

По запросу Думы Приморского края о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 1998 года N 880 "О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации" (в редакции от 24 января 2001 года)

Определение · № 88-О · от 14.05.2002 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Думы Приморского края о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 1998 года N 880 "О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации" (в редакции от 24 января 2001 года)
город Москва 14 мая 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе заместителя Председателя В.Г.Стрекозова, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева, А.Л.Кононова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Д.Зорькина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Думы Приморского края,

у с т а н о в и л:

1. В запросе Думы Приморского края оспаривается конституционность следующих положений постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 1998 года N 880 "О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации" (в редакции от 24 января 2001 года): пункта 7, в соответствии с которым проведение государственного технического осмотра транспортных средств осуществляется на платной основе, и пункта 8, предписывающего Министерству внутренних дел Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации, Министерством транспорта Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации установить размер платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств.

Заявитель считает, что данный платеж нельзя отнести ни к государственной пошлине, ни к плате за услугу, оказание которой предполагает добровольное волеизъявление сторон; по своей правовой природе это налоговый платеж, однако федеральным законом такой налог не предусмотрен; следовательно, поскольку налоги и сборы могут устанавливаться только законом, с указанием в том числе ставки, оспариваемые положения нарушают статьи 57, 75 (часть 3) и 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Тем самым перед Конституционным Судом Российской Федерации ставится вопрос о проверке конституционности оспариваемых положений именно с точки

зрения установленного Конституцией Российской Федерации разграничения компетенции между Правительством Российской Федерации и Федеральным Собранием как законодательным органом.

2. Постановление Правительства Российской Федерации "О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации" конкретизировано в ряде нормативных актов - Положении о проведении государственного технического осмотра транспортных средств и прицепов к ним Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (утверждено данным постановлением), Порядке установления размеров платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств и Порядке взимания и распределения средств, получаемых в виде платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств (утверждены приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации от 3 августа 2001 года N 708/61н/126), а также в Правилах государственного технического осмотра транспортных средств (утверждены приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 марта 1999 года N 190).

Из названных нормативных актов в их взаимосвязи следует, что платежи за технический осмотр транспортных средств представляют собой обязательные, действующие на всей территории Российской Федерации и взимаемые с организаций и физических лиц - владельцев автотранспортных средств взносы, уплата которых является одним из условий совершения Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации определенных действий в отношении плательщиков этих взносов, а именно проведения технического осмотра, выдачи соответствующего талона о прохождении государственного технического осмотра как документа, подтверждающего возможность реализации права на управление транспортным средством.

Развивающими положения пунктов 7 и 8 постановления Правительства Российской Федерации актами предусмотрено, что размер платы за проведение государственного технического осмотра, в том числе с использованием средств технического диагностирования, устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и включает свободную отпускную цену изготовителя талонов о прохождении государственного технического осмотра, затраты по транспортировке, хранению, оформлению и выдаче специальной продукции, величина которых не должна превышать трех процентов годового размера установленной законом минимальной оплаты труда, стоимость работ по проверке технического состояния транспортных средств, в том числе с использованием средств технического диагностирования; размер платы устанавливается дифференцированно по типам транспортных средств (легковые автомобили, грузовые автомобили, автобусы и т. д.); стоимость работ по проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования для каждого типа транспортных средств устанавливается с учетом нормативов трудоемкости работ по проверке их технического состояния с использованием средств технического диагностирования, а также стоимости одного человеко-часа контрольно-диагностических работ; в указанную стоимость включаются все затраты на проведение проверки технического состояния транспортных средств, в том числе заработная плата контролеров технического состояния, накладные расходы, амортизационные отчисления, арендная плата, обязательные налоги и платежи в бюджет; денежные средства, поступающие за проведение технического осмотра, направляются целевым назначением на финансирование затрат на проведение осмотра и развитие материально-технической базы специализированных подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации в соответствии со сметой, утверждаемой соответствующим должностным лицом, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также

для осуществления расчетов с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за работы, выполненные ими в соответствии с договорами на участие в проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при осмотре, заключенными с Государственной инспекцией.

Из приведенных положений вытекает, что платежи, взимаемые за обязательный государственный технический осмотр, предназначены для возмещения расходов публичной власти на проведение работ по проверке в установленные сроки технического состояния транспортных средств, в том числе с использованием средств технического диагностирования, и, следовательно, должны быть соразмерны указанным расходам.

В отличие от налоговых платежей, которые также могут иметь целевую направленность, данные платежи обладают определенной спецификой, обусловленной их объектом - проведением именно технического осмотра транспортных средств, проверкой их пригодности к использованию и связанными с этим дополнительными затратами государства, в том числе на привлечение специалистов и использование специальной диагностирующей аппаратуры. Следовательно, такие затраты должны возмещаться не за счет налогоплательщиков, а за счет лиц, являющихся собственниками транспортных средств и заинтересованных в их исправности как источников повышенной опасности, для чего необходима регулярная и качественная их проверка на предприятиях, имеющих соответствующих специалистов и надлежащую диагностическую аппаратуру. Именно с этой целью Правительством Российской Федерации установлено, что технический осмотр транспортных средств проводится на платной основе.

Кроме того, в отличие от налоговых платежей плата за технический осмотр не отвечает и признаку индивидуальной безвозмездности. Она исчисляется исходя из вида конкретного транспортного средства, с тем чтобы ее размер соответствовал нормативному размеру затрат, связанных, в частности, с оплатой работ и услуг автотранспортных предприятий и специалистов по проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования. Целям индивидуализации данного платежа служит также предоставляемая плательщику указанными актами возможность произвести расчет за технический осмотр непосредственно с предприятием, участвующим в проверке, причем плата за проведение повторного осмотра транспортного средства, ранее признанного неисправным, не взимается.

Последствием неуплаты данного платежа является не принудительное изъятие денежных средств в виде налоговой недоимки, а отказ в выдаче разрешения на пользование транспортным средством как не прошедшим технический осмотр: владельцы транспортных средств вправе осуществлять их эксплуатацию при условии, что техническим осмотром подтверждено отсутствие неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения. Его неналоговая природа выражается и в том, что в случае управления транспортным средством, не прошедшим государственный технический осмотр, и, соответственно, невнесения платы за технический осмотр наступает ответственность, предусмотренная не налоговым, а административным законодательством (статья 114 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, статья 12.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Денежные средства за проведение государственного технического осмотра перечисляются на бюджетные счета субъектов Российской Федерации, органы исполнительной власти которых могут создавать за счет этих средств целевые бюджетные фонды Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации для финансирования затрат и развития материально-технической базы ее специализированных подразделений. Однако и это не является основанием для признания налогового характера данного платежа, поскольку согласно бюджетному законодательству пополнение бюджета осуществляется не только на основе налоговых платежей.

В частности, Федеральным законом от 15 августа 1996 года "О бюджетной классификации

Российской Федерации" (в редакции от 8 августа 2001 года) предусмотрены неналоговые доходы, в том числе сборы, взимаемые Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (за исключением штрафов), доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства. Бюджетными законами (например, Законом города Москвы о бюджете города Москвы на 2002 год) также предусматриваются в качестве неналоговых доходов административные платежи и сборы, в том числе взимаемые Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (за исключением штрафов), прочие платежи, взимаемые государственными организациями за выполнение определенных функций, доходы целевых бюджетных фондов, в частности целевого бюджетного фонда безопасности дорожного движения.

Таким образом, на платеж, взимаемый за проведение государственного технического осмотра транспортных средств, не распространяется правовой режим налоговых платежей, он не обладает рядом необходимых признаков и элементов налогового обязательства в конституционно-правовом смысле, выявленном Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 18 февраля 1997 года по делу о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции", от 1 апреля 1997 года по делу о проверке конституционности пунктов 8 и 9 постановления Правительства Российской Федерации "Об отмене вывозных таможенных пошлин, изменения ставок акциза на нефть и дополнительных мерах по обеспечению поступления доходов в федеральный бюджет", от 11 ноября 1997 года по делу о проверке конституционности статьи 11-1 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" и от 28 октября 1999 года по делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций", и, следовательно, не включается в систему налогов Российской Федерации, устанавливаемую, согласно статье 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации, федеральным законом.

3. Использование транспортных средств связано с повышенной опасностью для окружающих. Поэтому Федеральным законом от 10 декабря 1995 года "О безопасности дорожного движения" (в редакции от 2 марта 1999 года) - исходя из приоритета жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, и из приоритета ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан и связанной с этим необходимостью осуществления адекватного контроля - установлены правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения, с тем чтобы не допустить эксплуатацию транспортных средств, технически неисправных и не отвечающих установленным стандартам и техническим нормам в данной области (статьи 2, 3, 5, 16).

В соответствии с названным Федеральным законом запрещается эксплуатация транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения; их перечень и условия, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств, определяются Правительством Российской Федерации (пункт 1 статьи 19); находящиеся в эксплуатации на территории Российской Федерации и зарегистрированные в установленном порядке транспортные средства подлежат обязательному государственному техническому осмотру, порядок проведения которого устанавливается Правительством Российской Федерации (статья 17); обязанность по поддержанию транспортных средств, участвующих в дорожном движении, в технически исправном состоянии возлагается на владельцев транспортных средств либо на лиц, эксплуатирующих транспортные средства (пункт 2 статьи 16).

По смыслу названных законоположений, государственный технический осмотр, по существу, выступает в качестве необходимого составного элемента технического обслуживания транспортных средств и необходимого условия выполнения владельцами транспортных средств обязанности

поддерживать их в технически исправном состоянии, что позволяет Правительству Российской Федерации - в целях защиты прав и свобод граждан, их безопасности и во исполнение своих конституционных полномочий (статья 110, часть 1; статья 114, пункт "ж" части 1; статья 115, часть 1, Конституции Российской Федерации) - установить, что государственный технический осмотр должен проводиться на платной основе. Принимая постановление "О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации", Правительство Российской Федерации исходило, таким образом, из полномочий, предоставленных ему Федеральным законом "О безопасности дорожного движения". Это соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой Правительство Российской Федерации своими нормативными актами может предусматривать обязательные платежи, которые взимаются в публично-правовом порядке, при условии что они не носят налогового характера и допускаются по смыслу федерального закона, возлагающего регулирование исполнения предусматриваемых им обязанностей, затрагивающих в том числе сферы финансовой политики, общественного порядка и безопасности, на Правительство Российской Федерации; такого рода нормативное правовое регулирование не противоречит Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации (Постановление от 17 июля 1998 года по делу о проверке конституционности постановлений Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года N 962 и от 14 октября 1996 года N 1211, касающихся взимания платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам).

4. По смыслу статьи 125 (пункт "а" части 2 и часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений пункта 1 части первой статьи 3, статей 6 и 36, пункта 3 части первой статьи 43, частей второй и третьей статьи 79, статьи 85, пункта 2 части первой и частей второй и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации, придя к выводу о том, что в обращении оспариваются такие же нормативные положения, какие ранее были признаны им не соответствующими Конституции Российской Федерации, своим решением в форме определения подтверждает, что эти положения также являются не соответствующими Конституции Российской Федерации и как таковые не могут иметь юридической силы.

По смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" во взаимосвязи с пунктом 1 части первой его статьи 87, Конституционный Суд Российской Федерации, придя к выводу о том, что в обращении оспариваются такие же нормативные положения, какие ранее были признаны им соответствующими Конституции Российской Федерации, своим решением в форме определения подтверждает, что эти положения также являются соответствующими Конституции Российской Федерации, а потому дальнейшее производство по запросу прекращает.

Положения пунктов 7 и 8 постановления Правительства Российской Федерации "О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации", - как предусмотренные Правительством Российской Федерации во исполнение полномочий, предоставленных ему федеральным законом, и устанавливающие взимание платежей неналогового характера, - по сути, содержат такие же нормы, как признанные Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 1998 года не противоречащими Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации. Следовательно, эти положения также не утрачивают юридическую силу и подлежат применению как не противоречащие Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 125 Конституции Российской Федерации, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частями первой и четвертой статьи 71, частями первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Положения пунктов 7 и 8 постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 1998 года N 880 "О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации" (в редакции от 24 января 2001 года) о проведении обязательного государственного технического осмотра транспортных средств на платной основе, - поскольку они установлены Правительством Российской Федерации во исполнение полномочий, предоставленных ему федеральным законом, и предусматривают взимание платежей неналогового характера, - сохраняют силу и подлежат применению судами, как не противоречащие Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации.
2. Поскольку для разрешения вопроса, поставленного Думой Приморского края, не требуется вынесение итогового решения Конституционного Суда Российской Федерации в форме постановления, дальнейшее производство по данному запросу прекратить.
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
4. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
N 88-О