

По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в связи с жалобой гражданина В.В.Михайлова

Постановление · № 10-П · от 18.07.2008 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в связи с жалобой гражданина В.В.Михайлова
город Санкт-Петербург 18 июля 2008 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи Г.А.Гаджиева, судей Н.С.Бондаря, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитоновой, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)". Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.В.Михайлова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем положения Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, объяснения представителей стороны, принявшей и подписавшей оспариваемый Федеральный закон, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации - А.Н.Савенкова, от Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии - В.Р.Смеречука, от Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства "Опора России" - К.Н.Алешина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В ходе проверки, проведенной территориальным отделом (инспекцией) по Курской области Центрального межрегионального территориального управления Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии на принадлежащей индивидуальному предпринимателю В.В.Михайлову автозаправочной станции, были отобраны образцы автомобильного бензина на стадии реализации. Экспертиза этих образцов, проведенная химико-технической лабораторией федерального государственного учреждения "Курский центр стандартизации, метрологии и сертификации", выявила нарушение обязательных требований государственных стандартов, предъявляемых к реализуемым горюче-смазочным материалам, в связи с чем в отношении В.В.Михайлова был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.19 КоАП Российской Федерации.

Решением Арбитражного суда Курской области от 13 декабря 2006 года В.В.Михайлов был признан виновным в совершении указанного административного правонарушения и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 500 рублей. Кроме того, решением Арбитражного суда Курской области от 26 апреля 2007 года, оставленным без изменения постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 июля 2007 года, с него были взысканы расходы на осуществление исследований и экспертиз в размере 12 138 рублей 66 копеек на основании абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Оспаривая конституционность указанных законоположений, устанавливающих соответственно недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований, и правомочие этих органов обращаться в суд с требованием о возмещении произведенных расходов, гражданин В.В.Михайлов утверждает, что взыскание на их основании с индивидуального предпринимателя денежных средств наряду с привлечением к административной ответственности означает, по существу, двойное наказание за одно и то же правонарушение и потому носит карательный, а не компенсационный характер, и просит признать эти законоположения не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 и 50.

Исходя из того, что в силу части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона от 8 августа 2001 года N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", которыми в исключение из общего правила предусматривается возможность взимания в судебном порядке по требованию органа государственного контроля (надзора) с индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю в форме возмещения расходов, понесенных этим органом при осуществлении исследований (испытаний) и экспертиз, выявивших нарушения обязательных требований к реализуемой ими продукции.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве в качестве основ конституционного строя гарантируются свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 1, часть 1; статья 8, часть 1). Соответственно, статья 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и

имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а статья 71 (пункт "в") относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к предметам ведения Российской Федерации.

По смыслу приведенных конституционных положений во взаимосвязи с положениями статей 2, 17, 18 и 45 (часть 1), в Российской Федерации должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как основных субъектов рыночной экономики и принятия специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов, при осуществлении государственного регулирования экономики и тем самым - на достижение конституционной цели оптимизации вмешательства государства в регулирование экономических отношений.

Именно эту цель преследовал федеральный законодатель, формулируя основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) органами, уполномоченными на его проведение в соответствии с законодательством Российской Федерации, за соблюдением обязательных требований, предъявляемых к товарам (работам, услугам), в Федеральном законе "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)". Вместе с тем в силу конституционного принципа справедливости, проявляющегося, в частности, в необходимости обеспечения баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия, свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность. Исходя из этого федеральный законодатель осуществляет правовое регулирование по таким предметам ведения Российской Федерации, как установление правовых основ единого рынка, а также стандарты и эталоны (статья 71, пункты "ж", "р", Конституции Российской Федерации), в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества.

На достижение тех же целей, определенных в Федеральном законе "О техническом регулировании", направлены предписания Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей". Его статья 4 обязывает продавца (исполнителя) в случае, если законами или в предусмотренном ими порядке вводятся обязательные требования к товару (работе, услуге), передать потребителю (заказчику) товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий таким требованиям (пункт 5). При этом - поскольку предпринимательская и иная не запрещенная законом экономическая деятельность осуществляется на основе принципа презумпции добросовестности участников гражданского оборота (пункт 3 статьи 10 ГК Российской Федерации, абзац второй статьи 3 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)") - предполагается, что сам предприниматель (продавец, исполнитель) уполномочен (обязан) контролировать соответствие реализуемой продукции обязательным требованиям, чем не исключается и не может исключаться существование и иного, в частности государственного, контроля за его деятельностью.

3. Контрольная функция государства по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения, в том числе в сфере гражданского оборота. Соответственно, поскольку регулирование и защита экономических прав, установление основ федеральной политики и правовых основ единого рынка, федеральные программы в области экономического развития, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, федеральные экономические службы, гражданское законодательство, стандарты, эталоны, бухгалтерский учет отнесены Конституцией Российской Федерации к ведению Российской

Федерации (статья 71, пункты "в", "е", "ж", "о", "р"), а защита прав и свобод человека и гражданина, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, водными и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах - к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты "б", "в", "д", "к" части 1), государство вправе и обязано осуществлять контрольную функцию в сфере экономических отношений.

Контрольная функция, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 1997 года N 18-П, присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления.

По смыслу статей 10 и 114 Конституции Российской Федерации, государственный контроль в сфере экономической деятельности относится к ведению исполнительной власти, которая в области административного контроля за соблюдением обязательных требований к продукции, реализуемой индивидуальными предпринимателями, представлена, в частности, территориальными органами Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. Возлагая на эти органы контрольную функцию и наделяя их полномочиями действовать властно-обязывающим образом, федеральный законодатель должен соблюдать вытекающие из конституционных принципов правового государства, важнейшими из которых являются равенство и справедливость, требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года N 7-П и от 31 мая 2005 года N 6-П).

3.1. Правовое регулирование государственного контроля (надзора) как государственно-властного института осуществляется федеральным законодателем в порядке реализации положений Конституции Российской Федерации, относящихся к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти (статья 71, пункт "г"), а к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации - установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт "н" части 1). Теми же конституционными положениями охватываются и финансово-экономические основы государственного контроля (надзора): в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 15 декабря 2006 года N 10-П, принципы, касающиеся экономической основы деятельности органов государственной власти, относятся к общим началам организации системы этих органов.

Федеральный законодатель, обладая достаточной свободой усмотрения в определении конкретных видов государственного контроля (надзора), оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения, состава мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, а также конкретного порядка финансового обеспечения, вместе с тем связан общими конституционными принципами организации системы органов государственной власти, а осуществляемое им регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора), вводимые же ограничения прав и свобод граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, - быть соразмерными конституционно значимым целям и во всяком случае не создавать препятствий их экономической самостоятельности и инициативе.

3.2. По смыслу Конституции Российской Федерации в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, государственный бюджет, будучи неотъемлемым элементом государственной власти и одновременно выражением финансово-экономического

содержания государственного суверенитета, является основным инструментом финансового обеспечения деятельности государства. Он представляет собой образуемый из налоговых и неналоговых доходов публичный фонд финансовых средств, предназначенный гарантировать финансовую самостоятельность и независимость государственной власти, а также саму возможность осуществления ею полномочий и публичных функций, возложенных на нее Конституцией Российской Федерации и законами.

Соответственно, Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства, а также местного самоуправления (статья 6), и закрепляет, что формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов (статья 65).

Расходы государственной власти на осуществление ее конституционных функций покрываются в первую очередь за счет такой необходимой составной части бюджета, как налоги и сборы, которые, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, являются условием существования государства и представляют собой форму отчуждения собственности в целях обеспечения расходов публичной власти, а также за счет внебюджетных средств, имеющих публично-целевое назначение, к каковым относится плата за оказание публичных услуг физическим или юридическим лицам.

Конституционные принципы финансового обеспечения государственной власти распространяются и на государственный контроль, который - как одна из функций государственной власти, имеющих императивный характер, - осуществляется в целях обеспечения конституционно значимых ценностей и должен финансироваться за счет публичных средств через государственно-бюджетный механизм. Исключение могут составлять лишь случаи, когда государственный контроль проводится по инициативе подконтрольного субъекта либо в связи с необходимостью принудительного исполнения подконтрольным субъектом возложенной на него законом обязанности по самостоятельному контролю за соответствием его товаров (работ, услуг) установленным требованиям. В таких случаях государственный контроль представляет собой своеобразную публичную услугу, оказание которой соответствующим государственным органом предполагает в той или иной форме возмещение подконтрольным субъектом произведенных этим органом затрат. Таким образом, государственный контроль в сфере экономической деятельности, в том числе контроль за соответствием реализуемой индивидуальными предпринимателями продукции обязательным требованиям, должен, по общему правилу, обеспечиваться бюджетными средствами, формируемыми за счет налогов и сборов либо доходов, получаемых посредством оказания публичных услуг подконтрольным лицам.

3.3. В соответствии с правовыми подходами, выработанными Конституционным Судом Российской Федерации на основе положений статей 57, 71 (пункт "з") и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации, вопрос правовой природы обязательных платежей как налоговых или неналоговых приобретает характер конституционного, поскольку он связан с понятием законно установленных налогов и сборов.

Предусмотренная абзацем четырнадцатым статьи 3 и пунктом 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" плата, взимаемая с индивидуальных предпринимателей в

форме возмещения расходов, понесенных органом государственного контроля (надзора) при осуществлении исследований (испытаний) и экспертиз, выявивших нарушения обязательных требований к реализуемой ими продукции, по буквальному смыслу данных законоположений, не относится ни к налогам, ни к сборам. Вместе с тем денежные средства в возмещение этих затрат взыскиваются с подконтрольного субъекта принудительно, в судебном порядке, что наделяет их признаками обязательных индивидуально-возмездных фискальных платежей.

Давая конституционно-правовую оценку такого рода платежей, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 28 февраля 2006 года N 2-П пришел к выводу, что обязательные в силу закона публичные платежи в бюджет, не являющиеся налогами, не подпадающие под определение сборов, содержащееся в Налоговом кодексе Российской Федерации, и не указанные в нем в качестве таковых, но по своей сути представляющие собой именно фискальные сборы, не должны выводиться из сферы действия статьи 57 Конституции Российской Федерации и развивающих ее правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации об условиях надлежащего установления налогов и сборов, конкретизированных законодателем применительно к сборам, в частности, в пункте 3 статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации, которая приобретает тем самым универсальный характер.

Формулируя критерии правомерности взыскания фискальных сборов, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что если предусмотренные законом обязательные платежи в бюджет не обладают признаками, присущими налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, а относятся к неналоговым фискальным сборам, то вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе об этом сборе, решает с учетом его природы сам законодатель, который вправе использовать данный сбор в качестве публично-правового способа финансового обеспечения осуществления какого-либо вида деятельности, но только на условиях всеобщности обложения им всех субъектов соответствующей деятельности.

Использование законодателем в тех же целях индивидуально-возмездных платежей, не являющихся фискальными сборами, как правило, возможно лишь при условии совершения государственными органами в отношении их плательщиков определенных действий (актов), влекущих для последних предоставление конкретных прав или выдачу разрешений, при том что сами эти платежи предназначены для возмещения расходов и дополнительных затрат, понесенных публичной властью (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2001 года N 14-О). Такие действия (акты) представляют собой разновидность публичных услуг, оказываемых физическим или юридическим лицам, по общему правилу, на основе добровольного обращения этих лиц в целях получения необходимых им благ, обладание которыми зависит от соответствующей деятельности государственных органов, представляющих публичную власть (регистрация прав, сертификация товаров или услуг, аккредитация и пр.).

Возмещение по решению суда индивидуальными предпринимателями затрат на проведение исследований (испытаний) и экспертиз по инициативе территориальных органов Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии указанными признаками не обладает (договор, на основании которого в настоящее время они проводятся, во-первых, заключается исследовательской или экспертной организацией не с индивидуальным предпринимателем, а с контролирующим органом, причем безотносительно к волеизъявлению самого индивидуального предпринимателя, и, во-вторых, никакого необходимого ему блага не предоставляет) и, следовательно, не может быть признано обязательным индивидуально-возмездным платежом, посредством которого плательщик возмещает (компенсирует) затраты на оказанные ему публичные услуги.

Данный вывод подтверждается и Бюджетным кодексом Российской Федерации, согласно абзацу пятому пункта 3 статьи 41 которого компенсации, иные средства, полученные в возмещение вреда, причиненного государству, а также другие суммы принудительного изъятия отнесены к категории

неналоговых доходов бюджетов, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

Вместе с тем в системе действующего правового регулирования возмещение индивидуальными предпринимателями затрат на проведение исследований (испытаний) и экспертиз по инициативе территориальных органов Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии не может быть отнесено ни к мерам гражданско-правовой ответственности, ни к мерам административно-правовой ответственности.

Функциональное предназначение данного вида платежей - компенсация затрат органов публичной власти, понесенных ими в связи с проведением контрольных мероприятий в отношении подконтрольного субъекта. Исходя из этого федеральными законами о федеральном бюджете, в том числе Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2006 год", этим платежам в качестве доходов бюджетов присваивается код бюджетной классификации, в соответствии с которым они закрепляются за Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии как за главным администратором, а Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации (утверждены приказом Министерства финансов Российской Федерации от 24 августа 2007 года N 74н) они отнесены к доходам от оказания платных услуг и компенсациям затрат государства.

Тем самым возмещение по решению суда расходов органов государственного контроля (надзора), понесенных ими в связи с осуществлением исследований (испытаний) и экспертиз, выявивших нарушения обязательных требований к продукции, реализуемой индивидуальными предпринимателями, было наделено признаками компенсационного платежа. Однако поскольку его взимание связывается законодателем с нарушением подконтрольными субъектами обязательных требований в сфере публично-правовых отношений и необходимостью расходов, возникающих в связи с реализацией контролирующим органом государственно-властных (публично-правовых) полномочий и подлежащих компенсации, налицо признаки публично-правового изъятия собственности подконтрольного субъекта, что исключает возможность признания данного платежа мерой гражданско-правовой ответственности.

Компенсационная в своей основе плата за исследования (испытания) или экспертизы, не дифференцированная по размеру сумм возмещения понесенных государством расходов, не может быть однозначно отнесена и к мерам публично-правовой ответственности, карательная природа которой, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, предопределяет зависимость размера наказания от характера самого правонарушения (его тяжести, последствий, причин, степени вины нарушителя), а не от суммы затрат государства на выявление факта правонарушения (постановления от 17 декабря 1996 года N 20-П, от 11 марта 1998 года N 8-П, от 15 июля 1999 года N 11-П и от 27 апреля 2001 года N 7-П, определения от 14 декабря 2000 года N 244-О и от 5 июля 2001 года N 130-О). Вместе с тем принудительное взыскание с индивидуальных предпринимателей не дифференцированных по размеру сумм возмещения государственных расходов исходя лишь из наличия факта нарушения обязательных требований к продукции означает, по существу, объективное вменение, поскольку индивидуальный предприниматель, даже выполнивший все предписания закона по контролю за соблюдением требований к реализуемой им продукции, обязан возмещать расходы органов государственного контроля (надзора), проводивших собственное исследование (испытание) или экспертизу, в результате которых выявилось нарушение соответствующих требований.

Кроме того, основанием для взимания с индивидуальных предпринимателей денежных средств в возмещение расходов органов государственного контроля (надзора), понесенных в связи с проведением исследований (испытаний) и экспертиз, служит факт выявления нарушения обязательных требований, предъявляемых к реализуемой ими продукции. В определенном смысле такие расходы близки процессуальным расходам (издержкам), поскольку предназначаются для

сбора доказательств совершенного правонарушения. Однако - в отличие от процессуальных издержек - они причинно связаны не с доказыванием факта правонарушения, допущенного конкретным лицом, а с текущей контрольной деятельностью органа публичной власти, не обусловленной предварительным обнаружением признаков правонарушения, и не поставлены законом в зависимость от наличия у контролирующего органа каких-либо данных о совершенном правонарушении.

Таким образом, предусмотренное абзацем четырнадцатым статьи 3 и пунктом 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" возмещение расходов, понесенных органами государственного контроля (надзора) в связи с проведением соответствующих исследований (испытаний) или экспертиз, по сути, представляет собой публично-правовое изъятие собственности правонарушителя, которое, следуя за его административным наказанием, фактически выступает аналогом публично-правового наказания. При этом денежные средства, взимаемые с индивидуальных предпринимателей в порядке возмещения (компенсации) расходов органов государственного контроля (надзора), обладающие одновременно признаками компенсации (оплаты) государственных расходов, платежа публично-целевого характера и меры ответственности, в формально-правовом смысле не являются ни налогом или сбором, ни фискальным платежом, ни мерой гражданско-правовой или публично-правовой ответственности, ни разновидностью процессуальных издержек, что свидетельствует о неопределенности как в вопросе о правовой природе данного обязательного индивидуально-возмездного платежа, так и в вопросе о правомерности (обоснованности) его установления и использования в целях финансового обеспечения выполнения органами публичной власти своих функций.

3.4. Конституционные принципы правового государства требуют от федерального законодателя при выборе средств и способов правового воздействия на субъектов предпринимательской деятельности основываться на сложившейся в Российской Федерации отраслевой системе правового регулирования и общих принципах соответствующих отраслей права - публичного или частного. При этом он вправе и обязан учитывать социальные, экономические и иные факторы, определяющие объективные пределы его конституционных полномочий.

Осуществляя правовое регулирование в сфере государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований, предъявляемых к продукции, реализуемой индивидуальными предпринимателями, федеральный законодатель обладает достаточно широкой дискрецией, что позволяет ему предусмотреть возмещение в той или иной форме затрат органов государственного контроля (надзора) на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, возложив в том числе на индивидуальных предпринимателей соразмерное этим затратам, но не чрезмерное денежное обременение, с тем чтобы не ставить под угрозу саму возможность продолжения ими предпринимательской деятельности.

Определяя сферу применения Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", федеральный законодатель не установил возможность взыскания расходов органов государственного контроля (надзора) при проведении всех видов государственного контроля (надзора), осуществляемого в рамках широкого круга контрольных взаимоотношений между государством и хозяйствующими субъектами, включая налоговый и таможенный контроль (пункт 3 статьи 1), т. е. допустил неясность и неопределенность в правовом регулировании при введении дифференциации отношений по осуществлению государственной контрольной деятельности в экономической сфере.

Не предусмотрены в Федеральном законе "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" и конкретные сроки, в течение которых возможно возбуждение органом государственного контроля (надзора) процедуры

изъятия денежных средств, при том что обращение в суд с требованием о возмещении соответствующих расходов, по буквальному смыслу положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 данного Федерального закона, является его правом, а не обязанностью. Это означает, что органы государственного контроля (надзора) наделяются фактически неограниченной свободой усмотрения в отношении как самого принудительного изъятия у индивидуальных предпринимателей денежных средств, так и периода его возможного осуществления, а равно критериев определения размеров, в пределах которых возможно взыскание денежных средств, и учета особенностей субъектов предпринимательской деятельности - индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Взаимосвязанные положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", закрепляющие основание и порядок возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, не отвечающие требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования, порождают противоречивую правоприменительную практику: суды квалифицируют предусмотренное указанными законоположениями правовое средство и как меру публично-правовой ответственности, карательную по своему характеру, и как возмещение в гражданско-правовом порядке расходов, понесенных государством, т. е. и как публично-правовое, и как частноправовое средство воздействия на индивидуальных предпринимателей, реализующих продукцию, не отвечающую обязательным требованиям.

Кроме того, неопределенность, возникшая в системе действующего правового регулирования относительно обязанности индивидуальных предпринимателей, допустивших нарушение обязательных требований к реализуемой ими продукции, компенсировать исследовательские и экспертные затраты органов государственного контроля (надзора), может приводить на практике к тому, что - в нарушение общеправового принципа "non bis in idem", нашедшего отражение в статье 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации, - таким публично-правовым изъятием собственности дополняется наказание индивидуального предпринимателя, наложенное на него в административном порядке.

3.5. Таким образом, положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", допуская в силу своей неопределенности принятие органами государственного контроля (надзора) произвольных правоприменительных решений, создают условия для нарушения конституционных принципов правового государства и вытекающих из них требований определенности, непротиворечивости, недвусмысленности и полноты нормативно-правовой регламентации компетенции и порядка деятельности публично-властных субъектов, призванных обеспечивать стабильность хозяйственного оборота, и тем самым противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Федеральный законодатель, осуществляя - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - правовое регулирование в данной сфере общественных отношений, может либо установить для всех индивидуальных предпринимателей специальный неналоговый сбор, либо ввести конкретные меры административной ответственности (например, более высокие, нежели в настоящее время, штрафные санкции), либо предусмотреть иные меры компенсации расходов органов государственного контроля (надзора) на проведение по их инициативе исследований (испытаний) и экспертиз, в том числе в случаях неисполнения индивидуальным предпринимателем установленной законом обязанности по самостоятельному контролю за соответствием реализуемой продукции обязательным требованиям.

Вместе с тем возможность взыскания понесенных органами государственного контроля (надзора) расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований, для индивидуальных предпринимателей является дополнительным стимулом к осуществлению самостоятельного контроля за соответствием реализуемой продукции обязательным требованиям и в условиях существующей системы административных санкций служит определенным препятствием для реализации на рынке некачественной продукции. Поскольку немедленная утрата положениями абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" юридической силы при отсутствии других - надлежащих - правовых механизмов может снизить степень государственной гарантированности защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц - приобретателей продукции, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает возможным установить, что положения Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", признанные настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивают силу с 1 января 2009 года.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать взаимосвязанные положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в части, устанавливающей возможность взыскания с индивидуальных предпринимателей по требованию органа государственного контроля (надзора) расходов, понесенных этим органом на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).
2. Положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", признанные настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивают силу с 1 января 2009 года.
3. Дело гражданина В.В.Михайлова подлежит пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.
4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 10-П