом или последствиями ошибки в отношении субъективного права на имущественный налоговый вычет по НДФЛ (далее – Постановление № 9-П). При этом, как подчеркивает Н.С. Бондарь, потребовалось в рамках конкретного конституционно-правового спора, посредством выработки присущих только КС РФ доктринально-нормативных установлений, разрешить вопросы концептуального плана, касающиеся межотраслевых связей налогового, гражданского и уголовного законодательства [16, с. 70–71]. Добавим сюда и законодательство административное, поскольку, в частности, предусмотренная отмена вышестоящим налоговым органом решения нижестоящего (п. 3 ст. 31 НК РФ) вполне соотносится с фабулой конституционного административного деликта как основания обращения налогоплательщика в суд за защитой своих прав и законных интересов (п. 1 ст. 22 НК РФ).

В фабуле конституционализации в Постановлении № 9-П речь шла о расходах, которые оплачивались налогоплательщиком за счет средств, полученных в виде государственной социальной поддержки на основе участия в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих. Российские суды трактовали как неосновательное обогащение следствия такого поведения налогоплательщика, предопределенного, не исключено, и ошибками налогового администратора («отступлениями» от установленного правового регулирования, в терминологической трактовке КС РФ). Принимая решения о взыскании выявленной задолженности на основании ст. 1102 Гражданского кодекса Российской Федерации [4], суды исходили из отсутствия у налогового органа законодательно конкретизированной обязанности направлять налогоплательщику акт налоговой проверки, устанавливающий факт получения им безосновательного имущественного налогового вычета, а также требование об уплате налога. Тем самым, судебная практика, по сути, признавала возможность государственного реагирования на сложившуюся ситуацию в формате налогового администрирования без учета установленного НК РФ порядка взыскания налогов, в том числе без соблюдения досудебного порядка урегулирования налогового спора и за пределами установленных сроков обращения в суд.

Конкретизация конституционных принципов охраны правопорядка всегда проецируется на принципы юридической ответственности и надлежащего правопользования. В Постановлении № 9-П это отражено в положении, согласно которому добросовестные (существенное уточнение) налогоплательщики не могут неопределенно долго оставаться перед риском требований о возврате имущественного налогового вычета по мотиву неправомерности, т.е. независимо от времени, прошедшего с момента решения вопроса о его предоставлении. Иначе говоря, предопределяющее такие требования публично-властное правомочие существует, но носит временно-ограниченный характер, что перекликается с принципом ограниченности (по общему правилу) сроков возможного привлечения правонарушителя к юридической ответственности. Поскольку реализация правомочий отсылает к идее конструкции правоотношения, адекватным будет признание, что конструирование и применение гибридной юридической ответственности оправдано только в силу признания гибридного же (синтетического, «переплетающегося») характера отношений, выражающих пользование непосредственно действующими правами и свободами и выполнение (несение) конституционных обязанностей (ст. 6 (ч.2) и 18 Конституции РФ). При этом даже достоверно сложные и многоуровневые взаимосвязи не могут служить оправданием отсутствия необходимой – для полноценного правопользования – степени определенности правового регулирования, тем более, если речь идет о юридической ответственности. Тогда как постулирование линейной и однородной структуры и содержания таких правоотношений – чреватое конституционными деформациями заблуждение.

Специфические трудности идентификации правонарушений при гибридном конструкционном совмещении положений о «собственно административной» и налоговой ответственности показаны в Постановлении КС РФ от 12 мая 2021 г. № 17-П [3] (далее – Постановление № 17-П). Оспоренная в конституционной жалобе по данному делу ч. 1 ст. 15.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за непредставление (ненадлежащее представление) в установленный срок надлежаще оформленных документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления налогового контроля. Субъектами такой

ответственности могут быть, в том числе, организация – налоговый агент и ее должностное лицо в части публично-значимой обязанности предоставления сведений о работниках организации, что вытекает из конкретизаций факультативно-бланкетной конструкции в положениях п. 1 ст. 126, п. 5 ст. 226 и п. 2 ст. 230 НК РФ. В контексте же подзаконных нормотворческих новаций на практике утвердилось представление об обязанности предоставления двух «условно различных» справок с идентичными сведениями по НДСЛ и обусловленном этой обязанностью налоговым правонарушении. При этом согласно п. 4 ст. 108 НК РФ привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц от законодательно предусмотренной административной, уголовной или иной ответственности, а принятие решения о возбуждении дела при подобном «самодостаточном» административном деликте предусматривает п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ.

Разрешая данное дело, КС РФ уделил особое внимание содержательной характеристике тех *существенных* обстоятельств административного правонарушения должностного лица, которые – в логике здравого смысла – ведут к выводу о невозможности повлиять на решение задач налогового администрирования посредством формального непредставления определенных сведений, в том числе продублированных позднее в идентичной справке. Тем самым Суд фактически солидаризировался с отображенной в его решении позицией судьи Верховного Суда РФ (и сложившейся судебной практикой) об объективно самодостаточном значении предусмотренного в КоАП РФ события административного правонарушения. И только наметил (если мы не ошибаемся) связанные с этим риски переопределения правосудия в «законосудии»¹. Установленная КС РФ в резолютивной части Постановления № 17-П обязанность правоприменительных органов «специально обосновать, при наличии на то причин, *возможность* применения нормы», *допускающей* привлечение должностного лица к административной ответственности за недоработки, которые обусловили *не являющееся* налоговым правонарушением деяние его работодателя (юридического лица), – видится нам обязанностью столь же казуистической, сколько и «чрезмерно легко» («автоматически») исполнимой. Установив ее, Суд, по-видимому, никого из потенциального круга адресантов не озадачил. Даже при наличии оперативного отклика ФНС России [8], перспектива обжалования содержательной стороны такого «специального обоснования» – в контексте обеспечения конституционного права на справедливый суд – видится нам сугубо имитационной. Решающим доводом будет оставаться «руководящий» принцип законности, в крайнем случае, подкрепленный, например, цитатами из наставлений римских юристов о титульной непререкаемости любого «сурового закона». Сомнительно, чтобы подобная «обязывающая рекомендация» удовлетворила ожидания (запрос на справедливость) субъекта конституционной жалобы и всех тех, кто уже соприкасался или столкнется в будущем с аналогичной угрозой пусть не легального объективного вменения, но очень мало от него отличающейся разновидности отвлеченно-объективной юридической ответственности.

Помня об идеалах конституционной законности и правопорядка, остается предположить что, по сути, в Постановлении № 17-П речь идет не о вновь обнаружившейся казуальной неопределенности или сбое в правоприменительном механизме, но о проблеме системного уровня, а в «печальной» приглушенности аргументов Конституционного Суда РФ проступает – как в капле воды – признание необходимости смены российской юридической парадигмы, включая институциональное обретение конституционно-комплементарного администрирования и правосудия. Для соответствующих форм публично-властной деятельности искомая трансформация может быть соотнесена, например, с представлениями об императивном «принципе уважения прав человека», раскрывающемся в требованиях нравственного отношения к нему как к личности, наделенной неотъемлемым достоинством [11, с. 59–60]. Хотя российская конституционная доктрина и практика знают и более содержательные конкретизации, в частности презумпцию конституционной добросовестности личности, которая распространяется на каждого, а не только на бухгалтера, судебные акты по делу которой, вынесенные, в том числе,

¹ Критическую опасность нарастания тенденции отхода от принципов верховенства права и правового государства к «идеалам» формальной и «политической» законности признают многие авторитетные ученые. См., например: [3, С. 309–310].

с очевидным пренебрежением к названному принципу, согласно решению КС РФ, подлежат пересмотру в установленном порядке.

Правоприменительная конституционализация едва ли возможна без соответствующего, воплощенного в результатах, законодательного настроя. Утвердив в Постановлении № 17-П конституционность оспоренного законоположения (в аспекте предмета и пределов его проверки), КС РФ указал на наличие у федерального законодателя возможности (не обязанности!) *уточнить* действующее правовое регулирование применительно к порядку привлечения к административной ответственности сопряженной с ответственностью налоговой, а равно и без таковой. В этой связи уместно вспомнить о том, что одним из ключевых принципов деятельности Суда выступает принцип конституционной сдержанности, смысл и значение которого чрезвычайно многообразны, а содержательную актуализацию определяет и обеспечивает сам орган национальной конституционной юстиции. Более того, непосредственно КС РФ изначально утвердил достоверность данного принципа, т.е. легитимировал его и, одновременно, – чего никто более сделать не мог – связал («ограничил») себя его требованиями.

Научный интерес к принципу конституционной сдержанности достаточно велик, однако не все соответствующие разработки можно признать убедительными. В частности, обращает на себя внимание неоправданное, на наш взгляд, стремление к уточняющим титульным характеристикам названного принципа, так или иначе редуцирующим его конституционное значение. Например, даже в методологически взвешенной конституционной генеалогии едва ли не на первое место выходит предикат разумности [9, с. 55–56]¹, хотя данный признак в установке конституционной сдержанности может иметь только условно-обособленное значение. Неверно, полагаем, акцентировать внимание и на процессуально-судопроизводственных аспектах («границах») необходимой (должной) сдержанности КС РФ, поскольку таковая значима, прежде всего, вследствие ее «вторичного» материального воплощения в актах конституционализации права.

Доктринально-нормативное значение принципа конституционной сдержанности не может быть ограничено казуальными сюжетами или алгоритмом разрешения конкретного дела. В ряду однородных положений названная установка имплицитным образом включает (и выражает) недопустимость снижения доверия к позитивному праву. КС РФ последовательно привержен презумпции конституционности намерений и результатов деятельности федерального законодателя и дистанцируется, насколько это оказывается возможным, от вмешательства в его конституционные прерогативы, восходящие к демократической традиции разделения властей. При этом Суд вполне отдает отчет, что названная презумпция является опровержимой (поскольку иначе конституционный нормоконтроль утрачивал бы свой смысл), а также, и прежде всего, он сосредоточен на собственном исключительном предназначении охраны Конституции РФ, включая обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Уяснение же того, почему Суд счел необходимым проявить сдержанность в конкретном случае, как такое решение соотносено с идеалом конституционного правопорядка и что оно выражает «за рамками» формально сказанного и установленного, – должно получать необходимое отображение в последующих профильных практиках и актах публичных и частных субъектов права. Или – раскрывать их неготовность к такому восприятию. Что же касается юридической науки, то, разумеется, ученые-конституционалисты, как призванные соучастники конституционализации, могут высказывать свои доводы о происходящем, не забывая, однако, о безоговорочной легитимности положений органа российской конституционной юстиции, с одной стороны, и о неизбежно дискуссионном уровне своих, сугубо доктринальных оценочных суждений, с другой стороны².

Список литературы

¹ Утверждение автора указанной статьи об имеющем место амбивалентном подходе Конституционного Суда РФ к определению принципа «разумной или конституционной сдержанности» достоверными доводами, по нашему мнению, не подтверждается.

² Следствием подобной «забывчивости» оказываются, например, логически порочные упреки в *непоследовательном* использовании Конституционным Судом РФ принципа, который, при этом, не получил «аутентичного разъяснения своих содержательных пределов». См.: [3, С. 56–57].

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 г. № 9-П // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.2021 г. № 17-П // СПС «КонсультантПлюс».
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021 г., с изм. от 08.07.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 22.08.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 01.07.2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 22.08.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Письмо ФНС России от 28.07.2021 г. № БВ-4-7/10638 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Джавакян Г.З. Принцип разумной сдержанности в конституционном правосудии: самоограничение или самоустранение? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 54–61.
10. Кисин В.Р. Некоторые размышления о положении юридического лица как субъекта административно-деликтного отношения // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 41–44.
11. Костылева Е.Д. Принцип уважения прав человека при оценке правомерности ограничений // Современный юрист. 2020. № 4. С. 53–62.
12. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 240 с.
13. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. 752 с.
14. Попугаев Ю.И. Основные концептуальные положения по разработке Общей и Особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 19–24.
15. Савенков А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации: монография. М.: Проспект. 2020. 448 с.
16. Экономическое право: учебник / под науч. ред. Н.С. Бондаря. М.: Проспект, 2021. 352 с.

Об авторе:

КРУСС Владимир Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет», (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), ORCID: 0000-0002-3157-4539, SPIN-код: 4253-0971, e-mail: t-prava@yandex.ru

ADMINISTRATIVE AND TORT LIABILITY AND HYBRID REGULATORY STRUCTURES: PROBLEMS OF CONSTITUTIONALIZATION

V.I. Kruss

Tver State University

The issues of theory and practice of development and application of hybrid regulatory structures of administrative and tort liability from the standpoint of constitutional legal understanding are considered. It is emphasized that hybrid normative constructions reflect objective trends in the complication of social relations, but in any case they cannot contradict the requirements for the recognition and provision of inalienable human rights and freedoms. Assessing and taking into account the relevant acts of constitutionalization, it is necessary to adequately perceive their connection with the principle of constitutional restraint.

Keywords: *administrative and tort liability, hybrid normative constructions, constitutional legal use, constitutionalization of law.*

About author:

KRUSS Vladimir – doctor of Jur. Sciences, Professor, Head of the Department of Legal Theory of Tver State University (170100, Tver, Zhelyabov str., 33), ORCID: 0000-0002-3157-4539, SPIN-код: 4253-0971, e-mail: t-prava@yandex.ru

Крусс В.И. Административно-деликтная ответственность и гибридные нормативные конструкции: проблемы конституционализации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 3 (67). С. 65–74.