



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений статьи 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы

город Санкт-Петербург

31 мая 2016 года

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

с участием представителя группы депутатов Государственной Думы – депутата Государственной Думы Ю.П.Синельщикова, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук А.П.Кучеренко, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде

Российской Федерации М.В.Кротова, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статьи 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С.Хохряковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей – А.А.Рябова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введена статья 31¹, в соответствии с которой движение транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения допускается при условии внесения платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам такими транспортными средствами, размер и порядок взимания которой устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» установлены размер данной платы и правила ее взимания.

Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнен статьей 12.21³, согласно которой (в редакции Федерального закона от 14 декабря 2015 года № 378-ФЗ) движение транспортного средства, имеющего разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения без внесения платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения таким транспортным средством, если внесение такой платы является обязательным, влечет наложение административного штрафа на водителей транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, и на собственников

(владельцев) транспортных средств, за исключением транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, в размере пяти тысяч рублей (часть 1); повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 данной статьи, влечет наложение административного штрафа на водителей транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, и на собственников (владельцев) транспортных средств, за исключением транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, в размере десяти тысяч рублей (часть 2).

1.1. Группа депутатов Государственной Думы, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, просит признать названные нормативные положения не соответствующими статьям 55 (часть 3), 57, 72 (пункт «к» части 1), 74, 75 (часть 3) и 76 Конституции Российской Федерации и приводит в обоснование своей позиции следующие доводы:

плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, является, по сути, налоговым платежом, однако ее существенные элементы установлены не законом, а нормативным актом Правительства Российской Федерации; кроме того, государственные полномочия по ее взиманию переданы – без указания на такую возможность в федеральном законе – оператору (юридическому лицу), полномочия и ответственность которого законодательно не урегулированы;

установление данной платы, дублирующей иные действующие фискальные платежи того же предназначения, не имеет под собой экономического основания, а потому не отвечает принципам справедливости, соразмерности и однократности налогообложения; ее плательщиком является лишь одна категория участников дорожного движения, а размер не учитывает фактическую способность собственников (владельцев)

соответствующих транспортных средств к ее уплате, что препятствует реализации ими своих конституционных прав (в частности, права на занятие не запрещенной законом экономической деятельностью);

введением данной платы создаются административные препятствия для свободного перемещения товаров на территории Российской Федерации, к числу которых можно отнести установление административной ответственности за движение по автомобильным дорогам без ее внесения, притом что основания такой административной ответственности, включающие неосторожное нарушение соответствующих правил, предусмотрены не в законе, а в постановлении Правительства Российской Федерации.

1.2. Таким образом, исходя из предписаний пункта 8 части второй статьи 37 и части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в их взаимосвязи, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются находящиеся в нормативном единстве положения статьи 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ), постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» (далее – постановление Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504) и статьи 12.21³ КоАП Российской Федерации, устанавливающие в системе правового регулирования обязательных публичных платежей институт платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн (далее – большегрузные транспортные

средства), в том числе определяющие в рамках данного института элементы указанной платы, полномочия Правительства Российской Федерации по регулированию ее размера и порядка взимания, функции оператора системы взимания платы и основания применения административной ответственности за неисполнение обязанности плательщика по ее внесению.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в качестве основ конституционного строя России гарантируются условия для функционирования рыночной экономики – единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1). Обеспечению экономического развития и благополучия страны призвана служить транспортная инфраструктура общего пользования, строительство и модернизация которой, доступность и содержание в надлежащем состоянии создают необходимые предпосылки для реализации гражданами закрепленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод, включая право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1).

Составной частью транспортной инфраструктуры являются автомобильные дороги, в том числе автомобильные дороги общего пользования федерального значения, которые согласно Федеральному закону от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ находятся в федеральной собственности и перечень которых определен постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2010 года № 928 (части 5–7 статьи 5 и часть 2 статьи 6). Будучи основными транспортными артериями страны, автомобильные дороги общего пользования федерального значения предназначены для перевозок грузов по всей территории России и за ее пределы, что предполагает ответственность государства как публичного субъекта и как собственника, на котором лежит бремя содержания данного имущества, за их состояние. Соответственно, дорожная деятельность в отношении этих

автомобильных дорог, под которой данный Федеральный закон понимает деятельность по их проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию (пункт 6 статьи 3), осуществляется в первую очередь за счет средств федерального бюджета (часть 1 статьи 32). О значимости непрерывного финансового обеспечения такой деятельности свидетельствует и наличие в бюджетной системе Российской Федерации дорожных фондов (статья 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения как имущества, находящегося в публичной собственности и предназначенного в том числе для использования гражданами и их объединениями в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, за счет средств, поступающих в федеральный бюджет в виде налогов, сборов и иных публично-правовых платежей, не исключает возможность возложения обязанности по дополнительному – по сравнению с иными пользователями – финансированию дорожной деятельности на субъектов, которые наиболее интенсивно эксплуатируют автомобильные дороги, получая непосредственную экономическую выгоду от их развития и вместе с тем существенно ускоряя износ дорожного полотна.

Государство, обладающее достаточно широкой дискрецией в выборе конкретных направлений и содержания фискальной политики, самостоятельно определяет целесообразность обложения публичными платежами тех или иных экономических объектов, в том числе в сфере дорожного движения. При этом на нормативные акты в указанной сфере – исходя из того что взимание публичных платежей фискального характера всегда влечет обременения права собственности и свободы экономической деятельности (статьи 34 и 35 Конституции Российской Федерации) – в полной мере распространяются требования статьи 57 Конституции Российской Федерации о законно установленных налогах и сборах и ее

статьи 55 (часть 3), допускающей возможность введения в случае необходимости ограничений прав и свобод, но только федеральным законом и лишь соразмерно (пропорционально) конституционно одобряемым целям.

Обязанность внесения платы за использование данного публичного ресурса, широко применяемая в отношении движения по автомобильным дорогам грузовых транспортных средств в практике зарубежных стран с развитой транспортной инфраструктурой, введена федеральным законодателем – с учетом повышенного негативного воздействия грузовых транспортных средств на состояние дорожного полотна – для обеспечения сохранности и восстановления автомобильных дорог общего пользования федерального значения, их соответствия нормативным требованиям и, в конечном счете, безопасности дорожного движения.

Следовательно, установление данной обязанности направлено на достижение конституционно значимых целей. Что касается размера взимаемой платы, то в силу статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации он должен соответствовать ее правовой природе как субсидиарной по отношению к основному источнику финансирования содержания автомобильных дорог общего пользования федерального значения, с тем чтобы гарантировалась соразмерность возлагаемых в связи с этим на собственников (владельцев) транспортных средств обременений тому вреду, который причиняется автомобильным дорогам движением транспортных средств, на основе конституционных принципов равенства и справедливости.

3. Предусмотренный статьей 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ обязательный платеж взимается в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, и как таковой относится к неналоговым доходам федерального бюджета, включаемым в объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, средства которого используются исключительно в целях финансового обеспечения дорожной деятельности (статьи 41 и 179⁴

Бюджетного кодекса Российской Федерации). При этом размер (сумма) вносимых собственниками (владельцами) большегрузных транспортных средств платежей, как следует из постановления Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, напрямую зависит от расстояния, пройденного большегрузным транспортным средством по соответствующим автомобильным дорогам.

Таким образом, данный платеж предназначен для компенсации расходов, связанных с восстановлением надлежащего транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования федерального значения, т.е. имеет целевую направленность и экономическое основание.

3.1. В соответствии с правовыми позициями, выработанными Конституционным Судом Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации (Постановление от 17 июля 1998 года № 22-П; определения от 8 февраля 2001 года № 14-О, от 14 мая 2002 года № 88-О, от 10 декабря 2002 года № 283-О, от 16 декабря 2008 года № 1079-О-О и др.), вопрос о правовой природе обязательных платежей как относящихся к налоговым или неналоговым – при отсутствии их исчерпывающего нормативного перечня – приобретает характер конституционного, поскольку связан с понятием законно установленных налогов и сборов и разграничением компетенции между органами законодательной и исполнительной власти (статья 57; статья 71, пункт «з»; статья 75, часть 3; статьи 114 и 115 Конституции Российской Федерации).

Плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, не обладает таким необходимым для налоговых обязательств признаком, как индивидуальная безвозмездность, а последствием ее невнесения является отсутствие у собственника (владельца) большегрузного транспортного средства права на осуществление движения по соответствующим автомобильным дорогам (при авансовом характере

платежа) или обязанность оплатить такое движение после его завершения (если допускается последующая оплата). Кроме того, данная плата, поскольку она вносится не за совершение представителями публичной власти юридически значимых действий в отношении ее плательщиков, не может быть отнесена и к сборам в смысле Налогового кодекса Российской Федерации.

Таким образом, плату в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, следует квалифицировать не в качестве налога или сбора, а как обязательный публичный индивидуально-возмездный платеж компенсационного фискального характера. К аналогичному выводу Конституционный Суд Российской Федерации пришел в Постановлении от 17 июля 1998 года № 22-П, давая оценку правовой природе платежа, взимаемого с транспортных средств, осуществляющих перевозку тяжеловесных грузов, как имеющего неналоговый характер.

С учетом того, что данная плата не является налоговым платежом, хотя и направляется в Федеральный дорожный фонд, федеральный законодатель был вправе установить ее не в Налоговом кодексе Российской Федерации, а в специальном законодательном акте, регулирующем общественные отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности, – Федеральном законе от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ. Предусмотрев в Бюджетном кодексе Российской Федерации положение об отнесении средств, поступающих от внесения данной платы, к неналоговым доходам федерального бюджета, федеральный законодатель обеспечил и соблюдение требования о законодательном закреплении видов доходов бюджета.

Вместе с тем введение платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, предполагает необходимость установления критериев, позволяющих определить наличие или отсутствие обязанности вносить ее у собственника

(владельца) соответствующего транспортного средства. Одна из таких характеристик, отражающая степень воздействия транспортного средства на дорожное полотно, – его разрешенная максимальная масса. Поэтому выбор разрешенной максимальной массы транспортного средства свыше 12 тонн в качестве критерия взимания с собственников (владельцев) таких транспортных средств платы не может считаться произвольным. Аналогичный подход был положен в основу соответствующего законодательства Европейского Союза и используется в ряде европейских стран (Директива 1999/62/ЕС Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 17 июня 1999 года «О взимании сборов с грузового транспорта за использование некоторых инфраструктур»). При этом федеральный законодатель – принимая во внимание, что большегрузные транспортные средства существенно различаются между собой в зависимости от разрешенной максимальной массы (от 12 тонн до 44 тонн) и, следовательно, по степени вреда, причиняемого ими автомобильным дорогам при прохождении одинакового по протяженности расстояния, – не лишен возможности на основе принципа пропорциональности дифференцировать размер данной платы.

3.2. В силу требований Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьи 74 (часть 1), не допускающей установление на территории России таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 17 июля 1998 года № 22-П, Определение от 19 января 2005 года № 40-О) субъекты Российской Федерации не вправе самостоятельно, без санкции федерального законодателя вводить какие-либо публичные платежи, связанные с движением транспортных средств по автомобильным дорогам. Соответственно, не может рассматриваться как создающий в указанном аспекте препятствия для свободного перемещения товаров и институт платы в счет возмещения вреда автомобильным дорогам

общего пользования федерального значения, причиняемого большегрузными транспортными средствами, поскольку данная плата введена федеральным законом и взимается не в отдельных регионах Российской Федерации, а на всей ее территории при движении большегрузных транспортных средств по таким дорогам.

Как следует из постановлений Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, от 18 мая 2015 года № 474 и от 27 февраля 2016 года № 139, в настоящее время размер платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, определяется с применением понижающих коэффициентов, т.е. существенно снижен по сравнению с изначально нормативно установленным, и его повышение после того, как данная плата начала взиматься, не происходило. Кроме того, с 15 апреля 2016 года часть 8 статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ действует в новой редакции и предусматривает необходимость дополнения существующего порядка взимания платы положениями о сроках и возможности отсрочки ее внесения российскими перевозчиками – собственниками (владельцами) транспортных средств. В связи с этим Правительством Российской Федерации предусмотрена возможность отсрочки взимания платы по заявлению плательщика (постановление от 15 апреля 2016 года № 310).

Дата вступления в силу изменений, внесенных Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ в Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ, включая его дополнение статьей 31¹, первоначально намеченная на 1 января 2013 года, дважды переносилась на более поздний срок. В итоге соответствующие законоположения вступили в силу только с 15 ноября 2015 года (статья 1 Федерального закона от 23 июня 2014 года № 168-ФЗ). Тем самым для адаптации плательщиков – собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств к новым условиям правового регулирования, в том числе с целью выбора ими наиболее приемлемой

формы осуществления предпринимательской деятельности в сфере грузовых перевозок, был предусмотрен значительный срок.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 предусмотрена индексация размера платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами (пункт 2), а закрепление им периодичности индексации (ежегодно) и ее критериев (в соответствии с фактическим изменением индекса потребительских цен) – исходя из требований соразмерности налагаемых обременений и стабильности правового регулирования – служит гарантией от повышения размера данной платы по иным основаниям.

Таким образом, статьей 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ и принятыми в порядке ее конкретизации постановлениями Правительства Российской Федерации – в их конституционно-правовом смысле – не допускается повышение установленной в настоящее время платы (помимо индексации ее размера в нормативно установленных пределах) без указания на такую возможность в федеральном законе и без предоставления плательщикам гарантий адаптации к ее повышению; с соблюдением требования о гарантиях адаптации плательщиков к повышению платы должны осуществляться также отмена или увеличение понижающего коэффициента к размеру платы в случае, если не установлены пределы его действия во времени.

3.3. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что двойное налогообложение одного и того же экономического объекта нарушает принципы равного, справедливого и соразмерного налогообложения, вытекающие из статей 19, 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации (Постановление от 3 июня 2014 года № 17-П; определения от 14 декабря 2004 года № 451-О, от 1 октября 2009 года № 1269-О-О, от 5 марта 2014 года № 590-О и др.). Приведенная правовая позиция является ориентирующей для оценки правового

регулирования, связанного с взиманием не только налогов, но и обязательных публичных платежей неналогового характера, при установлении которых особое значение приобретает проблема их обоснованности, в частности для исключения двойного обложения одних и тех же объектов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года № 9-П и от 24 февраля 1998 года № 7-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2003 года № 342-О и др.).

Особенность фискальной нагрузки на собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств состоит в том, что помимо платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, они обязаны уплачивать транспортный налог (глава 28 Налогового кодекса Российской Федерации), а также – фактически (в качестве покупателей товара) – такой косвенный налог, как акциз на бензин и дизельное топливо (статьи 181 и 187 Налогового кодекса Российской Федерации).

В отличие от транспортного налога, объектом обложения которым является транспортное средство вне зависимости от пройденного им за налоговый период расстояния, а основным критерием (базой) для целей обложения этим налогом – мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах (статьи 357 и 358, подпункт 1 пункта 1 статьи 359 Налогового кодекса Российской Федерации), а также в отличие от акциза на бензин и дизельное топливо, объектом обложения которым является реализация (передача) произведенных подакцизных товаров (пункт 1 статьи 182 Налогового кодекса Российской Федерации), в качестве объекта платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, выступает движение большегрузного транспортного средства по таким автомобильным дорогам. Учитывая, что объекты обложения названными публичными платежами не совпадают, нет оснований полагать, что в данном случае в отношении собственников

(владельцев) большегрузных транспортных средств применяется двойное обложение.

3.4. Как следует из статей 8 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации, правовое регулирование взимания публичных платежей должно осуществляться на основе принципов равенства и справедливости, без необоснованных ограничений и с соблюдением баланса фискальных интересов государства при формировании бюджета, с одной стороны, и прав и свобод физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности – с другой. Соответственно, государство, руководствуясь вытекающими из названных конституционных принципов критериями соразмерности и дифференциации, обязано проявлять при осуществлении фискальной политики разумную сдержанность и повышенную осторожность, особенно при введении новых обязательных платежей и повышении их ставок, в том числе учитывать при установлении системы обязательных платежей имущественную способность плательщиков к их уплате.

Исходя из этого совокупный размер обязательных платежей, которые возложены на собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств в порядке исполнения ими обязанностей плательщика перед бюджетом, связанных с необходимостью обеспечения такой публичной функции, как дорожная деятельность, не должен быть чрезмерно обременительным. Это означает, что федеральный законодатель и Правительство Российской Федерации не должны допускать в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере перевозок грузовым автомобильным транспортом, такую степень обременения их обязательными платежами (пусть даже и разной природы), которая свидетельствовала бы о несоразмерности общего объема обременения и тем самым приводила бы к нарушению прав и свобод, гарантированных статьями 34 (часть 1) и 35 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации. Иное противоречило бы правовой природе и

предназначению обязанности платить законно установленные налоги и сборы, закрепленной статьей 57 Конституции Российской Федерации, и в конечном счете подрывало бы финансово-материальную базу реализации основных прав и свобод человека, составляющих, по смыслу ее статьи 2, высшую цель для государства.

Таким образом, находящиеся в нормативном единстве положения статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 в системе действующего правового регулирования предполагают обязанность Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации обеспечивать и поддерживать такое состояние правового регулирования обязательных платежей в дорожные фонды, при котором не допускается избыточность совокупного экономического бремени, возлагаемого на собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств системой обязательных платежей в дорожные фонды, на основе анализа целесообразности и экономической обоснованности как каждого конкретного платежа (его размера), так и системы в целом, а также с учетом сбалансированности интересов уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, – учитывая условия ее взимания в сопоставлении с условиями взимания транспортного налога – является в настоящее время основным финансовым бременем для собственников (владельцев) указанных транспортных средств, которые регулярно осуществляют перевозки по этим дорогам и, соответственно, участвуют в финансировании публичной деятельности по их поддержанию в надлежащем состоянии. В связи с этим Правительством Российской Федерации разработан и внесен на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс

Российской Федерации», предполагающего для собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств возможность зачета суммы данной платы при исчислении в соответствующем налоговом периоде размера транспортного налога (который тоже направлен на возмещение публичных затрат, связанных с негативным воздействием транспортного средства, и рассчитывается исходя из параметров, отражающих в определенной мере степень такого негативного воздействия), а также предусматривающего для них установление налоговой преференции по транспортному налогу до 1 января 2019 года. Тем самым Правительство Российской Федерации, по сути, признало необходимость оптимизации указанных платежей и снижения финансового бремени для собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств. Такая корректировка правового регулирования отвечает принципам соразмерности и справедливости и является конституционно оправданной.

Используя при реализации фискальной политики различные средства для финансового обеспечения публичной деятельности по поддержанию автомобильных дорог общего пользования федерального значения в надлежащем состоянии, федеральный законодатель не только вправе, но и обязан принимать меры, направленные на недопущение избыточного финансового обременения собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств, налагаемого на них в целях компенсации негативного воздействия таких транспортных средств на автомобильные дороги. При этом недопустим как произвольный отказ от таких мер, так и автоматическое прекращение их действия, если им изначально придавался временный характер (как это предполагается, в частности, в законопроекте, внесенном Правительством Российской Федерации), без оценки того, имеются ли для этого надлежащие условия с учетом изменений в объеме финансового бремени, состояния автомобильных дорог, а также общей экономической ситуации.

4. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение (статья 115, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Как следует из названного конституционного положения и основанных на нем правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 14 июля 2005 года № 8-П, от 28 февраля 2006 года № 2-П и от 31 января 2008 года № 2-П, федеральный законодатель, наделяя Правительство Российской Федерации теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен четко определить его конституционно допустимые пределы, а также круг вопросов, по которым Правительство Российской Федерации вправе принимать нормативно-обязывающие решения.

4.1. Согласно части 8 статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ размер и порядок взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, устанавливается Правительством Российской Федерации. Реализуя указанное законодательное предписание в постановлении от 14 июня 2013 года № 504, Правительство Российской Федерации действовало в рамках Конституции Российской Федерации, возлагающей на него обеспечение исполнения федерального бюджета и управление федеральной собственностью (статья 114, пункты «а», «г» части 1), а также Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (статьи 2 и 3).

По смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации, фискальный платеж неналогового характера может считаться законно установленным при условии, что его существенные элементы, по общему правилу, закреплены непосредственно в законе, тем не менее федеральный законодатель не лишен

возможности передать Правительству Российской Федерации определение отдельных элементов такого платежного обязательства – с учетом особенностей предмета правового регулирования и специфики соответствующего платежа. При этом, поскольку определение состава доходов и расходов бюджета в силу принципа разделения властей относится к сфере законодательного регулирования, отнесение обязательного публичного платежа к неналоговым (каковым является плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами), как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 4 апреля 1996 года № 9-П, от 11 ноября 1997 года № 16-П, от 17 июля 1998 года № 22-П, от 28 февраля 2006 года № 2-П и др.), не освобождает федерального законодателя от необходимости указания в законе его основных элементов, таких как субъект (плательщик), объект, база и максимальный размер ставки (или, во всяком случае, критерии ее определения).

Статья 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ устанавливает ряд основных элементов предусмотренной ею платы: объект, каковым является движение большегрузных транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, за исключением платных автомобильных дорог и платных участков автомобильных дорог (части 1 и 5), и субъекты, к каковым относятся собственники (владельцы) таких транспортных средств, а в отношении транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, – водители, если такая плата не внесена собственниками соответствующих транспортных средств (части 6 и 6¹). Данная статья раскрывает также содержание понятия «разрешенная максимальная масса транспортного средства» (части 3 и 4) и перечисляет виды транспортных средств, собственники (владельцы) которых освобождаются от внесения платы, – предназначенные для перевозки людей, специальные транспортные средства,

используемые для осуществления деятельности пожарной охраны, полиции, медицинской скорой помощи, аварийно-спасательных служб, военной автомобильной инспекции, и др. (часть 7).

Что касается базы соответствующих платежей, то прямое указание на их исчисление в зависимости от протяженности маршрута движения большегрузного транспортного средства непосредственно содержится в постановлении Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504. Однако, как следует из статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ, связывающей необходимость внесения платы с движением большегрузных транспортных средств, базой для ее взимания выступает именно пройденное ими расстояние по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения. Не указывая максимальный размер платы, данная статья в то же время исходит из ее «амортизационной» природы, т.е., по сути, обозначает критерий определения ее верхнего предела.

Таким образом, по смыслу положений статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 в контексте требований статей 34 (часть 1), 35 (части 2 и 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, размер платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения движением большегрузного транспортного средства, не может превышать размер вреда (в денежном выражении), дополнительно причиняемого таким транспортным средством (с учетом усредненных расчетов) по сравнению с транспортным средством, имеющим меньшую разрешенную максимальную массу.

Поскольку обязательный публичный платеж в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, относится к неналоговым платежам, федеральный законодатель в данном случае вправе наделить Правительство Российской Федерации правомочием посредством

принятия постановления определять конкретный размер данного платежа, что согласуется с конституционными критериями определения размера обязательных неналоговых платежей, позволяя оперативно реагировать на изменяющиеся рыночные условия и с соблюдением требования об адаптации граждан к новым нормативам корректировать их на основе баланса прав и законных интересов плательщиков, с одной стороны, и финансового обеспечения дорожной деятельности – с другой.

4.2. Согласно утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 Правилам взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, полномочия по обеспечению функционирования системы взимания платы возлагаются на оператора (индивидуального предпринимателя или юридическое лицо), который в этих целях осуществляет, в частности, регистрацию транспортных средств в системе взимания платы, перечисляет внесенные собственником (владельцем) транспортного средства в качестве платы денежные средства в доход федерального бюджета, предоставляет на безвозмездной основе бортовое устройство, ведет персонифицированную запись собственника (владельца) транспортного средства, предоставляет ему необходимую информацию (пункты 2, 5 и 6).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р оператор (концессионер) принимает на себя ряд обязательств, в том числе по проектированию, строительству и производству объектов системы взимания платы, обеспечению ее функционирования за счет собственных и (или) привлеченных средств. При этом создаваемые объекты становятся собственностью Российской Федерации.

В данном случае Правительство Российской Федерации – в соответствии с предписаниями Конституции Российской Федерации, ее

статей 8, 34, 35 (части 2 и 3), 71 (пункты «д», «и»), 75 (часть 3), 114 (пункт «г» части 1) и 115 (часть 1), – на основании и во исполнение федерального закона вправе с использованием элементов правового института концессии предоставить на определенных условиях индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу правомочия по организации и обеспечению взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами (создание необходимых для этого объектов, прием платы и перечисление ее в федеральный бюджет и др.). Привлечение указанных субъектов, в том числе с целью получения частных инвестиций, для решения на основе государственно-частного партнерства определенных публично значимых задач, включая создание транспортной инфраструктуры общего пользования и ее эксплуатацию, с передачей такого рода субъектам ряда правомочий, связанных с обеспечением взимания данной платы, само по себе конституционно допустимо. Такое регулирование позволяет своевременно решать связанные с задействованием значительных технических ресурсов публично значимые задачи в сфере дорожной деятельности. При этом выбор конкретного лица в качестве оператора системы взимания платы, связанный с использованием концессионного соглашения, равно как и порядок заключения и содержание самого концессионного соглашения, включая размер получаемого оператором за выполнение своих функций вознаграждения, должны соответствовать требованиям Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Наделение оператора правом взимания платы, согласно предписаниям пунктов 6 и 11 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, не предполагает наличие у него каких-либо возможностей распоряжаться внесенными плательщиками денежными средствами, кроме как перечислять их в полном объеме в федеральный бюджет, а также – в установленных нормативными

актами случаях – возвращать плательщику, и, соответственно, не допускается использование оператором этих денежных средств для иных целей, что согласуется с конституционно-правовой характеристикой данной платы как обязательного неналогового платежа в бюджет.

4.3. Предоставление хозяйствующему субъекту – индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу как участникам гражданского оборота правомочий по взиманию платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, – поскольку в данном случае во взаимоотношениях с иными лицами (плательщиками) реализация этих правомочий связана с определенными действиями публично-правового характера, по общему правилу, относящимися к предмету деятельности представителей органов публичной власти, – в силу требований Конституции Российской Федерации, ее статей 71 (пункты «в», «г», «д», «о») и 76 (часть 1), может осуществляться исключительно на основе прямого волеизъявления федерального законодателя.

То обстоятельство, что администрирование указанной платы возложено на Федеральное дорожное агентство (приложение № 5 к Федеральному закону от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»), при отсутствии конкретного наполнения этой функции во взаимоотношениях с плательщиками не устраняет необходимость обеспечения надлежащего регулирования статуса оператора системы взимания платы. Равным образом осуществляемым Счетной палатой Российской Федерации как постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), подотчетным Федеральному Собранию (статьи 2, 5 и 19 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»), контролем за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета в рамках соответствующего концессионного соглашения, а также за своевременным исполнением его доходных статей, включая контроль за поступлением в

доход федерального бюджета данной платы, который создает определенные гарантии защиты государственных и общественных интересов, не исчерпываются все необходимые функции контроля, связанные со спецификой оператора, как он определен Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, и распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 378-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» статья 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ дополнена частью 9 (вступает в силу с 15 ноября 2016 года), в которой оператор системы взимания платы обозначен в качестве субъекта соответствующих правоотношений, а содержание возложенных на Правительство Российской Федерации данной нормой полномочий по регулированию отношений с его участием позволяет сделать вывод о волеизъявлении федерального законодателя в пользу избранного Правительством Российской Федерации подхода к определению статуса оператора.

Тем не менее вытекающие из Конституции Российской Федерации требования обеспечения баланса интересов государства, плательщиков и оператора в правоотношениях по взиманию данной платы, стабильности правоотношений предполагают обязанность федерального законодателя в разумные сроки установить порядок определения оператора системы взимания платы и критерии, которым он должен соответствовать, а также гарантии интересов Российской Федерации и плательщиков во взаимоотношениях с ним. Во всяком случае, если предполагается право оператора ограничивать доступ плательщика (потенциального плательщика) к использованию системы взимания платы, в том числе отказывать ему в

совершении необходимых для этого действий, то такое право оператора должно быть предусмотрено нормативно. Совершение же непосредственно самим оператором действий, сопоставимых по форме и последствиям с применяемыми исключительно органами публичной власти мерами административного принуждения, в любом случае недопустимо.

4.4. Утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 Правилами к компетенции оператора системы взимания платы отнесено опубликование в средствах массовой информации актов, регулирующих порядок внесения владельцем транспортного средства платы оператору и порядок перечисления оператором денежных средств владельца транспортного средства в качестве платы в доход федерального бюджета; порядок возврата владельцу транспортного средства денежных средств, не перечисленных либо излишне перечисленных оператором в доход федерального бюджета; порядок пользования владельцем транспортного средства, в том числе зарегистрированного в иностранном государстве, предоставленным ему бортовым устройством, порядок и условия его возврата и замены, а также ответственность владельца транспортного средства за нарушение порядка пользования бортовым устройством; порядок внесения платы владельцем транспортного средства в случае неисправности или утраты бортового устройства или стороннего бортового устройства; порядок получения владельцем транспортного средства информации о его персонализированных данных в системе взимания платы; порядок информирования владельцем транспортного средства оператора о планируемом маршруте, времени (дате) движения транспортного средства по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения при отсутствии бортового устройства или стороннего бортового устройства, их неисправности или утрате, а также при внесении владельцем транспортного средства платы в случае оформления маршрутной карты; иные вопросы

взаимодействия владельца транспортного средства и оператора, касающиеся расчета и взимания платы (пункт 4).

Названные положения не исключают (о чем свидетельствует и практика их реализации) принятие самим оператором актов по вопросам, отнесенным к его компетенции, что применительно к актам по вопросам организационно-технического характера, связанным в том числе с эксплуатационными характеристиками внедряемого оператором в рамках системы взимания платы оборудования, а также с информированием собственников (владельцев) транспортных средств о ее работе, конституционно допустимо. Однако оператор (индивидуальный предприниматель или юридическое лицо – участники гражданского оборота) во всяком случае не вправе принимать нормативные правовые акты по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к прерогативам публичной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 7-П и от 14 июля 2005 года № 8-П), в частности по вопросам, которые непосредственно затрагивают как имущественные права плательщиков, так и право на доступ к избранному ими виду предпринимательской деятельности. Правовое регулирование соответствующих отношений, связанных с исполнением плательщиками публичной финансовой обязанности по внесению данной платы и предоставлением им гарантий в этих отношениях, – в силу статей 10, 71 (пункты «в», «д», «з», «и») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации – может быть установлено только федеральным законодателем либо в определенном им порядке.

Конституционным принципам осуществления публичной власти и запрету недобросовестной конкуренции (статья 8, часть 2; статья 34, часть 2, Конституции Российской Федерации) противоречит и предоставление оператору системы взимания платы права самому устанавливать правила взаимодействия с бюджетной системой Российской Федерации, включая

порядок перечисления оператором денежных средств собственника (владельца) транспортного средства в качестве платы в доход федерального бюджета, т.е. управления денежными средствами, которые после уплаты их плательщиком должны становиться федеральным имуществом и поступать в федеральную собственность, а также правила относительно «иных вопросов взаимодействия владельца транспортного средства и оператора, касающихся расчета и взимания платы» (перечень которых имеет открытый характер), несоблюдение которых фактически может являться основанием привлечения собственников (владельцев) транспортных средств к административной ответственности, притом что неопределенность правовых характеристик (свойств) соответствующих актов может затруднять их судебное обжалование.

Таким образом, положения пункта 4 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, в той мере, в какой ими не исключается возможность принятия оператором системы взимания платы актов нормотворческого (властно-распорядительного) характера, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 71 (пункты «в», «д», «з», «и») и 76 (часть 1), с точки зрения нарушения прерогатив федерального законодателя, что в конечном счете ведет к нарушению ее статей 34 (часть 1), 35 (части 2 и 3) и 55 (часть 3), поскольку по своему содержанию эти положения создают возможность принятия ненадлежащими субъектами нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы, находящиеся под защитой указанных статей Конституции Российской Федерации.

Данному выводу не препятствует и то обстоятельство, что с 15 ноября 2016 года вступает в силу часть 9 статьи 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ, согласно которой установление порядка перечисления в доход федерального бюджета соответствующей платы, порядка возврата собственнику (владельцу) транспортного средства денежных средств, не перечисленных либо излишне перечисленных в доход федерального бюджета в целях исполнения положений данной статьи, порядка информационного

взаимодействия собственника (владельца) транспортного средства, в том числе зарегистрированного на территории иностранного государства, и оператора системы взимания платы, а также правил пользования технически и технологически связанными объектами, обеспечивающими взимание платы, возлагается на Правительство Российской Федерации. Названными законоположениями, как следует из их содержания во взаимосвязи с пунктом 4 Правил, также не исключается возможность принятия оператором системы взимания платы обязательных для ее плательщиков нормативных правовых актов.

5. Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен статьей 12.21³ «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн». В настоящее время данная статья действует в редакции Федерального закона от 14 декабря 2015 года № 378-ФЗ, в соответствии с которой размер административного штрафа за предусмотренное ею административное правонарушение существенно снижен и равняется пяти тысячам рублей (часть 1), а при повторном привлечении к административной ответственности – десяти тысячам рублей (часть 2).

Установление административной ответственности в качестве способа обеспечения соблюдения обязанности по внесению платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, согласуется с вытекающим из Конституции Российской Федерации, ее статей 71 (пункты «в», «з», «о»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 1 и 2), правомочием федерального законодателя вводить меры административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных

федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в целях предупреждения совершения таких правонарушений (часть 1 статьи 1.1 и пункт 3 части 1 статьи 1.3 КоАП Российской Федерации). Исходя из этого нет оснований полагать, что предусмотренная статьей 12.21³ КоАП Российской Федерации административная ответственность не соответствует характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей либо допускает избыточное государственное принуждение.

Вопреки доводам заявителей по настоящему делу, пункт 12 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, которым конкретизированы отдельные элементы правового механизма исполнения собственниками (владельцами) большегрузных транспортных средств обязанности по внесению платы, сам по себе не создает нового регулирования по этому вопросу, поскольку нормативное определение такого противоправного действия, как движение большегрузного транспортного средства по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения без внесения платы, содержится в самой статье 31¹ Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ, устанавливающей данную плату. Постановление же Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504 лишь допустимым образом уточняет его признаки, притом что сама по себе модель нормативного регулирования административной ответственности, при которой Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность за нарушение правил (порядка), установленных подзаконными актами, отсылая к ним, является достаточно распространенной и как таковая – в контексте положений статьи 1.1 и пункта 3 части 1 статьи 1.3 данного Кодекса – не вызывает сомнений с точки зрения ее конституционности.

Из Конституции Российской Федерации (статья 15, часть 2; статья 49; статья 54, часть 2) не вытекает, что административная ответственность может

быть установлена только за умышленное несоблюдение требований законодательства о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами. Не предусмотрев в данном случае возможность привлечения к ответственности только за умышленное правонарушение, федеральный законодатель не вышел за пределы своих конституционных полномочий.

В то же время, по смыслу статьи 49 Конституции Российской Федерации и конкретизирующей ее положения статьи 1.5 КоАП Российской Федерации, обязательным признаком состава административного правонарушения и, как следствие, основанием административной ответственности является наличие вины привлекаемого к ней лица. Иная интерпретация условий наступления административной ответственности, допускающая наложение административного наказания за действия (бездействие) при наличии лишь признаков объективной стороны состава административного правонарушения, противоречила бы вытекающему из статьи 49 Конституции Российской Федерации принципу виновной ответственности за такого рода деликты, приводила бы к объективному вменению и в конечном счете – к нарушению принципов юридического равенства и справедливости – к несоразмерному ограничению прав и свобод (преамбула; статья 1, часть 1; статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

В связи с этим необходимо учитывать, что характер деятельности по перевозке грузов не исключает ситуаций, объективно препятствующих движению транспортного средства по запланированному маршруту в запланированное время. В таких случаях отсутствие у собственника (владельца) большегрузного транспортного средства реальной возможности оперативно осуществить необходимую корректировку даты, времени и маршрута движения, если им предприняты разумные усилия для такой

корректировки, может свидетельствовать об отсутствии его вины в совершении соответствующего административного правонарушения.

Применительно к статье 12.21³ КоАП Российской Федерации это означает, что при производстве по делу о предусмотренном данной статьей административном правонарушении привлекаемое к административной ответственности лицо не лишено возможности приводить доказательства в обоснование того, что наличие в его действиях (бездействии) формальных признаков объективной стороны состава данного административного правонарушения было вызвано не зависящими от него обстоятельствами, обусловленными сложившейся дорожной обстановкой, состоянием транспортной инфраструктуры или иными подобными причинами.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать находящиеся в нормативном единстве положения статьи 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21³ КоАП Российской Федерации, устанавливающие институт платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, как обязательного публичного платежа неналогового характера и предусматривающие полномочие Правительства Российской Федерации по установлению размера

и порядка взимания данного платежа в соответствии с законом, наделение оператора системы взимания платы функциями по организационному и техническому обеспечению работы системы взимания платы, в том числе по приему платы и перечислению ее непосредственно в федеральный бюджет, а также введение административной ответственности за движение транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, без внесения данной платы, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по конституционно-правовому смыслу названных положений в системе правового регулирования:

предполагается обязанность Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации обеспечивать и поддерживать такое состояние правового регулирования обязательных платежей в дорожные фонды, при котором не допускается избыточность совокупного экономического бремени, возлагаемого на собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств системой обязательных платежей в дорожные фонды, на основе анализа целесообразности и экономической обоснованности как каждого конкретного платежа (его размера), так и системы в целом, а также с учетом сбалансированности интересов уровней бюджетной системы Российской Федерации;

размер платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, не может превышать размер вреда (в денежном выражении), дополнительно причиняемого такими транспортными средствами (с учетом усредненных расчетов) по сравнению с транспортными средствами, имеющими меньшую разрешенную максимальную массу; поскольку данная плата относится к неналоговым платежам, федеральный законодатель был вправе наделить Правительство Российской Федерации правомочием определять конкретный размер данного обязательного публичного платежа;

не допускается повышение установленной в настоящее время Правительством Российской Федерации платы – помимо индексации ее размера в нормативно закрепленных пределах – без указания на такую возможность в федеральном законе и без предоставления плательщикам гарантий адаптации к ее повышению; при этом с соблюдением требования о гарантиях адаптации плательщиков к повышению платы должны осуществляться отмена или увеличение понижающего коэффициента к размеру платы в случае, если пределы его действия во времени не определены;

возложение на собственников (владельцев) большегрузных транспортных средств обязанности по внесению данной платы наряду с предусмотренными Налоговым кодексом Российской Федерации транспортным налогом и акцизом на бензин и дизельное топливо – учитывая, что объекты обложения названными публичными платежами не совпадают, – не ведет к двойному обложению указанных лиц;

оператор не вправе ограничивать доступ плательщика (потенциального плательщика) к использованию системы взимания платы, в том числе отказывать ему в совершении действий, необходимых для доступа к этой системе, если такая возможность и ее основания не предусмотрены нормативно; совершение же непосредственно оператором действий, сопоставимых по форме и последствиям с применяемыми исключительно органами публичной власти мерами административного принуждения, в любом случае недопустимо;

исключается распоряжение оператором денежными средствами, внесенными в счет платы, кроме как их перечисление в федеральный бюджет, а также – в установленных нормативными правовыми актами случаях – возврат плательщику, и, соответственно, не допускается использование оператором этих денежных средств для иных целей;

не допускается наложение административного наказания в виде административного штрафа за несоблюдение требований, предусмотренных

данными нормативными положениями, при отсутствии вины лица, привлекаемого к административной ответственности; при производстве по делу об административном правонарушении такое лицо во всяком случае не лишено возможности приводить доказательства в обоснование того, что наличие в его действиях (бездействии) формальных признаков объективной стороны состава данного административного правонарушения было вызвано не зависящими от него обстоятельствами, обусловленными сложившейся дорожной обстановкой, состоянием транспортной инфраструктуры или иными подобными причинами.

Конституционно-правовой смысл указанных нормативных положений, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование, в том числе в судебной практике.

Признанием указанных нормативных положений не противоречащими Конституции Российской Федерации с федерального законодателя не снимается обязанность в разумные сроки установить порядок определения оператора системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения большегрузными транспортными средствами, и критерии, которым он должен соответствовать, а также гарантии интересов Российской Федерации и плательщиков во взаимоотношениях с ним. Равным образом не исключается правомочие федерального законодателя закрепить базу для взимания соответствующих платежей и критерии установления их максимального размера непосредственно в федеральном законе.

2. Признать положения пункта 4 Правил взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 71 (пункты «в», «д», «з», «и») и 76 (часть 1), в той мере, в какой

ими не исключается возможность принятия оператором системы взимания платы – индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом как участниками гражданского оборота нормативных правовых актов (актов нормотворческого (властно-распорядительного) характера), в том числе касающихся установления порядка внесения платы и перечисления ее в доход федерального бюджета, а также возврата плательщику излишне уплаченных сумм.

Учитывая, что утрата силы пунктом 4 указанных Правил в части, признанной не соответствующей Конституции Российской Федерации, с момента провозглашения настоящего Постановления может повлечь за собой невозможность функционирования системы взимания платы (что в дальнейшем потребует новой адаптации к ней и может вызвать увеличение размера платы, обусловленное необходимостью восполнения денежных средств, не полученных в связи с этим бюджетом, и в конечном счете снизить уровень защиты законных экономических интересов ее плательщиков), а также принимая во внимание, что до 15 ноября 2016 года Правительством Российской Федерации должно быть осуществлено правовое регулирование, направленное на сокращение объема принимаемых оператором актов, Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным установить срок до 15 ноября 2016 года для приведения нормативного регулирования в этой части в соответствие с требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении. Этим не отменяется обязанность внесения платы на основе действующего регулирования, в том числе применения до указанной даты принятых оператором актов.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, 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). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 14-П

**Мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Г.А.Гаджиева**

Проголосовав за принятое Постановление по существу рассматриваемого Конституционным Судом Российской Федерации вопроса, но будучи частично несогласным с мотивировкой принятого решения, излагаю свое мнение по делу.

Одним из элементов предмета рассмотрения по настоящему делу являются полномочия Правительства Российской Федерации по регулированию размера и порядка взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, а также правового статуса оператора системы взимания платы. В связи с этим перед Конституционным Судом Российской Федерации стоит задача определить конституционные и административно-правовые условия возложения полномочия по сбору платы на оператора, являющегося лицом частного права. Поскольку происходит передача (делегирование) одной из

государственных функций по сбору фискальных платежей негосударственной организации, необходимо определить конституционно-правовую систему координат для этого нового явления в правовой жизни.

Одни из основных конституционных принципов, входящих в эту систему координат, – принципы демократического и правового государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), которые являются конституционно-правовым основанием для демократической легитимации передачи государственных полномочий субъектам частного права, изменяющей эстетику государства. Данные основополагающие принципы, в сцеплении с конституционным принципом поддержки конкуренции (статья 8, часть 1; статья 34, часть 2, Конституции Российской Федерации) и равноудаленности государства от бизнес-структур, его нейтральности, создают кумулятивный эффект, когда принцип защиты конкуренции усиливает значение принципа демократии в экономической сфере и наоборот. Конституция Российской Федерации предопределяет необходимость в повышенной демократической легитимации передачи отдельных государственных функций юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которая предполагает анализ правоотношений, возникающих между законодательными и исполнительными органами власти Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и субъектом частного права при заключении концессионных соглашений.

В обоснование неконституционности оспариваемых норм в процедуре абстрактного нормоконтроля заявители ссылаются на то, что государственные полномочия по взиманию обязательных платежей переданы – без соответствующего указания на такую возможность в законе – лицу частного права, полномочия и ответственность которого законодательно не урегулированы и концессионное соглашение с которым заключено без проведения конкурса. В связи с этим заслуживают внимания две проблемы конституционного права, касающиеся, во-первых, делегирования государственно-властных, в том числе нормотворческих, полномочий лицам

частного права и, во-вторых, того, возможно ли использование для делегирования такого рода полномочий общих концессионных соглашений (или же концессионных соглашений *sui generis*).

Возложение на лиц частного права публично-правовых функций признано Конституционным Судом Российской Федерации в принципе допустимым (Определение от 15 сентября 2015 года № 1838-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ЗАО «Юрэнерго», которое оспаривало конституционность законоположений о регистрации юридических лиц применительно к возложению на ЗАО «Интерфакс» обязанности оператора Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц и внесению платы за совершение соответствующих действий).

Как вытекает из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 10, 11 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 18, 64, 71 (пункт «а») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, именно федеральный законодатель призван, руководствуясь целями обеспечения баланса конституционных ценностей, осуществлять правовое регулирование конституционно закрепленных обязанностей, в частности определять объем их нормативного содержания, механизмы реализации, включая уровни правового регулирования, а также меру юридической ответственности за их нарушение. Данная правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2009 года № 8-П. Согласно же другой правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации правовая норма может считаться определенной лишь в том случае, если является понятной природа правовых отношений, возникающих на основании этой нормы, их относимость к одной из отраслей права (к одному из институтов отрасли), на что обращается внимание в заключении Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. И с этой точки зрения не вполне ясно, являются ли нормы, вводящие плату за проезд большегрузных автомобилей и регулирующие соответствующие правила, по своей природе частно- либо публично-правовыми, выступают ли они составной частью

административного, финансового или гражданского права. Данный вопрос имеет принципиальное значение, поскольку от ответа на него зависит порядок установления такой платы и правовые основы взаимоотношений между государством и оператором ее взимания.

В целях конституционно-правового истолкования природы правовых отношений, возникающих между владельцами большегрузных автомобилей и оператором, а также между оператором и государством, необходим анализ положений гражданского законодательства и специального законодательства о концессионных соглашениях.

В российском законодательстве не содержится ясности о природе рассматриваемых отношений. Очевидно, что плата за проезд большегрузных автомобилей не является разновидностью обязательств, возникающих из причинения вреда, предусмотренных главой 59 ГК Российской Федерации, поскольку охранительные деликтные правоотношения возникают для компенсации имущественных потерь собственника, которые произошли в результате противоправных действий. Движение большегрузных автомобилей по федеральным автомобильным дорогам противоправным виновным поведением не является. Экономическое содержание указанных правоотношений – компенсация амортизации стоимости федеральных дорог при их правомерном использовании владельцами большегрузных автомобилей.

В связи с этим законодателю следовало бы уточнить наименование нового неналогового платежа. По своей экономической сути это плата не возмещение вреда, а за использование дорожной инфраструктуры владельцами большегрузных автомобилей и за использование ими общего блага – воздуха, в который выбрасываются вредные вещества. Наименование фискального платежа не должно исказить экономический смысл взимаемой платы. Установленное в законе требование о том, что фискальные платежи должны иметь экономическое обоснование и не могут быть произвольными (пункт 3 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации), распространяется и на указание законодателем точного наименования платежа, поскольку оно тоже

имеет нормативное значение, предопределяя целевое назначение поступающих в бюджет средств.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и оператором рассматривается как концессионное, что следует из распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2013 года № 531-р, которым предусматривалось заключить концессионное соглашение в отношении объектов, предназначенных для взимания платы, используемых в целях обеспечения функционирования системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, и которое утратило силу в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р. В последнем распоряжении, отказавшись без объяснения причин от проведения открытого конкурса, Правительство Российской Федерации установило, что концессионное соглашение заключается с ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы». В нем же предусмотрено, что полномочия концедента при заключении, исполнении и изменении концессионного соглашения от имени Российской Федерации осуществляет Росавтодор.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р утверждены Основные условия концессионного соглашения в отношении объектов, предназначенных для взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, и поручено заключить концессионное соглашение. Согласно пункту 20 Основных условий «в концессионном соглашении содержатся иные предусмотренные федеральными законами условия». При этом не конкретизируется, о каких федеральных законах идет речь, т.е. нет прямой отсылки к Федеральному закону от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», который в главе 3 (статья 21) предусматривает

необходимость проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения.

Несмотря на указанное обстоятельство, вряд ли можно предположить, что концессионное соглашение, заключенное с ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы», не подпадает под действие Федерального закона «О концессионных соглашениях». В соответствии с этим Федеральным законом концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами; к отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из этого Федерального закона или существа концессионного соглашения (статья 3).

Из этого положения следует, что концессионное соглашение является так называемым смешанным гражданско-правовым договором, в котором содержатся элементы различных договоров. Однако неопределенность в правовом регулировании возникает в силу того, что в случае коллизии с гражданско-правовыми нормами приоритет должен отдаваться положениям, содержащимся в Федеральном законе «О концессионных соглашениях». Явно неопределенным является упоминание о «существовании концессионного соглашения», ибо законодатель не прояснил, относится оно к сфере частного или публичного права.

Концессионные соглашения как правовой институт заимствованы из законодательства западных стран (Германия, Италия, Франция), в которых такие соглашения рассматриваются как разновидность административных договоров (российское же административное законодательство не предусматривает понятие административного договора). Согласно статье 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях» объектами концессионных соглашений могут быть автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, т.е. объекты, используемые

при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог, элементы обустройства автомобильных дорог (в том числе остановочные пункты), *объекты, предназначенные для взимания платы*, объекты дорожного сервиса.

По концессионному же соглашению с ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы» объектами соглашения являются объекты системы взимания платы (пункт 1 Основных условий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р). Судя по всему, эти объекты отличаются от перечисленных в статье 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях»; можно предположить, что это специфическое (*sui generis*) концессионное соглашение. Доказательством может служить обзор обязательств концессионера, являющегося лицом частного права, и концедента, являющегося лицом публичного права. В силу подпунктов «п», «р» пункта 5 Основных условий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 1662-р, концессионер *обязан*: осуществлять учет и передачу в установленном концессионным соглашением и законодательством Российской Федерации порядке в доход федерального бюджета средств от сбора платы, полученных в результате деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, а также представлять концеденту отчетность, предусмотренную концессионным соглашением; разрабатывать и согласовывать с концедентом регламенты взаимодействия между участниками системы взимания платы.

Таким образом, частное лицо получило право принимать нормативные акты, регулирующие взаимодействие участников системы взимания платы. Как показывает опыт деятельности частных лиц – концессионеров в Германии и Бельгии («Толл Коллект» и «Сателлик»), они не обладают правом на принятие нормативных актов, которые только согласовываются с концедентом.

Основные правовые принципы таких концессионных соглашений, как соглашения по системе «Платон», должны определяться только федеральным законодателем. Это веление также вытекает из необходимости

демократической легитимации возложения государственных функций на субъектов частного права, к числу принципов которой относится определение порядка поступления собираемых платежей в федеральный бюджет. Само по себе наличие «параллельной налоговой системы» в виде публичных фискальных платежей и парафискалитетов не противоречит Конституции Российской Федерации.¹

Но если плата, вносимая владельцами большегрузных автомобилей, относится к разряду фискальных платежей, то должен применяться общий порядок перечисления собираемых средств в бюджет, исключая посредников. В первоначальной редакции Налогового кодекса Российской Федерации был институт сборщиков налогов, однако соответствующие положения были исключены из закона.

Только если основные правовые принципы концессионного соглашения определяются законом (или, в крайнем случае, на основе и во исполнение закона), возможно исключить случаи нарушения принципов защиты добросовестной конкуренции и равенства предпринимательских структур перед государством, их равноудаленности от государства. В отсутствие законодательного регулирования оказалось возможным открытие счетов оператора в коммерческом банке без проведения конкурсных процедур и не прямое поступление собираемых средств в федеральный бюджет.

¹ Налоговая реформа: ревизия «параллельной налоговой системы» / Торгово-промышленная палата Российской Федерации. М., 2015.