

По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года "О дорожных фондах в Российской Федерации"

Постановление · № 16-П · от 15.07.1996 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4

статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года "О

дорожных фондах в Российской Федерации" город Москва 15 июля 1996 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю. Д. Рудкина,

судей М. В. Баглая, Н. В. Витрука, Г. А. Гаджиева, А. Л. Кононова, Т. Г. Морщаковой, Н. В. Селезнева,

О. И. Тиунова, В. Г. Ярославцева,

с участием представителей сторон, обратившихся с запросами в Конституционный Суд Российской Федерации: от Правительства Москвы - кандидатов юридических наук Г. С. Пономарева и А. Л.

Спиचेка, от администрации Санкт-Петербурга - доктора юридических наук А. П. Сергеева;

представителя Совета Федерации Федерального Собрания - председателя Комитета Совета

Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам В. М. Платонова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84,

85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4

статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года "О дорожных фондах в Российской

Федерации" (в редакции Закона Российской Федерации от 25 декабря 1992 года и федеральных

законов от 1 июля 1994 года, от 11 ноября 1994 года и от 23 июня 1995 года).

Поводом к рассмотрению дела явились запросы органов исполнительной власти Москвы и Санкт-

Петербурга, в которых ставится вопрос о несоответствии указанных положений Закона Российской

Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" статье 5 (части 1 и 4) Конституции

Российской Федерации.

Поскольку оба запроса касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской

Федерации в соответствии со статьей 48 Федерального конституционного закона "О

Конституционном Суде Российской Федерации" соединил дела по этим запросам в одном

производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М. В. Баглая, объяснения представителей сторон,

заключение эксперта - директора отдела налогового консультирования аудиторской фирмы

"Финансовые и бухгалтерские консультанты" С. Г. Пепеляева, выступления приглашенных в

заседание заместителя директора Федеральной автомобильно-дорожной службы Российской

Федерации В. Н. Полосина и заместителя Премьера Правительства Москвы Ю. В. Росляка, исследовав

представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Оспариваемый заявителями пункт 1 статьи 1 Закона Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" предусматривает, что на территории Российской Федерации

финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством

автомобильных дорог общего пользования, осуществляется за счет целевых внебюджетных средств, концентрируемых:

в Федеральном дорожном фонде Российской Федерации;

в дорожных фондах республики в составе Российской Федерации, края, области, автономной области, автономного округа.

Согласно пункту 4 статьи 3 названного Закона, на необходимость проверки конституционности которого также указывается в обоих запросах, все пять служащих источниками образования дорожных фондов налогов (пункт 1 статьи 3), уплачиваемых в Москве и Санкт-Петербурге, зачисляются в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации, из которого выделяются субвенции для долевого участия в финансировании ремонта и содержания отдельных магистральных улиц этих городов по перечням, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

В то же время, как подчеркивают заявители, все другие, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, субъекты Российской Федерации в силу пункта 1 статьи 1, пункта 2 статьи 2, пункта 3 статьи 3 Закона вправе самостоятельно образовывать территориальные дорожные фонды, зачислять в них три из пяти установленных в пункте 1 статьи 3 налогов (на пользователей автомобильных дорог, с владельцев транспортных средств, на приобретение автотранспортных средств) и использовать консолидируемые таким образом финансовые ресурсы на содержание и развитие сети автомобильных дорог общего пользования, относящихся к собственности соответствующих субъектов Российской Федерации.

Правительство Москвы и администрация Санкт-Петербурга полагают, что оспариваемые ими нормы Закона вводят для этих городов - субъектов Российской Федерации исключения из общих правил, касающихся образования территориальных дорожных фондов и зачисления в них соответствующих налогов, что противоречит статье 5 (части 1 и 4) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации (статья 5, части 1 и 4; статья 11, часть 3; статьи 71, 72, 73, 75) все составляющие Российское государство республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа являются равноправными субъектами Российской Федерации. Причем специально оговаривается, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все они равноправны между собой. Это выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами федерации.

3. Из статей 71 (пункты "з", "и") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что регулирование федеральных налогов и сборов, в том числе связанных с использованием федеральных путей сообщения, является прерогативой федерального законодателя. В соответствии с этими положениями пункт "м" части первой статьи 19 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" (в редакции Законов Российской Федерации от 16 июля 1992 года, от 22 декабря 1992 года и от 21 мая 1993 года) относит налоги, служащие источниками образования дорожных фондов, к федеральным налогам, зачисляемым в них в порядке, определяемом законодательными актами о дорожных фондах в Российской Федерации. Не меняет федеральной природы этих налогов и наделение субъектов федерации в соответствии с Законом Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" полномочиями определять порядок образования и использования территориальных дорожных фондов, устанавливать ставки и сроки уплаты соответствующих налогов и т. д.

Однако федеральный законодатель и в сфере своей компетенции не вправе разрешать вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, без учета конституционных основ федеративного устройства. Тем более недопустимо произвольное сужение

правовых возможностей субъектов федерации.

4. Право Москвы и Санкт-Петербурга иметь территориальные дорожные фонды рассматриваемым Законом прямо не отрицается. Вместе с тем, согласно пункту 2 его статьи 2, они не включены в перечень субъектов Российской Федерации, которые уполномочены самостоятельно определять порядок образования и использования территориальных дорожных фондов. Это позволяет уяснить подлинный смысл оспариваемой нормы, содержащейся в пункте 1 статьи 1 Закона: не включив Москву и Санкт-Петербург и в перечень субъектов Российской Федерации, имеющих территориальные дорожные фонды, законодатель имел в виду, что создание таких фондов в Москве и Санкт-Петербурге не предусматривается. Отсутствие законного права зачислять в свои территориальные дорожные фонды средства, получаемые от трех налогов, указанных в пункте 3 статьи 3 Закона, исключает для этих субъектов федерации возможность образования таких фондов за счет имеющихся налоговых поступлений, что может побуждать их к установлению дополнительных налогов на дорожные нужды, для удовлетворения которых налоги гражданами уже были уплачены.

Законодатель оставляет Москве и Санкт-Петербургу возможность использовать на содержание дорог только субвенции и дотации из Федерального дорожного фонда, получаемые и другими субъектами Российской Федерации, исключая для них, в отличие от всех остальных субъектов, финансирование затрат на эти нужды также из собственных дорожных фондов. Такой подход нарушает конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации.

Применительно к рассматриваемой ситуации равноправие субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами власти должно означать, что федерация не может отказать кому-либо из них как в праве создавать территориальные дорожные фонды, так и в возможности формировать их за счет одинаковых для всех источников.

5. Установление для Москвы и Санкт-Петербурга порядка зачисления и использования образующих дорожные фонды налогов, отличного от предусмотренного для других субъектов Российской Федерации, предопределяется подходом законодателя к определению общих правовых основ создания дорожных, в том числе территориальных, фондов (преамбула и пункт 1 статьи 1 Закона). Исходя из того, что сеть автомобильных дорог общего пользования, на финансирование которых должны направляться средства территориальных дорожных фондов, включает в себя по Закону только внегородские автомобильные дороги, находящиеся в собственности соответствующих субъектов Российской Федерации, законодатель ограничил право городов федерального значения на общих основаниях создавать территориальные дорожные фонды. В то же время норма абзаца второго пункта 3 статьи 1 Закона подтверждает наличие фактических и правовых оснований для образования территориальных дорожных фондов городов федерального значения, поскольку признает существование дорог общего пользования, относящихся к собственности городов Москвы и Санкт-Петербурга. Из данного факта исходит оспариваемый заявителями пункт 4 статьи 3 Закона, поскольку он предусматривает частичное содержание дорог в Москве и Санкт-Петербурге за счет Федерального дорожного фонда, а также принятые во исполнение содержащегося в нем предписания постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 25 марта 1993 года N 249 "Об утверждении перечней отдельных магистральных улиц городов Москвы и Санкт-Петербурга, для долевого участия в финансировании ремонта и содержания которых выделяются субвенции из Федерального дорожного фонда Российской Федерации" и постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 года N 476 "О дополнении постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 25 марта 1993 г. N 249".

Сопоставление имеющихся в данных постановлениях перечней автомобильных дорог с перечнями магистральных и прочих федеральных дорог, утвержденными постановлением Правительства РСФСР от 24 декабря 1991 года N 62, а также с введенным постановлением Правительства РСФСР от 24 декабря 1991 года N 61 "О классификации автомобильных дорог в РСФСР" порядком исчисления

протяженности автомобильных дорог (пункт 3) подтверждает, что Москва и Санкт-Петербург признаются имеющими собственные дороги общегосударственного значения. К тому же в приложениях к этим постановлениям магистральные улицы этих городов квалифицируются как продолжение магистральных автомобильных дорог.

Таким образом, оспариваемые нормы, поскольку в соответствии с ними Москва и Санкт-Петербург не включены в перечень субъектов Российской Федерации, имеющих территориальные дорожные фонды, а также поскольку для них установлен принципиально иной в сравнении с другими субъектами Российской Федерации порядок финансирования затрат на содержание и развитие дорог общего пользования, противоречат частям 1 и 4 статьи 5 Конституции Российской Федерации.

6. Заявители оспаривают конституционность пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" в целом. Однако их позиция может быть признана обоснованной только частично, поскольку признание этой нормы неконституционной в полном объеме могло бы означать, что все указанные в ней пять налогов, которые, так же как и в других субъектах Российской Федерации, уплачиваются в Москве и Санкт-Петербурге, должны зачисляться в территориальные дорожные фонды этих городов. Между тем два налога из пяти (налог на реализацию горюче-смазочных материалов и акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан) перечисляются в Федеральный дорожный фонд и всеми другими субъектами Российской Федерации в равной степени. Следовательно, установленная Законом аналогичная обязанность для Москвы и Санкт-Петербурга соответствует конституционному принципу равноправия субъектов Российской Федерации.

7. Федеральные органы государственной власти при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики должны исходить из того, что правовое равенство субъектов Российской Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т. д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого федеральный законодатель вправе дифференцированно распределять поступления от дорожных налогов, подлежащих зачислению в Федеральный и территориальные дорожные фонды, не ограничивая при этом право субъекта федерации создавать собственные территориальные дорожные фонды за счет единых для всех налоговых источников. Осуществляемое на территории Российской Федерации выравнивание в сфере развития сети автомобильных дорог общего пользования достигается путем перераспределения средств, поступающих от субъектов-доноров, в пользу экономически более слабых субъектов федерации. Однако в силу конституционного принципа равноправия субъектов Российской Федерации в основу такого перераспределения должны быть положены единые критерии.

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

п о с т а н о в и л:

1. Признать установление в пункте 1 статьи 1 Закона Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" порядка финансирования затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования, за счет целевых внебюджетных средств, концентрируемых в Федеральном дорожном фонде Российской Федерации и в дорожных фондах субъектов Российской Федерации, соответствующим Конституции Российской Федерации.

Признать пункт 1 статьи 1 Закона Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" в части, не исключаящей Москву и Санкт-Петербург в перечень субъектов Российской Федерации

Федерации, имеющих территориальные дорожные фонды, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 5 (части 1 и 4).

2. Признать пункт 4 статьи 3 Закона Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" в части, устанавливающей, что уплачиваемые в городах Москве и Санкт-Петербурге (как и в других субъектах Российской Федерации) налог на реализацию горюче-смазочных материалов и акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан зачисляется в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации, соответствующим Конституции Российской Федерации.

Признать пункт 4 статьи 3 Закона Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" в части, устанавливающей, что уплачиваемые в городах Москве и Санкт-Петербурге (в отличие от других субъектов Российской Федерации) налоги на пользователей автомобильных дорог, с владельцев транспортных средств и на приобретение автотранспортных средств (кроме приобретаемых гражданами в личное пользование легковых автомобилей) зачисляются в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статье 5 (части 1 и 4).

3. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", иных официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, Москвы и Санкт-Петербурга. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 16-П