



ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по информационным материалам запроса
судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Н.С. Бондаря от 17.05.2019 № 528

Санкт-Петербург

28 мая 2019 г.

Адресат: Судья Конституционного Суда Российской Федерации
Н.С. Бондарь.

Экспертная организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет».

Место нахождения: Россия, 199034, Санкт-Петербург,
Университетская наб. д.7-9.
Тел: +7 (812) 328-20-00
Эл.почта: spbu@spbu.ru
сайт: spbu.ru

Информационные материалы, представленные для проведения исследования: Копия запроса Арбитражного суда Республики Карелия на бумажном носителе – 10 л.
Информационный материал подготовлен и передан заказчиком в качестве приложения к запросу от 17.05.2019 № 528.

Общие положения

Ответственность за подготовку информационных материалов, предоставленных для экспертного исследования (далее – исходные материалы), несет лицо, направившее запрос. Эксперт отвечает за выражение профессионального мнения по поставленным перед ним вопросам в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Экспертное исследование проведено в соответствии с законодательством РФ, внутренними правилами, действующими в СПбГУ. Экспертное исследование было спланировано, проведено с учетом обеспечения разумной уверенности в полноте и достоверности исходных материалов для выражения экспертного суждения и, в том числе, включало в себя: а) изучение доказательств, подтверждающих значение и раскрытие информации в предоставленных исходных материалах; б) оценку принципов и методов создания исходных материалов; в) определение главных оценочных значений, представленных в исходных материалах; г) оценку общего представления об исходных материалах.

Датой экспертного заключения является дата окончания экспертного исследования. По изменениям состава и содержания исходных материалов, которые могут иметь место после окончания экспертного исследования, экспертная организация ответственности не несет.



Вопросы, поставленные перед экспертной организацией:

Экспертное исследование направлено на выражение мнения во всех существенных отношениях по поставленным перед экспертной организацией вопросам:

1) Какова правовая природа такого платежа как утилизационный сбор, предусмотренного статьей 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», обладает ли он признаком индивидуальной возмездности?

2) Распространяется ли обязанность уплачивать утилизационный сбор на лиц, которые осуществили ввоз транспортного средства (самоходной машины), помещенных под таможенную процедуру временного ввоза на территорию Таможенного Союза, учитывая, что по истечении срока действия названной таможенной процедуры они должны быть вывезены с его таможенной территории?

3) Если такая обязанность существует, можно ли считать действующую систему правового регулирования уплаты утилизационного сбора оправданной в рассматриваемом аспекте?

4) Имеется ли необходимость совершенствования данного правового регулирования? В частности, требуется ли правовое закрепление возможности возврата ранее уплаченного утилизационного сбора его плательщику, осуществившему вывоз впоследствии транспортного средства (самоходной машины) с территории Таможенного Союза в рамках исполнения требований таможенной процедуры временного ввоза?

5) Как соотносится отсутствие такой возможности (по возврату ранее уплаченного утилизационного сбора) с требованием об обеспечении баланса частных и публичных интересов в рамках администрирования государством публичных платежей экологической направленности (если утилизационный сбор таковым является)?

Перечень научных и иных источников, использованных для ответа на поставленные вопросы:

Нормативные правовые акты:

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

2. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019).

3. «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 01.05.2019).

4. «Таможенный кодекс Евразийского экономического союза» (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза).

5. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об отходах производства и потребления».

6. Постановление Правительства РФ от 06.02.2016 № 81 (ред. от 31.05.2018) «Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

7. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 24.1 федерального закона «Об отходах производства и потребления».



8. Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1291 (ред. от 03.04.2019) «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами взимания, исчисления, уплаты и взыскания утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, а также возврата и зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм этого сбора»).

9. Постановление Правительства РФ от 20.06.2013 № 520 (ред. от 25.05.2016) «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям и индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты колесными транспортными средствами и шасси, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств, в том числе части этих затрат, связанных с созданием мощностей и инфраструктуры, которые необходимы для осуществления такой деятельности в рамках подпрограммы «Автомобильная промышленность» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Судебные акты Конституционного Суда РФ:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2016 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 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 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь»».

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа».

Акты Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ:

1. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 13.05.2019 № 301-ЭС19-157 по делу № А11-14919/2017.

2. Определение Верховного Суда РФ от 01.11.2017 № 305-КГ17-12383 по делу N А40-170463/2016.

Разъяснения федеральных органов исполнительной власти:

1. Письмо Минпромторга России от 11.05.2016 № МА-28246/20 «Об утилизационном сборе на полуприцепы».



2. Письмо Минпромторга России от 10.08.2018 № МА-51322/07 «Об утилизационном сборе на складскую технику».
3. Письмо ФНС России от 28.03.2016 № СД-4-3/5250@ «Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и прицепов» (вместе с Письмом Минпромторга России от 04.03.2016 № МА-12952/20).
4. Письмо ФНС России от 12.04.2016 № СД-18-3/360@ «Об утилизационном сборе».
5. Письмо ФТС России от 12.05.2016 № 01-11/22507 «О вопросе уплаты утилизационного сбора в отношении полуприцепов».
6. Письмо ФТС России от 12.11.2018 № 05-12/70749 «О взимании утилизационного сбора».

Научные источники:

1. Авдеенкова М.П. Формирование института фискального сбора в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2007. N 2. С. 38 - 42.
2. Копина А.А. Проблемы реализации компенсационной функции утилизационного сбора // Финансовое право. 2017. № 8. С. 10 - 14.
3. Копина А.А. Исчисление утилизационного сбора (комментарий к Определению Верховного Суда РФ от 26.12.2017 по делу N 305-КГ17-12383, А40-170463/16) "Налоги" (газета), 2018, N 2.
4. Пепеляев С.Г. О правовом понятии фискальных сборов и порядке их установления // Налоговед. 2004. № 1. С. 23 - 38.
5. Ялбулганов А.А. Платежи за пользование природными ресурсами: вопросы правового регулирования. М.: Редакция "Российской газеты", 2016. Вып. 21. 144 с.
6. Ялбулганов А.А. К вопросу об экологических функциях фискальных и налоговых платежей // Финансовое право. 2013. № 10.
7. Налоговая реформа: ревизия «параллельной налоговой системы». М.: Торгово-промышленная палата РФ, 2015.
8. Бакаева О.Ю., Устинова А.В. Утилизационный сбор в Российской Федерации: особенности и проблемы правового регулирования. // Вопросы экономики и права, 2015, №7.
9. Реут А.В. Фискальная и регулирующие функции утилизационного сбора. // Финансовое право, 2013, №3.
10. М.А. Кадочников, М.Г. Пташкина. Споры России в ВТО: возможные аргументы в пользу прогрессивности утилизационного сбора. // Российский внешнеэкономический вестник, 2014, №6.
11. Кустова М.В. Утилизационный сбор: проблемы определения места в системе фискальных платежей.// Петербургский юрист, 2017, №1. С.51-59.



Содержание исследования

Вопрос 1: Какова правовая природа такого платежа как утилизационный сбор, предусмотренного статьей 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», обладает ли он признаком индивидуальной возмездности?

Проблема выявления природы утилизационного сбора вызвана отсутствием должной определенности в построении его правовой модели, которая предложена законодателем в статье 24.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об отходах производства и потребления».

Предваряя исследование соответствующего вопроса, следует заметить, что определяя в качестве плательщиков утилизационного сбора лиц, осуществляющих как ввоз транспортных средств в Российскую Федерацию, так и производство, изготовление транспортных средств на территории Российской Федерации, статья 24.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ не устанавливает различий в определении для них объекта сборообложения. Пункт 1 упомянутой статьи определяет в качестве такого объекта *каждое колесное транспортное средство (шасси), каждую самоходную машину, каждый прицеп к ним*, ввозимые в Российскую Федерацию или произведенные, изготовленные в Российской Федерации. Поэтому для уточнения параметров объекта утилизационного сбора необходимо обращение к целям его взимания, в формулировании которых также не обнаруживается строгой последовательности.

Так, пунктом 1 статьи 24.1 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ к таким целям отнесены обеспечение экологической безопасности, в том числе для защиты здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия эксплуатации транспортных средств, с учетом их технических характеристик и износа. В то же время пункт 5 той же статьи требует *учета при установлении размера утилизационного сбора* года выпуска транспортного средства, его массы и других физических характеристик, оказывающих влияние *на затраты в связи с деятельностью по обращению с отходами, которые образуются в результате утраты такими транспортными средствами своих потребительских свойств*.

Взаимосвязанное восприятие приведенных положений позволяет усматривать цель фискального изъятия именно в обеспечении *публичных расходов на поддержание государством экологически приемлемой в условиях существующего уровня развития технологий утилизации транспортных средств, утративших свои потребительские свойства*. Примечательно, однако, что при формальном декларировании целей установления данного платежа *он все же не становится целевым изъятием*, поскольку не признается целевым доходом федерального бюджета и подпадает под действие принципа общего (совокупного) покрытия расходов доходами. В то же время нельзя не отметить, что Федеральный закон от 24.06.1998 №89-ФЗ *позволяет обнаружить определенную формально юридическую связь между взиманием утилизационного сбора и формированием расходов казны на цели обеспечения экологически приемлемой утилизации транспортных средств* на территории Российской Федерации.

Так, пункт 9 статьи 24.1 упомянутого закона устанавливает для организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по обращению с отходами, *прямой запрет на взимание платы с собственников (владельцев) тех транспортных средств, в отношении которых в соответствии с требованиями закона уплачен утилизационный сбор*. В свою очередь, в соответствии с пунктом 8 той же статьи *Российская Федерация принимает на себя расходные обязательства по компенсации* субъектам, осуществляющим деятельность по обращению с отходами,



образовавшимися в результате утраты транспортными средствами, *в отношении которых уплачен утилизационный сбор*, своих потребительских свойств, понесенных в связи с такой деятельностью затрат. При этом в состав таких затрат включаются также затраты, связанные с созданием необходимых мощностей и инфраструктуры.

К сожалению, сам закон прямо не связывает допустимость упомянутых компенсаций с достижением утилизационными производствами экологически приемлемого технологического уровня, хотя бы и в пределах параметров, определенных Правительством РФ, что повышало бы определенность направленности требований закона. Пункт 8 статьи 24.1 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ формально указывает лишь на полномочие Правительства РФ по определению размера и порядка предоставления соответствующих компенсаций за счет средств федерального бюджета.

Тем не менее, представляется, что при определении такого порядка Правительство РФ *с учетом продекларированной пунктом 1 статьи 24.1 этого закона цели взимания утилизационного сбора все же ориентировано законодателем на стимулирование и поддержку именно отвечающих необходимому уровню экологической безопасности производств по обращению с отходами*. Фактически это может означать законодательную предопределенность установления для частных лиц ограничений на право осуществления деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты транспортными средствами своих потребительских свойств, в целях поддержания в Российской Федерации необходимого уровня экологической безопасности.

Таким образом, взаимосвязанное толкование пунктов 1, 5, 8 и 9 ст.24.1 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ позволяет связывать изъятие утилизационного сбора с необходимостью *покрытия расходов Российской Федерации на цели обеспечения экологически приемлемой утилизации на ее территории транспортных средств, утративших свои потребительские свойства*. Вместе с тем *может быть поставлено под сомнение присутствие у утилизационного сбора в условиях действующего регулирования признаков фискального сбора в понимании пункта 2 статьи 8 НК РФ, в основу которого положен признак индивидуальной возмездности*.

Действительно, при всей дискуссионности содержательного наполнения этого признака представляется возможным настаивать, во всяком случае, на том, что он связывается с предоставлением публичным субъектом частному лицу некоего встречного удовлетворения, обусловившего право требовать от такого лица внесения в рамках соответствующего публичного правоотношения обязательного платежа. Изъятие же утилизационного сбора вызвано собственно потребностью в средствах на осуществление экологической функции государства в условиях приближения к критическому уровню ухудшения экологической ситуации *и не предполагает таких затрат публичного субъекта*, которые были бы вызваны удовлетворением в связи с его взиманием *какого-либо самостоятельного интереса юридического плательщика*.

С позиции закона утилизационным сбором *облагается сам выпуск транспортных средств в обращение на территории Российской Федерации*, поскольку государство декларирует принятие на себя затрат по обеспечению их экологически приемлемой утилизации после утраты потребительских свойств. При этом сам факт взимания соответствующего сбора *по общему правилу не зависит* ни от цели присутствия транспортного средства на территории Российской Федерации, ни от реального либо потенциального получения в связи с этим его юридическим плательщиком экономических выгод, ни от иных факторов.



Отсутствуют также основания для признания потенциальной вредоносности поведения плательщика сбора как предопределяющего присутствие на территории Российской Федерации такой продукции, утилизация которой после утраты ею потребительских свойств может причинить вред окружающей среде как публичному благу. Очевидно, что плательщик может обеспечивать присутствие соответствующих транспортных средств на территории Российской Федерации и в целях поощряемого государством удовлетворения потребностей иных лиц. При этом *уровень затрат на отвечающую экологическим стандартам последующую их утилизацию не связан напрямую с самим по себе выпуском транспортного средства в обращение* и зависит не только от его технологических характеристик, но и от эффективности утилизационного производства, а также иных факторов.

Кроме того, само по себе определение в качестве юридических плательщиков утилизационного сбора лиц, которые являются производителями (изготовителями) транспортных средств на территории Российской Федерации или ввозят такие транспортные средства в Россию, еще не свидетельствует о нацеленности законодателя на ограничение этими лицами круга субъектов, несущих экономическое бремя соответствующих публичных расходов. Во-первых, не может сбрасываться со счетов использование экономических инструментов перенесения в той или иной мере такого экономического бремени на покупателей транспортных средств или даже потребителей тех товаров или услуг, к числу средств производства которых относятся соответствующие транспортные средства.

Во-вторых, симптоматично и то, что сам законодатель предусматривает фигуру дублирующего плательщика на случай, если основной юридический плательщик оказывается освобожденным от соответствующей фискальной обязанности, либо не уплатил утилизационный сбор в нарушение установленного порядка. В качестве таких дублирующих плательщиков абзац 4 пункта 3 ст.24.1 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ рассматривает лиц, которые приобрели транспортные средства на территории Российской Федерации у лиц, не уплативших фискальный платеж, как в силу освобождения, так и в нарушение требований закона.

Это может восприниматься в качестве еще одного свидетельства того, что изъятие утилизационного сбора связывается законодателем *исключительно с фактом причастности плательщика к присутствию транспортного средства на территории Российской Федерации и не обусловлено предоставлением ему юридически связанного с фактом внесения платежа встречного удовлетворения*. Тем самым возникновение обязанности по уплате утилизационного сбора связывается по общему правилу лишь *с выпуском транспортного средства в обращение на территории Российской Федерации, а в случае неосуществления изъятия на этом первоначальном этапе допускается перенесение такой обязанности на последующих приобретателей транспортного средства*.

Особо следует отметить то, что *не усматривается оснований для отнесения утилизационного сбора и к платежам за природопользование*, к которым может быть причислена плата за негативное воздействие на окружающую природную среду. Так, при взимании последней принимается во внимание то, что природные ресурсы становятся одним из экономических факторов, участвующих в формировании стоимости соответствующей продукции и, в конечном счете, дохода производителя, признаваемого плательщиком. Влияние субъектов в процессе экономической деятельности на качественные характеристики окружающей среды объективно свидетельствует о факте ее



эксплуатации (использования природных ресурсов), что становится важным фактором извлечения плательщиком экономических выгод, что обнаруживает существенные экономические отличия от ситуации взимания утилизационного сбора.

Таким образом, на данном этапе утилизационный сбор как обладающий признаком индивидуальной безвозмездности *обнаруживает признаки специального налога на выпуск в обращение на территории Российской Федерации транспортных средств, нуждающихся после утраты ими потребительских свойств в надлежащей утилизации во избежание угрозы экологической безопасности.* Его взимание позволяет обеспечить поступление в федеральный бюджет дополнительного объема доходов при одновременном декларировании публичным субъектом своей функции по компенсации в определяемых Правительством РФ размерах и порядке издержек организаций и индивидуальных предпринимателей, связанных обеспечением экологически безопасной утилизации транспортных средств, в отношении которых уплачен утилизационный сбор. Тем самым речь идет о создании экономических предпосылок для снижения уровня негативного воздействия на окружающую природную среду, когда она эксплуатируется в целях утилизации транспортных средств.

Введение утилизационного сбора является примером все более гибкого подхода публичной власти к использованию фискальных инструментов, в том числе в целях организации ее взаимодействия для решения важных публичных задач с частными лицами. Прежде всего, *при формальном отказе от признания утилизационного сбора целевым доходом федерального бюджета, тем не менее реализуется подход экономического увязывания его размера с размером затрат на экологически приемлемое размещение потенциальных отходов,* которые обычно образуются после утраты соответствующими транспортными средствами потребительских свойств. А это, в свою очередь, *создает конституционно значимые предпосылки для оправдания возможности возложения полномочий по определению конкретного размера рассматриваемого фискального изъятия на Правительство РФ.*

В свою очередь, обеспечение притока в бюджетную систему определенного объема дополнительных доходов соответствующего вида, создает экономические предпосылки для использования публичным субъектом механизмов экономического стимулирования частных лиц к созданию и развитию экологически приемлемых производств по обращению с отходами потребления. Оставляя к тому же исполнительной власти значительные возможности для финансового маневра в отсутствие формального признания за утилизационным сбором целевого характера.

Принятие же при этом во внимание факта его уплаты как основания для введения публичного запрета на взимание за утилизацию соответствующего транспортного средства платы с частных лиц, позволяет публичному субъекту на основе определяемых им в одностороннем порядке публичных правил оказывать управляющее воздействие на развитие сферы экологически приемлемого производства обращения с отходами. При этом вне сомнений остаются широкие пределы дискреции публичной власти в решении соответствующих вопросов, в том числе и в части определения размера предоставляемых за счет федерального бюджета компенсаций, если только принятие соответствующих решений не приводит к нарушению права лиц, осуществляющих размещение отходов, на возмещение, во всяком случае, экономически оправданных затрат.

Кроме того, хотя законодателем формально используется правовая модель прямого возложения бремени утилизационного сбора непосредственно на юридического плательщика, нельзя не обратить внимания на особенности экономического основания



этого фискального изъятия. Признание определяющей связи фискальной обязанности с предметом обложения (сбор устанавливается в отношении транспортного средства) не только позволяет законодателю ввести фигуру дублирующего плательщика. В целом это выражает отношение законодателя к *такой модели изъятия как способной обеспечивать оптимальное распределение экономического бремени утилизационного сбора за счет использования экономических инструментов переложения его в той или иной мере на иных участников гражданского оборота.*

Таким образом, экономическим основанием утилизационного сбора становится по существу не реальное имущественное приращение или реальное имущественное состояние плательщика, что характерно для налогов, но и не предоставление плательщику реального встречного удовлетворения, что характерно для сборов. Предложенная модель основывается на *общей обусловленности выпуском транспортных средств в обращение таких потенциальных публичных расходов, справедливость распределения бремени которых признается достигаемой вследствие возможности экономического, а в определенных пределах и юридического его переложения с основных юридических плательщиков на иных заинтересованных участников гражданского оборота.*

Вопрос 2: Распространяется ли обязанность уплачивать утилизационный сбор на лиц, которые осуществили ввоз транспортного средства (самоходной машины), помещенных под таможенную процедуру временного ввоза на территорию Таможенного Союза, учитывая, что по истечении срока действия названной таможенной процедуры они должны быть вывезены с его таможенной территории?

Вопрос 3: Если такая обязанность существует, можно ли считать действующую систему правового регулирования уплаты утилизационного сбора оправданной в рассматриваемом аспекте?

Представляется, что разрешение применительно к утилизационному сбору вопроса об определении объекта обложения оказывает влияние и на выявление связи обязанности по его уплате с режимом ввоза транспортного средства на территорию Российской Федерации. С учетом заявленной цели взимания утилизационный сбор по существу становится *условием выпуска соответствующего транспортного средства в обращение на территории Российской Федерации в связи с потенциальной обремененностью публичного субъекта расходами, вызванными необходимостью обеспечения впоследствии его экологически приемлемой утилизации.* Причем, принимая во внимание определение в качестве объекта именно *каждого* транспортного средства, выпускаемого в обращение, и недопустимость с конституционных позиций двойного обложения одного и того же объекта, по общему правилу предполагается облагаемым именно первый акт выпуска данного транспортного средства в обращение на территории Российской Федерации. С этих позиций *определяющим для признания сформированным объекта обложения* становится *не сам факт ввоза транспортного средства в Российскую Федерацию, а выпуск в обращение на территории Российской Федерации транспортного средства, в отношении которого ранее не уплачивался утилизационный сбор.*

Вместе с тем, очевидно, что моделирование законодателем параметров объекта в отношении выпуска в обращение на территории Российской Федерации транспортных средств, относимых к движимому имуществу и обладающих высокой оборотоспособностью, вряд ли может обойтись без обращения к инструменту правовых презумпций, позволяющих в том числе оптимизировать надлежащее администрирование



соответствующих фискальных изъятий. В этом отношении нельзя не обратить внимания на то, **что обязанность по уплате в отношении транспортного средства утилизационного сбора юридически не связывается с самим фактом предъявления его в будущем на утилизацию**, которое вообще может не состояться по тем или иным причинам. В том числе может иметь место и ситуация утраты таким транспортным средством потребительских свойств в период его нахождения за пределами территории Российской Федерации. Однако формально это не признается основанием для обращения юридического плательщика за возвратом ранее уплаченного им на законных основаниях утилизационного сбора. В связи с этим не предлагаются какие-либо правовые инструменты, обеспечивающие получение плательщиком информации о последующем факте утилизации транспортного средства, тем более что к этому моменту такой плательщик может прекратить свое существование.

Тем самым для целей вменения обязанности по уплате утилизационного сбора законодателем принимается во внимание сам факт выпуска транспортного средства в обращение на территории Российской Федерации. Представляется, что с **конституционных позиций** в этом случае становится значимым **определение** в целях оправдания соответствующего фискального изъятия и исходя из его законной цели, **необходимых и достаточных оснований для действия правовой презумпции потенциальной утилизации транспортного средства на этой территории**. В свою очередь, с конституционных позиций **присутствие таких оснований не может констатироваться**, во всяком случае, тогда, **когда в силу закона признается временный характер присутствия транспортного средства на территории Российской Федерации**.

В силу положений Таможенного кодекса Евразийского экономического союза **таможенная процедура временного ввоза (допуска)** представляет собой таможенную процедуру, применяемую в отношении иностранных товаров, в соответствии с которой такие товары временно находятся и используются на таможенной территории Союза при соблюдении условий помещения товаров под эту таможенную процедуру и их использования в соответствии с такой таможенной процедурой, с частичной уплатой ввозных таможенных пошлин, налогов и без уплаты специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин либо без уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов и без уплаты специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин; товары, помещенные под таможенную процедуру временного ввоза, сохраняют статус иностранных товаров; по общему правилу срок действия таможенной процедуры временного ввоза не может превышать двух лет; временно ввезенные товары должны оставаться в неизменном состоянии с учетом естественного износа, за исключением случаев, связанных с их уничтожением вследствие аварии или действия непреодолимой силы; передача декларантом таких товаров во владение и пользование иным лицам не допускается (статьи 219-224).

Таким образом, приведенные нормы прямо указывают на временный характер присутствия транспортного средства на территории Российской Федерации, прошедшего таможенную процедуру временного ввоза. Следовательно, с конституционных позиций ввоз транспортного средства на территорию Таможенного Союза в рамках такой таможенной процедуры сам по себе не может **создавать необходимых и достаточных оснований для возникновения объекта** утилизационного сбора, поскольку изъятие последнего оправдывается необходимостью покрытия потенциальных публичных расходов на **утилизацию транспортного средства именно на этой территории**.



Представляется, что закрепление таких правил изъятия утилизационного сбора в целях покрытия публичных расходов на обеспечение экологически приемлемой утилизации транспортных средств, при которых **вменение обязанности по уплате утилизационного сбора основывается лишь на презумпции этой утилизации в будущем, требует, во всяком случае, определенности в обозначении конституционно взвешенных параметров действия такой презумпции.**

Вопрос 4:

Имеется ли необходимость совершенствования данного правового регулирования? В частности, требуется ли правовое закрепление возможности возврата ранее уплаченного утилизационного сбора его плательщику, осуществившему вывоз впоследствии транспортного средства (самоходной машины) с территории Таможенного Союза в рамках исполнения требований таможенной процедуры временного ввоза?

Ответ на вопрос 4:

К сожалению, действующее законодательство лишено должной определенности, прежде всего, именно в части обозначения **необходимых и достаточных с конституционных позиций оснований для признания факта возникновения объекта утилизационного сбора.** Так, не случайным является включение в статью 24.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ пункта 7, который указывает на оформление и выдачу паспортов транспортных средств (паспортов шасси транспортных средств), паспортов самоходных машин и других видов техники в соответствии с правом Евразийского экономического союза. Внимание законодателя к этим вопросам в статье, посвященной утилизационному сбору, объясняется тем, что его **изъятие обеспечивается, по общему правилу, именно благодаря выдаче паспорта транспортного средства с проставлением об этом специальной отметки лишь после уплаты утилизационного сбора.**¹

Вместе с тем сама по себе выдача паспорта транспортного средства может не всегда увязываться с выпуском транспортного средства в обращение на территории Российской Федерации. Это провоцирует на практике сугубо формальный и не всегда последовательный подход при вменении обязанности по уплате утилизационного сбора, при котором возникновение объекта усматривается уже в связи с фактами собственно производства (изготовления) транспортного средства на территории Российской Федерации или ввоза транспортного средства на территорию Российской Федерации.

Так, например, статья 264 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза допускает временный ввоз на таможенную территорию Союза иностранными физическими лицами транспортных средств для личного пользования, зарегистрированных в государстве, не являющемся членом Союза, на срок не более 1 года. Вместе с тем, если такие транспортные средства ввезены на срок более 6 месяцев, то в силу пункта 3 статьи 15 Федерального закона от 10.12.1995 «О безопасности дорожного движения» они подлежат регистрации. В свою очередь, отсутствие в паспорте транспортного средства отметки об уплате утилизационного сбора признается в силу абзаца 8 пункта 24 Приказа МВД России от 07.08.2013 № 605 основанием для отказа в осуществлении регистрационных действий.

¹ Пункты 7 и 9 Правил взимания, исчисления, уплаты и взыскания утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, а также возврата и зачета излишне уплаченных или взысканных сумм этого сбора, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23.12.2013 №1291.



С другой стороны, в отсутствие оснований для выдачи паспортов транспортных средств, экспортируемых производителями за пределы Российской Федерации, на практике вставал вопрос относительно возникновения в этом случае в отношении таких транспортных средств обязанности по уплате утилизационного сбора, учитывая факт производства таких транспортных средств на территории Российской Федерации. Федеральная налоговая служба в письме от 12 апреля 2016 г. № СД-18-3/360@ отметила невозможность осуществления ею мониторинга производства транспортных средств на экспорт в отсутствие соответствующих паспортов транспортных средств и пришла к выводу об отсутствии в этом случае у производителей обязанности по уплате утилизационного сбора. Симптоматично при этом, что в обоснование этой позиции налоговое ведомство сослалось, в том числе на Постановление Правительства РФ от 23.12.2013 № 1291, которым, как это следует из буквального восприятия его положений, **утверждены базовые ставки и коэффициенты только в отношении транспортных средств, выпущенных в обращение на территории Российской Федерации.**

Таким образом, сами по себе положения статьи 24.1 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ не обеспечивают во всех случаях формальной определенности при выявлении объекта обложения для целей взимания утилизационного сбора, предопределяя необходимость их толкования в конституционно-правовом смысле.

Вместе с тем, если оправдать конституционную допустимость правовой модели, которая признает возникновение объекта утилизационного сбора как фискального платежа **исходя из презумпции возникновения публичных расходов в связи с утилизацией в будущем транспортного средства на территории Российской Федерации, то заявление претензий на возврат такого фискального изъятия не может основываться лишь на оценке уровня фактической вероятности возникновения в дальнейшем таких публичных расходов.**

Иными словами, если допустить признание объекта для взимания утилизационного сбора в случае временного ввоза его на территорию Российской Федерации, то последующий вывоз не может сам по себе рассматриваться в качестве основания для возврата фискального платежа. **Иное означало бы вменение плательщику обязанности уплаты фискального сбора лишь в связи с угрозой возникновения у него объекта сборообложения в будущем,** которая, однако, оказалась не реализованной.

С конституционных позиций представляется недопустимой **правовая подмена собственно фискального платежа некими обеспечительными мерами,** гарантирующими изъятие такого платежа в будущем при возникновении у плательщика объекта сборообложения. **Смещение собственно фискальной обязанности и обеспечивающих ее исполнение мер в силу снижения правовой определенности способно негативно отразиться на уровне гарантий прав плательщика.**

В этом контексте **вопрос о необходимости закрепления обеспечительных мер в ситуации временного ввоза транспортных средств на территорию Российской Федерации требует самостоятельного разрешения законодателем с учетом потенциальной угрозы изменения режима таких транспортных средств в соответствии с таможенным законодательством.**

Вопрос 5: Как соотносится отсутствие такой возможности (по возврату ранее уплаченного утилизационного сбора) с требованием об обеспечении баланса частных и



публичных интересов в рамках администрирования государством публичных платежей экологической направленности (если утилизационный сбор таковым является)?

Представляется, что в рассматриваемой ситуации поиск сбалансированного подхода к решению возникшей проблемы может осуществляться именно в направлении разрешения вопроса об оправданности закрепления адекватных обеспечительных мер в ситуации временного ввоза транспортных средств на территорию Российской Федерации, не исключая и внесение в качестве обеспечения денежных средств. Только такой подход позволит *лицу гарантированно претендовать на возврат внесенного им обеспечения* на установленных законом основаниях, связываемых с устранением угрозы потенциального возникновения фискальной обязанности. Представляется, что такая регламентация позволит обеспечить взвешенный подход с позиций соблюдения баланса публичных и частных интересов.

Заключение

Вопрос 1: Какова правовая природа такого платежа как утилизационный сбор, предусмотренного статьей 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», обладает ли он признаком индивидуальной возмездности?

Ответ на вопрос 1:

На данном этапе утилизационный сбор как обладающий признаком индивидуальной безвозмездности обнаруживает *признаки специального налога на выпуск в обращение на территории Российской Федерации транспортных средств, нуждающихся после утраты ими потребительских свойств в надлежущей утилизации во избежание угрозы экологической безопасности*. Его изъятие связывается законодателем *исключительно с фактом причастности плательщика к присутствию транспортного средства на территории Российской Федерации и не обусловлено предоставлением такому плательщику юридически связанного с фактом внесения платежа встречного удовлетворения*. Предложенная модель основывается на *общей обусловленности выпуском транспортных средств в обращение таких потенциальных публичных расходов, справедливость распределения бремени которых признается достигаемой вследствие возможности экономического, а в определенных пределах и юридического его переложения с основных юридических плательщиков на иных заинтересованных участников гражданского оборота*.

Вопрос 2: Распространяется ли обязанность уплачивать утилизационный сбор на лиц, которые осуществили ввоз транспортного средства (самоходной машины), помещенных под таможенную процедуру временного ввоза на территорию Таможенного Союза, учитывая, что по истечении срока действия названной таможенной процедуры они должны быть вывезены с его таможенной территории?

Вопрос 3: Если такая обязанность существует, можно ли считать действующую систему правового регулирования уплаты утилизационного сбора оправданной в рассматриваемом аспекте?

Ответ на вопросы 2 и 3:

С конституционных позиций ввоз транспортного средства на территорию Таможенного Союза в рамках таможенной процедуры временного ввоза сам по себе не может *создавать необходимых и достаточных оснований для возникновения объекта*



утилизационного сбора, поскольку изъятие последнего оправдывается необходимостью покрытия потенциальных публичных расходов на *утилизацию транспортного средства именно на этой территории*. Представляется, что закрепление таких правил изъятия утилизационного сбора в целях покрытия публичных расходов на обеспечение экологически приемлемой утилизации транспортных средств, при которых *вменение обязанности по уплате утилизационного сбора основывается лишь на презумпции этой утилизации в будущем, требует, во всяком случае, определенности в обозначении конституционно взвешенных параметров действия такой презумпции*. С конституционных позиций *присутствие таких оснований не может констатироваться*, во всяком случае, тогда, когда в силу закона признается временный характер присутствия транспортного средства на территории Российской Федерации.

Вопрос 4: Имеется ли необходимость совершенствования данного правового регулирования? В частности, требуется ли правовое закрепление возможности возврата ранее уплаченного утилизационного сбора его плательщику, осуществившему вывоз впоследствии транспортного средства (самоходной машины) с территории Таможенного Союза в рамках исполнения требований таможенной процедуры временного ввоза?

Ответ на вопрос 4:

К сожалению, действующее законодательство лишено должной определенности, прежде всего, именно в части обозначения *необходимых и достаточных с конституционных позиций оснований для признания факта возникновения объекта утилизационного сбора*. Вместе с тем, если оправдать конституционную допустимость правовой модели, которая признает возникновение объекта утилизационного сбора как фискального платежа *исходя из презумпции возникновения публичных расходов в связи с утилизацией в будущем транспортного средства на территории Российской Федерации*, то *заявление претензий на возврат такого фискального изъятия не может основываться лишь на оценке уровня фактической вероятности возникновения в дальнейшем таких публичных расходов*.

Иными словами, если допустить признание объекта для взимания утилизационного сбора в случае временного ввоза его на территорию Российской Федерации, то последующий вывоз не может сам по себе рассматриваться в качестве основания для возврата фискального платежа. *Иное означало бы по существу вменение плательщику обязанности уплаты фискального сбора лишь в связи с угрозой возникновения у него объекта сборообложения в будущем*, которая, однако, оказалась не реализованной. С конституционных позиций представляется недопустимой *правовая подмена собственно фискального платежа некими обеспечительными мерами*, гарантирующими изъятие такого платежа при возникновении в будущем у плательщика объекта сборообложения. *Смешение собственно фискальной обязанности и обеспечивающих ее исполнение мер в силу снижения правовой определенности способно негативно отразиться на уровне гарантий прав плательщика*. Поэтому представляется, что *вопрос о необходимости закрепления обеспечительных мер* в ситуации временного ввоза транспортных средств на территорию Российской Федерации *требует самостоятельного разрешения законодателем* с учетом потенциальной угрозы изменения режима таких транспортных средств в соответствии с таможенным законодательством.



Вопрос 5: Как соотносится отсутствие такой возможности (по возврату ранее уплаченного утилизационного сбора) с требованием об обеспечении баланса частных и публичных интересов в рамках администрирования государством публичных платежей экологической направленности (если утилизационный сбор таковым является)?

Ответ на вопрос 5:

Представляется, что в рассматриваемой ситуации поиск сбалансированного подхода к решению возникшей проблемы может осуществляться именно в направлении разрешения вопроса об оправданности закрепления адекватных обеспечительных мер в ситуации временного ввоза транспортных средств на территорию Российской Федерации, не исключая и внесение в качестве обеспечения денежных средств. Только такой подход позволит *лицу гарантированно претендовать на возврат внесенного им обеспечения* на установленных законом основаниях, связываемых с устранением угрозы потенциального возникновения фискальной обязанности. Представляется, что такая регламентация позволит обеспечить *взвешенный подход с позиций соблюдения баланса публичных и частных интересов.*

Исследование в объеме 15 страниц.

Приложение: Перечень представленных исходных материалов - 10 страниц.

Директор Центра экспертиз



В.А. Семенов