

**По делу о проверке конституционности постановлений
Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995
года N 962 "О взимании платы с владельцев или
пользователей автомобильного транспорта, перевозящего
тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным
дорогам общего пользования" и от 14 октября 1996 года N
1211 "Об установлении временных ставок платы за провоз
тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным
дорогам и использовании средств, получаемых от взимания
этой платы"**

Постановление · № 22-П · от 17.07.1998 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности постановлений

Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года

N 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей

автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при

проезде по автомобильным дорогам общего пользования" и от

14 октября 1996 года N 1211 "Об установлении временных ставок

платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным

автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от

взимания этой платы"

город Москва 17 июля 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А.Гаджиева,

судей Н.В.Витрука, Л.М.Жарковой, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева,

О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием кандидата юридических наук Е.П.Пашкова представителя Председателя Правительства

Республики Карелия как стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской

Федерации, кандидатов юридических наук А.Г.Певзнера и Г.В.Петровой - представителей

Правительства Российской Федерации как стороны, принявшей оспариваемые акты,

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 постановлений

Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года N 962 "О взимании платы с

владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при

проезде по автомобильным дорогам общего пользования" и от 14 октября 1996 года N 1211 "Об

установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным

автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Председателя Правительства Республики Карелия о

проверке конституционности названных постановлений Правительства Российской Федерации, а

также утвержденных Министром транспорта Российской Федерации Инструкции по перевозке

крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом по дорогам Российской Федерации и Положения о порядке компенсации ущерба, наносимого тяжеловесными автотранспортными средствами при проезде по федеральным автомобильным дорогам. Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, объяснения представителей сторон, выступление приглашенного в заседание представителя от Федеральной дорожной службы России - О.В.Скворцова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Как следует из запроса, заявитель оспаривает конституционность постановлений Правительства Российской Федерации "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" и "Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы", поскольку полагает, что характеристики введенного ими платежа, а именно: плательщики, ставка оплаты, порядок ее дифференциации, зачисление в Федеральный дорожный фонд, позволяют сделать вывод о том, что Правительством Российской Федерации фактически установлен новый вид налога, а значит, оно вышло за пределы своей компетенции, чем нарушило статьи 57, 75 (часть 3) и 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Таким образом, в данном деле оспариваемые акты подлежат проверке именно с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разграничения компетенции между Правительством Российской Федерации и Федеральным Собранием как законодательным органом. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации в данном деле не рассматривает положения оспариваемых актов, затрагивающие полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, не могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации положения оспариваемых актов, регулирующие вопросы, не получившие разрешения в Конституции Российской Федерации, а также по своему характеру и значению не относящиеся к числу конституционных. Заявитель также указывает на ряд противоречий между оспариваемыми постановлениями Правительства Российской Федерации и Гражданским кодексом Российской Федерации. Однако в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации установление соответствия положений подзаконных нормативных актов законам не входит.

Кроме того, в запросе оспаривается конституционность утвержденных Министром транспорта Российской Федерации Инструкции по перевозке крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом по дорогам Российской Федерации (в части платы за провоз тяжеловесных грузов) и Положения о порядке компенсации ущерба, наносимого тяжеловесными автотранспортными средствами при проезде по федеральным автомобильным дорогам. Конституционность этих актов, принятых во исполнение оспариваемых постановлений Правительства Российской Федерации, также не подлежит проверке Конституционным Судом Российской Федерации, поскольку в его компетенцию не входит рассмотрение вопроса о соответствии Конституции Российской Федерации ведомственных нормативных актов.

2. Решение вопроса о том, относится ли к компетенции Правительства Российской Федерации установление платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам, требует, прежде всего, определения ее правовой природы. Данная плата имеет целевую направленность - она предназначена для возмещения особых расходов публичной власти по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству федеральных автомобильных дорог. Целевую направленность могут иметь и налоговые платежи, в частности налоги, зачисляемые в Федеральный дорожный фонд. Однако плата, введенная оспариваемыми постановлениями Правительства Российской Федерации, хотя и зачисляется в этот фонд, в отличие от других поступающих в него платежей имеет определенную специфику, обусловленную ее объектом - перевозкой именно

тяжеловесных грузов.

При обычных условиях эксплуатации, не связанных с провозом таких грузов, ухудшение качества дорожного полотна также требует принятия мер по его восстановлению, но ограничивается рамками планировавшейся при строительстве дорог их амортизации, с учетом которой были установлены налоговые платежи в дорожные фонды. Перевозка тяжеловесных грузов приводит к преждевременному износу дорожного полотна, что наносит дополнительный ущерб объектам федеральной собственности, а также влечет дополнительные затраты, связанные с организацией пропуска движения и осуществлением надзора за техническим состоянием путей следования груза. Такие - сверхнормативные - расходы должны возмещаться не за счет налога с пользователей автомобильных дорог, поступающего в Федеральный дорожный фонд, а за счет платежей, взимаемых с заинтересованных в особых условиях транспортировки грузов владельцев (пользователей) соответствующих автотранспортных средств. Именно с этой целью Правительством Российской Федерации введена плата за провоз тяжеловесных грузов.

В соответствии с Положением о порядке компенсации ущерба, наносимого тяжеловесными автотранспортными средствами при проезде по федеральным автомобильным дорогам, устанавливающим порядок применения оспариваемых постановлений Правительства Российской Федерации, и приложений к названному Положению расчет платы за провоз тяжеловесных грузов осуществляется исходя из полной массы автотранспортного средства, осевых масс, протяженности разрешенного маршрута движения. Учет этих параметров призван максимально индивидуализировать размер платы, с тем чтобы он соответствовал расчетному размеру ущерба и затрат, вплоть до освобождения от нее. Целям индивидуализации платы за провоз тяжеловесных грузов служит также порядок ее расчета, который производится, как следует из указанного Положения, в связи с обращением конкретного субъекта, планирующего перевозку груза, за разрешением на нее.

Следовательно, плата за провоз тяжеловесных грузов в отличие от налоговых платежей не отвечает признаку индивидуальной безвозмездности, поскольку именно ее плательщики получают возможность использовать федеральные автомобильные дороги для решения своих хозяйственных и иных задач на определяемых ими согласованных условиях и соразмерно произведенной оплате. Таким образом, возникновение обязанности уплаты указанного платежа основано на не свойственной налоговому платежу свободе выбора, в данном случае - выбора способа транспортировки груза. Государство разрешает перевозчикам перевозить грузы наиболее удобным и выгодным для них способом при условии, что они, осуществив в своих интересах перевозку грузов, возмещают причиненный дорожному полотну ущерб и затраты, размер которых определяется индивидуально на основе установленных параметров.

Неналоговая природа данного платежа выражается и в том, что последствием его неуплаты является не принудительное изъятие соответствующих денежных средств в виде налоговой недоимки, а отказ в выдаче разрешения на перевозку тяжеловесных грузов, что влечет невозможность перевозки. В случае же ее осуществления с нарушением обязанности произвести установленную плату наступает ответственность, предусмотренная также не налоговым законодательством, а статьей 126-1 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

Плата за провоз тяжеловесных грузов, введенная оспариваемыми постановлениями Правительства Российской Федерации, направляется в Федеральный дорожный фонд, консолидированный в федеральном бюджете. Однако это не является основанием для признания ее фискального характера, поскольку согласно бюджетному законодательству пополнение бюджета осуществляется не только на основе налоговых платежей. Законом Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" (пункт 1 статьи 3) предусмотрено, что средства дорожных фондов формируются как за счет налоговых платежей, так и за счет средств, поступающих от проведения займов, лотерей, продажи акций, штрафных источников, добровольных взносов, а также из других

неналоговых источников, в том числе имеющих характер возмещения ущерба и затрат. Изложенное свидетельствует о том, что на платеж, взимаемый с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по федеральным автомобильным дорогам, не распространяется правовой режим налогового платежа, он не обладает рядом признаков и элементов, присущих налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, как он был определен Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 11 ноября 1997 года по делу о проверке конституционности статьи 11-1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года "О Государственной границе Российской Федерации" в редакции от 19 июля 1997 года, и, следовательно, не включается в систему налогов Российской Федерации, устанавливаемую, согласно статье 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации, федеральным законом.

Поскольку плата за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам не является налоговым платежом, на нее не распространяется требование статьи 57 Конституции Российской Федерации об установлении налоговых платежей только законами, предполагающее закрепление в них помимо наименования самого налогового платежа также существенных его элементов.

3. Устанавливая плату за перевозку тяжеловесных грузов, Правительство Российской Федерации тем самым стимулирует перевозчиков к использованию менее вредных для дорожного полотна способов перевозки, что призвано способствовать нормальному функционированию федеральных автомобильных дорог. Их содержание в постоянной технической исправности и готовности к эксплуатации служит целям обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, мобилизационной готовности и обороноспособности страны, экологической и общей безопасности населения, т. е. призвано гарантировать общественно значимые публичные интересы. Принимая в этих целях оспариваемые постановления, Правительство Российской Федерации во исполнение своих конституционных полномочий (статья 115, часть 1, Конституции Российской Федерации) действовало на основании Конституции Российской Федерации, ее статьи 71 (пункт "и"), относящей пути сообщения к ведению Российской Федерации, статьи 110 (часть 1), возлагающей на Правительство Российской Федерации осуществление исполнительной власти, к задачам которой относится, в частности, обеспечение нормального функционирования федеральных путей сообщения, и статьи 114 (пункт "г" части 1), согласно которой Правительство Российской Федерации осуществляет управление федеральной собственностью с учетом других государственных интересов.

Вместе с тем согласно принципу разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) определение состава доходов и расходов бюджета традиционно относится к сфере законодательного регулирования. Плата за провоз тяжеловесных грузов является одним из источников дохода Федерального дорожного фонда. Следовательно, предполагается, что взимание этой платы должно допускаться федеральным законодателем. Законодатель, предусмотрев в пункте 1 статьи 3 Закона Российской Федерации "О дорожных фондах в Российской Федерации" и части первой статьи 78 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год" помимо прямо названных в этих законах иные источники поступлений в Федеральный дорожный фонд и установив в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 1998 год" объем "прочих поступлений", в том числе с учетом платы за провоз тяжеловесных грузов, тем самым согласился с введением и взиманием этой платы. Кроме того, Счетная палата Российской Федерации как постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием и подотчетный ему, осуществляет от имени федерального законодателя контроль за своевременным исполнением доходных статей федерального бюджета (абзац второй статьи 2 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации"), что включает в себя и контроль за поступлением платы, установленной оспариваемыми постановлениями Правительства Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 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 не противоречащими Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года N 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" и от 14 сентября 1996 года N 1211 "Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы".

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

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 22-П

Особое мнение

Судьи Конституционного Суда Российской Федерации

А.Л.Кононова

по делу о проверке конституционности постановлений

Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года

N 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей

автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы,

при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" и от

14 октября 1996 года N 1211 "Об установлении временных ставок

платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным

автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от

взимания этой платы"

город Москва 17 июля 1998 года

В Постановлении Конституционного Суда по настоящему делу утверждается, что устанавливаемая Правительством Российской Федерации плата за перевозку тяжеловесных грузов по своей правовой природе не является налоговым платежом. Она отличается от него тем, что имеет специфическую цель - возмещение сверхнормативных расходов на восстановление дорожного полотна от ущерба, причиненного тяжеловесным транспортом. Размер платы индивидуализирован и плательщик получает здесь свободу выбора в виде возможности использовать автодороги соразмерно произведенной оплате или применить другой способ транспортировки груза. Кроме того данный платеж не изымается принудительно в виде налоговой недоимки, а ответственность наступает лишь в сфере административного законодательства.

Указанные различия не представляются, однако достаточно обоснованными и убедительными для дифференциации налоговых и неналоговых платежей.

Статья 2 закона об основах налоговой системы под налогом, сбором, пошлиной и другими

налоговыми платежами всех видов понимает обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или внебюджетные фонды, осуществляемый налогоплательщиком в порядке и на условиях, определенных законодательными актами.

Развивая конституционное понятие налоги и сборы (статья 57 Конституции Российской Федерации), Конституционный Суд в своем Постановлении от 11.11.1997 года указал на такие признаки налогового (фискального) платежа как основанную на законе денежную форму отчуждения собственности с целью обеспечения расходов публичной власти, осуществляемую в том числе на началах обязательности, безвозвратности, индивидуальной безвозмездности и поступающую в специальные бюджетные или внебюджетные фонды.

Конституционный Суд признал, например, налоговыми платежами введенные Правительством сборы за производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции (Постановление от 18.02.1997 г.), сбор за отпускаемую электроэнергию предприятиям сферы материального производства (Постановление от 01.04.1997 г.), сбор за компенсацию затрат по развитию инфраструктуры городов и других населенных пунктов и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство (Постановление от 02.07.1997 г.), сбор за пограничное оформление (Постановление от 11.11.1997 г.).

Представляется, что и в данном случае плата за перевозку тяжеловесных грузов отвечает всем признакам фискального платежа и суд, принимая иное решение, отступил от выработанной им ранее собственной позиции.

Специфичность целевого характера платежа хотя и не характерна для собственно налога (хотя в принципе и не исключается, что отмечает и Конституционный Суд в данном решении), но всегда присутствует в таких налоговых повинностях как сборы и пошлины. Их отличает как специальная цель - покрытие издержек учреждения, в связи с деятельностью которого производиться выплаты, так и специальный интерес, связанный с представлением услуг или совершения действий публично-правового характера (как правило - пошлина), а также с предоставлением каких-либо прав участия и использования материальных или нематериальных объектов (как правило - сбор). В этом смысле пошлины и сборы также являются индивидуальными платежами, а их осознаваемая плательщиком возмездность выражается лишь в опосредованной связи платежа и услуги. При этом указанные платежи не являются прямым и непосредственным эквивалентом оказанной публичной услуге, как не связаны они и с гражданско-правовыми обязанностями.

Однако Конституционный Суд не признал в данном случае гражданско-правового характера платы за провоз тяжеловесных грузов, указав, что она предназначена для возмещения особых расходов публичной власти по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству автомобильных дорог. Эта плата не может считаться и прямым эквивалентом того ущерба, которое причиняет дорожному покрытию большегрузное транспортное средство, поскольку этот индивидуальный ущерб не поддается конкретному исчислению. На практике он определяется лишь в усредненных показателях по данным многолетних наблюдений. Использование поступивших от указанных выплат средств также невозможно индивидуализировать, поскольку они обезличиваются в дорожных фондах. Плата за провоз тяжеловесных грузов устанавливается дифференцированно от веса, габаритов и других технических характеристик транспортного средства. Из этого, однако, не следует, что в каждом случае она индивидуальна и представляет свободу выбора той или иной ставки платежа. В этом смысле плательщик имеет ту же альтернативу и те же условия получения определенной услуги или права (в данном случае пользования автомобильными дорогами) как и при уплате иных сборов и пошлин. И этот платеж имеет такой же обязательный или неременный характер, поскольку он является нормативно установленным способом изъятия денежных средств. Обязательность его в том, что при неуплате владелец транспортного средства не получает соответствующего разрешения на перевозку груза.

Установленный в данном случае разрешительный порядок перевозки тяжеловесного груза и

административная ответственность за его нарушение есть принудительное средство обеспечения обязательной уплаты данного платежа, что, кстати, специально предусмотрено при его установлении в п. 4 рассматриваемого Постановления Правительства Российской Федерации от 14.10.1996 г. N 1211. Такой порядок принуждения к уплате вовсе не является исключением и для других налоговых платежей, которые далеко не всегда изымаются в виде налоговой недоимки. По своим характеристикам указанная плата по установленным ставкам за перевозку тяжеловесных грузов является отчуждением собственности, носит обязательный характер, обеспечивается государственным принуждением, поступает во внебюджетные дорожные фонды, предназначение для публичных нужд - финансирования затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством дорог общего пользования. В этом она мало чем отличается по существу от других аналогичных налоговых платежей пользователей автодорог, предусмотренных законом о дорожных фондах, например, от налога на пользователей автомобильных дорог или налога с владельцев транспортных средств. В данном случае предусмотрена лишь дополнительная плата, обусловленная большим износом дорожного покрытия, который причиняют большегрузные автомобили, и необходимостью соответственно его дополнительного ремонта.

Исходя из изложенного и учитывая позицию Конституционного Суда, неоднократно высказанную им ранее в своих решениях, можно утверждать, что плата за перевозку тяжеловесных грузов является платежом налогового характера и, следовательно, все существенные элементы этого платежа могут быть установлены только федеральным законодательством в надлежащем порядке в форме налогового закона. В данном случае установление этого платежа Постановлениями Правительства Российской Федерации не может быть признано его законным установлением в смысле статьи 57 Конституции Российской Федерации.
