

По делу о проверке конституционности статьи 2.6-1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21-1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И.Думилина и А.Б.Шарова

Постановление · № 5-П · от 18.01.2019 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 2.6 1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И.Думилина и А.Б.Шарова

город Санкт-Петербург 18 января 2019 года

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

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктами 3 и 3 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47 1, 74, 86, 96, 97, 99, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" ,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности статьи 2.6 1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации .

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Костромского областного суда и жалобы граждан А.И.Думилина и А.Б.Шарова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку запрос и жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

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

установил:

1. Статья 2.6 1 КоАП Российской Федерации предусматривает следующие особенности административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств: к административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств (часть 1); собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной

ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в соответствии с частью 3 статьи 28.6 того же Кодекса, будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц (часть 2).

Административная ответственность за нарушение правил движения тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств установлена в статье 12.21 1 КоАП Российской Федерации, согласно которой:

движение тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства с превышением допустимых габаритов транспортного средства на величину не более 10 сантиметров без специального разрешения, либо с превышением габаритов, указанных в специальном разрешении, на величину не более 10 сантиметров, либо с превышением допустимой массы транспортного средства или допустимой нагрузки на ось транспортного средства на величину более 2, но не более 10 процентов без специального разрешения, либо с превышением массы транспортного средства или нагрузки на ось транспортного средства, указанных в специальном разрешении, на величину более 2, но не более 10 процентов влечет наложение административного штрафа на водителя в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц, ответственных за перевозку, - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей, а в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, - на собственника (владельца) транспортного средства в размере ста пятидесяти тысяч рублей (часть 1);

движение тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства с превышением допустимых габаритов транспортного средства на величину более 10, но не более 20 сантиметров либо с превышением допустимой массы транспортного средства или допустимой нагрузки на ось транспортного средства на величину более 10, но не более 20 процентов без специального разрешения влечет наложение административного штрафа на водителя в размере от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц, ответственных за перевозку, - от двадцати пяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей, а в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, - на собственника (владельца) транспортного средства в размере трехсот тысяч рублей (часть 2);

движение тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства с превышением допустимых габаритов транспортного средства на величину более 20, но не более 50 сантиметров либо с превышением допустимой массы транспортного средства или допустимой нагрузки на ось транспортного средства на величину более 20, но не более 50 процентов без специального разрешения влечет наложение административного штрафа на водителя в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей или лишение права управления транспортными средствами на срок от двух до четырех месяцев; на должностных лиц, ответственных за перевозку, - от тридцати пяти тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц - от трехсот пятидесяти тысяч до четырехсот тысяч рублей, а в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, - на собственника (владельца) транспортного средства в размере четырехсот тысяч рублей (часть 3);

движение тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства с превышением допустимых габаритов на величину более 50 сантиметров без специального разрешения, либо с

превышением габаритов, указанных в специальном разрешении, на величину более 50 сантиметров, либо с превышением допустимой массы транспортного средства или допустимой нагрузки на ось транспортного средства на величину более 50 процентов без специального разрешения, либо с превышением массы транспортного средства или нагрузки на ось транспортного средства, указанных в специальном разрешении, на величину более 50 процентов влечет наложение административного штрафа на водителя транспортного средства в размере от семи тысяч до десяти тысяч рублей или лишение права управления транспортными средствами на срок от четырех до шести месяцев; на должностных лиц, ответственных за перевозку, - от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей, а в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, - на собственника (владельца) транспортного средства в размере пятисот тысяч рублей (часть 6).

1.1. Постановлением начальника центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения (далее - ЦАФАП) ГИБДД Управления МВД России по Костромской области от 4 октября 2017 года гражданин П. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации. Поскольку правонарушение было зафиксировано работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, П. как собственнику транспортного средства назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере пятисот тысяч рублей. Постановление по делу об административном правонарушении оставлено без изменения решением Островского районного суда Костромской области от 28 декабря 2017 года.

П. обжаловал состоявшееся постановление и решение в Костромской областной суд, который определением от 24 апреля 2018 года приостановил производство по жалобе и направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности части 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации, а также частей 1 и 2 той же статьи, имея в виду, как указано в обращении, что в силу статей 30.7 и 30.9 данного Кодекса постановление и решение могут быть изменены путем переквалификации содеянного и что уплаченная П. (который воспользовался правом, предоставленным ему частью 1 3 статьи 32.2 данного Кодекса) половина суммы штрафа несоразмерна наказанию, будь оно назначено при фиксации правонарушения без специальных технических средств.

По мнению заявителя, части 1, 2 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации не соответствуют статьям 6 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют назначить лицу за совершение одного и того же административного правонарушения, повлекшего одни и те же вредные последствия, административное наказание в виде административного штрафа в размерах, значительно различающихся в зависимости исключительно от способа фиксации правонарушения.

1.2. Как собственник транспортного средства был привлечен к административной ответственности гражданин А.И.Думилин: постановлением заместителя начальника ЦАФАП ГИБДД Главного управления МВД России по Нижегородской области от 19 апреля 2018 года за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации, ему назначен административный штраф в размере трехсот тысяч рублей. Решением Сергачского районного суда Нижегородской области от 14 июня 2018 года постановление оставлено без изменения, с чем согласился Нижегородский областной суд (решение от 26 июля 2018 года). В судебном заседании А.И.Думилин пояснил, что не является индивидуальным предпринимателем и на своем транспортном средстве перевозил не коммерческий, а частный груз - сруб, а потому должен быть подвергнут наказанию за содеянное в качестве водителя, но данное обстоятельство суды не приняли во внимание.

Заявитель просит признать часть 2 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации противоречащей статьям 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она устанавливает фиксированный размер административного штрафа для собственника (владельца) транспортного средства вне зависимости от того, является ли он юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или нет, и тем самым не позволяет дифференцировать административную ответственность надлежащим образом, притом что размер штрафа, предусмотренного санкцией оспариваемой нормы для собственников (владельцев) транспортных средств, равен максимальному размеру штрафа, налагаемого на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей за совершение того же правонарушения.

1.3. Гражданин А.Б.Шаров, являющийся индивидуальным предпринимателем, был привлечен к административной ответственности как собственник транспортного средства постановлениями должностного лица ЦАФАП ГИБДД Управления МВД России по Рязанской области: 22 июня 2017 года - за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации ; 29 июня и 6 июля 2017 года - за совершение административных правонарушений, предусмотренных частью 3 той же статьи. За каждое правонарушение ему был назначен административный штраф: в первом случае в размере трехсот тысяч рублей, а в двух других - четырехсот тысяч рублей. Постановления оставлены без изменения решениями заместителя начальника ЦАФАП ГИБДД Управления МВД России по Рязанской области от 10 и 22 августа 2017 года.

Обжалуя в судах различных инстанций постановления о привлечении к административной ответственности и ссылаясь в том числе на часть 2 статьи 2.6 1 КоАП Российской Федерации , А.Б.Шаров представил доказательства того, что его транспортным средством управлял водитель, с которым он заключил трудовой договор. Однако доводы заявителя и его защитника были отклонены (решения Шацкого районного суда Рязанской области от 14, 22 и 23 ноября 2017 года, оставленные без изменения вышестоящим судом).

А.Б.Шаров полагает, что части 2 и 3 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации нарушают его права, гарантированные статьями 6 (часть 2), 17 (часть 1) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку, не распространяя нормативно закрепленную возможность снизить размер штрафа для юридического лица, индивидуального предпринимателя с учетом всех обстоятельств совершенного им правонарушения на собственников (владельцев) транспортных средств, устанавливая для них фиксированный размер штрафа, равный максимальному размеру штрафа, предусмотренного для юридического лица, индивидуального предпринимателя за совершение соответствующего правонарушения, выявленного в общем порядке. Нарушение же своих конституционных прав статьей 2.6 1 данного Кодекса заявитель усматривает в том, что эта норма не допускает освобождение от ответственности собственника (владельца) транспортного средства, если оно в момент фиксации правонарушения управлялось иным лицом на основании трудового договора с его собственником (владельцем).

1.4. Согласно статьям 3, 36, 74, 96, 97, 101 и 102 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по запросам судов и по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона или отдельных его положений в той части, в какой они подлежат применению или были применены в конкретном деле, оценивая как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, а также сложившейся правоприменительной практикой, и учитывая их место в системе правовых норм. Как следует из представленных материалов, А.Б.Шаров фактически оспаривает конституционность не всей статьи 2.6 1 КоАП Российской Федерации , а лишь ее части 2. Следовательно, часть 1 данной статьи не может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, а производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению в силу статьи 68

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" . Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются часть 2 статьи 2.6 1 и части 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации постольку, поскольку на основании данных законоположений решается вопрос о привлечении к административной ответственности за нарушение правил движения по автомобильным дорогам тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств собственников (владельцев) таких транспортных средств в случае фиксации совершенных ими административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим правовым государством, в котором высшей ценностью являются человек, его права и свободы, а основополагающей обязанностью государства - признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, не подлежащих ограничению иначе как федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статьи 1 и 2; статья 55, часть 3). Тем самым особые требования предъявляются к качеству законов, опосредующих взаимоотношения граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) с публичной властью.

Из названных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 15 (часть 2), 45 (часть 1), 71 (пункты "а", "в"), 72 (пункты "б", "к" части 1) и 76 (части 1 и 2) следует, что в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, а также в иных конституционно одобряемых целях законодатель не только вправе, но и обязан использовать все доступные ему - в рамках его дискреционных полномочий - средства, включая установление административной ответственности, руководствуясь при этом общими принципами юридической ответственности, которые имеют универсальное значение и по своей сути относятся к основам конституционного правопорядка. Осуществляя правовое регулирование оснований, условий и сроков привлечения к административной ответственности, законодатель должен исходить из того, что юридическая ответственность может наступать лишь за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов ответственности, а его признаки, равно и содержание конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства (и с требованием справедливости, в частности) в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности; общепризнанным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права служит наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе.

Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости ограничений прав и свобод, их соразмерности конституционно одобряемым целям, а также обязан соблюдать гарантируемое статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, а равно и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы - в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, - каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий или бездействия. В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц от

произвольного административно-юрисдикционного преследования и наказания.

Меры административной ответственности и правила их применения, устанавливаемые законодательством об административных правонарушениях, должны не только отвечать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, личности правонарушителя и степени вины, гарантируя адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и сохраняя баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств.

Приведенные правовые позиции высказаны Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 25 января 2001 года № 1-П, от 17 июля 2002 года № 13-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 13 марта 2008 года № 5-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 18 мая 2012 года № 12-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П и др.

3. Автомобильные дороги общего пользования, будучи основными транспортными артериями страны, предназначены в том числе для перевозки 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 состояние дорог (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2016 года № 14-П). Их сохранность обеспечивается комплексом мероприятий, направленных на соблюдение требований, установленных международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, владельцами (в области ремонта и содержания) и пользователями (в области использования) автомобильных дорог, должностными лицами, юридическими и физическими лицами (в области использования полос отвода и придорожных полос) (пункт 21 статьи 3 Федерального закона 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").

К числу указанных мероприятий относится введение и соблюдение режима эксплуатации тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств, заключающегося, в частности, в том, что движение по автомобильным дорогам крупногабаритного транспортного средства или тяжеловесного транспортного средства, масса которого с грузом или без груза и (или) нагрузка на ось которого более чем на два процента превышает допустимую массу транспортного средства и (или) допустимую нагрузку на ось, требует получения специального разрешения, для чего необходимо согласование в установленном порядке маршрута такого транспортного средства, а также возмещение причиненного тяжеловесным транспортным средством вреда его владельцем (части 1, 2 и 6 статьи 31 Федерального закона "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"), Порядок выдачи специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозку тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, утвержден приказом Минтранса России от 24 июля 2012 года № 258.

Допустимые масса транспортного средства, нагрузка на ось транспортного средства и его габариты установлены в приложениях 1-3 к Правилам перевозок грузов автомобильным транспортом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 года № 272

Одним из средств, призванных обеспечить соблюдение правил движения тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств по автомобильным дорогам, является административная ответственность, предусмотренная статьей 12.21 КоАП Российской Федерации. Эта статья, применяемая в нормативном единстве с иными статьями данного Кодекса и с положениями законодательства об автомобильных дорогах и дорожной деятельности, способствует сохранности и

развитию дорог, недопущению ухудшения их технического состояния и эксплуатационных характеристик (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2018 года № 531-О и от 27 марта 2018 года № 633-О).

3.1. В частях 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации содержатся составы административных правонарушений, различающиеся указанной в них величиной превышения допустимых (установленных специальным разрешением) массы, нагрузки на ось и габаритов тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств при их движении по автомобильным дорогам. При этом составы административных проступков с большей величиной такого превышения предусматривают и больший размер наказания (как правило, это административный штраф) для соответствующих субъектов. Таким образом, обособление закрепленных в названных законоположениях составов административных правонарушений друг от друга, в том числе в части размеров санкций, основано на учете ряда физических показателей, являясь вполне определенным. В случае выявления правонарушений, предусмотренных частями 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации, в общем порядке (пункты 1-3 части 1 статьи 28.1 данного Кодекса) к административной ответственности за их совершение привлекаются при наличии необходимых оснований водители, должностные лица, ответственные за перевозку, юридические лица, причем согласно примечанию к этой статье за административные правонарушения, ею предусмотренные, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица. Собственники же (владельцы) тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств подлежат наказанию в соответствии с названными нормами в случае фиксации предусмотренных ими правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, что согласуется с частью 1 статьи 2.6 1 КоАП Российской Федерации. В силу части 3 статьи 28.6 КоАП Российской Федерации при привлечении на основании статьи 12.21 1 данного Кодекса к ответственности собственников (владельцев) транспортных средств протоколы об административных правонарушениях не составляются, а постановления по делам об административных правонарушениях выносятся уполномоченными органами без участия лиц, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. Особый порядок привлечения к ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, означает, что уполномоченные органы не обязаны доказывать вину собственников (владельцев) транспортных средств при вынесении в отношении них постановлений по делам об административных правонарушениях (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2010 года № 1621-О-О).

Возложение в этом случае ответственности именно на собственников (владельцев) тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств обусловлено особенностями фиксации соответствующих правонарушений, при которой устанавливается, что правонарушение совершено с использованием конкретного транспортного средства, а на основе данных государственного регистрационного учета транспортных средств может быть определен его собственник (владелец). Такой способ фиксации нарушений предусмотренных правил - с предоставлением собственникам (владельцам) транспортных средств возможности доказывать свою невиновность - сам по себе не противоречит Конституции Российской Федерации, его введение в законодательство об административных правонарушениях относится к дискреции федерального законодателя, который для повышения эффективности охраны защищаемых Конституцией Российской Федерации ценностей от противоправных посягательств (что входит в круг задач этого законодательства - статья 1.2 КоАП Российской Федерации) вправе, осуществляя нормативное регулирование, учесть современный уровень развития технических средств выявления запрещенных деяний. Вместе с тем,

если предположить, что в случае фиксации предусмотренных частями 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, требуются установление всех участников правонарушения - водителя, должностного лица, ответственного за перевозку, юридического лица (лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица) - и применение к ним ответственности по общим правилам, то указанная дискреция, по существу, необоснованно отрицалась бы.

На основании частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации в зависимости от способа выявления правонарушения ответственность несут либо водители, должностные лица, ответственные за перевозку, юридические лица (лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), либо только собственники (владельцы) тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств. Следовательно, привлечение к административной ответственности за данное правонарушение в общем порядке водителя, должностного лица, ответственного за перевозку, юридического лица (лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица) исключает привлечение к ответственности за то же правонарушение собственника (владельца) транспортного средства, не являющегося одним из перечисленных субъектов. Если же, к примеру, собственник транспортного средства является одновременно водителем, управлявшим им в момент совершения правонарушения, то в зависимости от способа выявления данного правонарушения такое лицо может быть привлечено к ответственности либо как водитель транспортного средства или как лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, либо как его собственник (владелец).

3.2. Административные наказания собственникам (владельцам) транспортных средств, привлекаемым к ответственности на основании частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации, как и на основании иных статей главы 12 "Административные правонарушения в области дорожного движения" данного Кодекса, назначаются в виде административного штрафа. При этом согласно части 3 1 статьи 4.1 КоАП Российской Федерации, регулирующей порядок назначения административного наказания за административное правонарушение, выявленное с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, размер назначаемого административного штрафа должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи раздела II данного Кодекса, а в случаях, когда в санкции применяемой статьи или части статьи раздела II данного Кодекса предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста и не предусмотрено административное наказание в виде административного штрафа, административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере пяти тысяч рублей, что также мягче, чем заменяемые им наказания.

Однако применение части 3 1 статьи 4.1 КоАП Российской Федерации при привлечении собственников (владельцев) транспортных средств к ответственности на основании частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 данного Кодекса в случае выявления административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, не предполагается, поскольку в указанных положениях статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации для собственников (владельцев) транспортных средств закреплены самостоятельные санкции в виде штрафов, обособленные от санкций для водителей, должностных лиц, ответственных за перевозку, юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности в общем порядке.

Причем в частях 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации административный штраф для собственников (владельцев) транспортных средств установлен в твердом размере, равном

максимальному пределу административного штрафа для привлекаемых к ответственности на их основании в общем порядке юридических лиц (лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица). Какая-либо дифференциация размера штрафа для собственников (владельцев) транспортных средств не предусмотрена, что хотя и согласуется с природой ответственности за правонарушения, выявляемые с помощью специальных технических средств, однако объективно усиливает карательное воздействие значительного по размеру административного штрафа, установленного в твердом размере.

Так, согласно части 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации за совершение предусмотренного в ней правонарушения юридическое лицо привлекается к ответственности в виде штрафа в размере от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей, а при фиксации правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, на собственника (владельца) транспортного средства накладывается штраф в размере пятисот тысяч рублей. Если бы в этом случае применялась часть 3 1 статьи 4.1 данного Кодекса, то штраф для собственника (владельца) транспортного средства равнялся бы четырестам тысячам рублей.

Аналогичным образом сконструированы санкции и в частях 1, 2 и 3 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации. Такое регулирование не может быть объяснено ни тяжестью правонарушения, ни тем, что при его выявлении в общем порядке к ответственности могут быть привлечены несколько разных субъектов - водитель, должностное лицо, ответственное за перевозку, юридическое лицо (лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), а не только собственник (владелец) транспортного средства, поскольку даже сумма минимальных размеров штрафов, установленных для всех категорий лиц, привлекаемых к ответственности в общем порядке, меньше твердого размера штрафа для собственника (владельца) транспортного средства.

При оценке размера санкций, предусмотренных частями 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации для собственника (владельца) транспортного средства, с точки зрения их соответствия критериям справедливости и соразмерности нельзя не учитывать, что предписание части 3 1 статьи 4.1 данного Кодекса в значительной степени обусловлено особенностями распределения бремени доказывания в делах об административных правонарушениях, выявляемых работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, а также невозможностью применения в этом случае всех тех правил индивидуализации наказания, которые применяются при привлечении виновных к ответственности за те же правонарушения в общем порядке. Поэтому если федеральный законодатель установил в названных законоположениях административный штраф для собственников (владельцев) транспортных средств в твердом размере без возможности его дифференциации, то такой штраф во всяком случае не должен достигать максимального предела штрафа для юридических лиц, привлекаемых к ответственности за соответствующие административные правонарушения в общем порядке.

Таким образом, части 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования устанавливают административный штраф для собственников (владельцев) тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств в случае фиксации совершенных ими правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, в размере, равном максимальному пределу административного штрафа для юридических лиц (лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), предусмотренного соответствующей частью той же статьи.

3.3. Федеральный законодатель, установив в частях 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской

Федерации для любых собственников (владельцев) тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств административный штраф в твердом размере, равном максимальному пределу штрафа для юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, привлекаемых к ответственности в общем порядке, ввел, по сути, презумпцию осуществления гражданином - собственником (владельцем) такого транспортного средства предпринимательской деятельности без надлежащей регистрации, даже если тот, не имея статуса индивидуального предпринимателя, использует свое транспортное средство для личных нужд.

Само по себе предназначение тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств в ряду других транспортных средств свидетельствует, что гражданин, являющийся собственником (владельцем) такого транспортного средства и не имеющий статуса индивидуального предпринимателя, с высокой степенью вероятности использует его, чтобы осуществлять хозяйственную деятельность, характерную для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Поэтому введение различной по строгости административной ответственности для гражданина - собственника (владельца) названного транспортного средства в зависимости от того, зарегистрирован ли он в качестве индивидуального предпринимателя или нет, стало бы недопустимым стимулом к занятию соответствующей деятельностью без приобретения данного статуса. Нельзя не учитывать также, что, в отличие от случаев фиксации правонарушений, предусмотренных статьей 12.21 1 КоАП Российской Федерации, с помощью специальных технических средств, при их выявлении в общем порядке, т.е. посредством остановки уполномоченным лицом транспортного средства, проверки у водителя (сопровождающего груз лица) документов, в том числе документов на груз, возникает возможность для того, чтобы установить, является ли водитель транспортного средства также должностным лицом, ответственным за перевозку груза, а при отсутствии у него регистрации в качестве субъекта предпринимательской деятельности - обнаружить признаки ее осуществления без надлежащей регистрации и с помощью межведомственного взаимодействия пресечь такую деятельность.

Следовательно, презумпция осуществления гражданином - собственником (владельцем) тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства предпринимательской деятельности без надлежащей регистрации, вытекающая из статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации, как таковая не противоречит Конституции Российской Федерации, будучи основанной на разумном соотношении характеристик транспортного средства с теми нуждами, для удовлетворения которых оно предназначено. Вместе с тем эта презумпция - по смыслу положений указанной статьи, исключающих для гражданина возможность доказать при рассмотрении его жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, что в момент выявления административного правонарушения принадлежащее ему транспортное средство перевозило груз для личных нужд, - приобретает абсолютный (неопровержимый) характер, перерастая из презумпции в правовую аксиому, что не только не отвечает критериям справедливости, но и существенно ограничивает граждан в праве на защиту своих прав и свобод и тем самым не согласуется с требованиями Конституции Российской Федерации.

Таким образом, части 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования, допуская назначение административного штрафа в предусмотренном ими размере, одинаковом вне зависимости от правовой природы субъекта административного правонарушения, собственнику (владельцу) тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства - гражданину, не являющемуся индивидуальным предпринимателем, исключают возможность доказать при рассмотрении его жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, что в момент выявления административного правонарушения принадлежащее ему транспортное средство перевозило груз

для личных нужд.

3.4. Собственник (владелец) транспортного средства вправе обжаловать вынесенное в отношении него постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 12.21 1 КоАП Российской Федерации, в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) либо в суд, представив доказательства своей невиновности. Так, согласно части 2 статьи 2.6 1 КоАП Российской Федерации он освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к этому моменту было из обладания собственника (владельца) в результате противоправных действий других лиц.

По смыслу приведенного законоположения, нахождение принадлежащего собственнику (владельцу) транспортного средства в момент совершения административного правонарушения в области дорожного движения во владении или в пользовании другого лица как основание освобождения собственника (владельца) от административной ответственности за это правонарушение не распространяется на случаи управления транспортным средством водителем по трудовому договору, заключенному между ним и собственником (владельцем) транспортного средства. Применительно к административным правонарушениям, предусмотренным частями 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации, такой подход объясняется тем, что на собственнике (владельце) транспортного средства лежит основная обязанность по соблюдению правил движения тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств. Так, именно он должен обеспечить получение специального разрешения на движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства (статья 31 Федерального закона "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и пункт 3 Порядка выдачи специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов).

В части исполнения данной обязанности транспортное средство не может рассматриваться как вышедшее из непосредственного владения его собственника (владельца). Управление транспортным средством водителем на основании трудового договора с собственником (владельцем) транспортного средства, а значит, под его непосредственным контролем не свидетельствует само по себе о переходе к водителю правомочий владения в отношении транспортного средства. Даже в том случае, если водитель в обход работодателя использовал тяжеловесное и (или) крупногабаритное транспортное средство для перевозки грузов в нарушение требований законодательства, именно работодатель должен нести в правоотношениях с государством риски и неблагоприятные последствия необеспечения надлежащего контроля за своим работником. Иное истолкование части 2 статьи 2.6 1 КоАП Российской Федерации во взаимосвязи с частями 1, 2, 3 и 6 его статьи 12.21 1 влекло бы на практике нарушение конституционных принципов равенства и справедливости, а также обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (преамбула; статья 15, часть 2; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации). Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47 1, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть 2 статьи 2.6 1 КоАП Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации, как не предполагающую - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - в качестве основания для освобождения от

административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 данного Кодекса, собственника (владельца) транспортного средства то обстоятельство, что в момент совершения соответствующего правонарушения это транспортное средство управлялось иным лицом, выполнявшим по трудовому договору с его собственником (владельцем) функции водителя этого транспортного средства. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл части 2 статьи 2.6 1 КоАП Российской Федерации является общеобязательным, что исключает любое иное ее истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать части 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования устанавливают административный штраф для собственников (владельцев) тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств, привлекаемых к административной ответственности в случае фиксации совершенных ими административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, в размере, равном максимальному пределу административного штрафа для юридических лиц (лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), предусмотренного соответствующей частью той же статьи.

3. Признать части 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования, допуская назначение административного штрафа в предусмотренном ими размере, одинаковом вне зависимости от правовой природы субъекта административного правонарушения, собственнику (владельцу) тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства - гражданину, не являющемуся индивидуальным предпринимателем, исключают возможность доказать при рассмотрении его жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, что в момент выявления административного правонарушения принадлежащее ему транспортное средство перевозило груз для личных нужд.

4. Федеральному законодателю надлежит - в силу требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений административный штраф, назначаемый собственнику (владельцу) тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 данного Кодекса в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, должен быть наименьшим в пределах размера штрафа для юридического лица, установленного соответствующей частью той же статьи; при этом, если в ходе рассмотрения жалобы не являющегося индивидуальным предпринимателем гражданина - собственника (владельца) тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства на постановление по делу об административном правонарушении будет доказано, что в момент выявления административного правонарушения принадлежащее ему транспортное средство перевозило груз для личных нужд, административный штраф, назначаемый данному гражданину за совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21 1 КоАП Российской Федерации, должен быть наименьшим в пределах размера штрафа для водителя, установленного соответствующей частью той же статьи.

5. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности части 1 статьи 2.6 1 КоАП Российской Федерации .
6. Правоприменительные решения, принятые по делам граждан Думилина Андрея Ивановича и Шарова Анатолия Борисовича, подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении.
7. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
8. 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

№ 5-П