



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Думы Приморского края о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации "О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации"

город Москва

6 июля 2001 года

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

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

установил:

1. В запросе Думы Приморского края оспаривается конституционность постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 года № 1010 "О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации". По мнению заявителя, денежные средства, полученные от предусмотренной данным постановлением продажи на аукционе квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, относятся к платежам за пользование природными ресурсами, являющимся в соответствии со статьей 19 (пункт "и") Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" разновидностью федеральных налогов, сборов и пошлин. Заявитель утверждает, что вводя продажу таких квот, Правительство Российской Федерации превысило свои полномочия, вторглось в сферу регулирования налоговых правоотношений, поскольку размер платы за пользование водными биологическими ресурсами (взимание которой предусмотрено рядом федеральных законов и которая по своей правовой природе является налоговым сбором) устанавливается на подзаконном уровне и определяется в зависимости от результатов продажи промышленных квот на аукционах; тем самым постановление противоречит статье 57 Конституции Российской Федерации, согласно которой налоги и сборы должны устанавливаться законами, а не подзаконными актами.

По мнению заявителя, постановление Правительства Российской Федерации "О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации" противоречит также пункту 2 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации о недопустимости установления дифференцированных ставок налогов и сборов, поскольку ставка платежа, определяющаяся на основе аукционных торгов, не является стабильной.

Следовательно, ставя перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о проверке конституционности указанного постановления Правительства Российской Федерации в целом, Дума Приморского края, по существу, оспаривает подпункт "в" его пункта 2, касающегося аукционной формы продажи промышленных квот на вылов водных биологических ресурсов, порядка проведения данных аукционов и связанных с этим платежей.

2. Конституция Российской Федерации, определяя компетенцию Правительства Российской Федерации, возлагает на него обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии (статья 114, часть 1, пункт "в") и осуществление управления федеральной собственностью (статья 114, часть 1, пункт "г"), в числе объектов которой находятся и природные ресурсы (статья 9, часть 2). Из этих конституционных полномочий Правительства Российской Федерации вытекает, в частности, и его обязанность обеспечить такое регулирование потребления (изъятия) из природной среды объектов животного мира, которое не создавало бы угрозы сохранению его биологического разнообразия, способности к воспроизводству и устойчивому существованию.

Установление квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, т.е. максимально разрешаемых объемов их изъятия из природной среды в пределах общих допустимых уловов водных биологических ресурсов, является средством охраны природных ресурсов как одной из основ жизни и деятельности народов Российской Федерации (статья 9, часть 1 Конституции Российской Федерации).

Выделение квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов - одно из направлений государственной политики в сфере рационального использования и сохранения природных ресурсов, о чем свидетельствует глава вторая Федерального закона от 17 декабря 1998 года "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации". Реализация такой государственной политики осуществляется с применением как возмездной (продажа на аукционной основе), так и иных, в том числе безвозмездных, форм распределения квот. Так, помимо промышленных квот для продажи на аукционной основе оспариваемое постановление предусматривает выделение: промышленных квот на вылов для иностранных государств, устанавливаемых в соответствии с международными соглашениями Российской Федерации в области рыболовства (подпункт "а" пункта 2); квот на вылов для использования водных биологических ресурсов в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях, определяемых на основании научных программ и планов ресурсных исследований (подпункт "б" пункта 2); промышленных квот на вылов, выделяемых субъектам Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью, для распределения между заявителями, осуществляющими поставки рыбного сырья на рыбоперерабатывающие предприятия, расположенные на территории Российской Федерации, или реализацию продукции на территории Российской Федерации (подпункт "г" пункта 2).

Таким образом, аукционная продажа части промышленных квот не исключает возможность учета интересов различных субъектов экономической деятельности, в том числе субъектов Российской Федерации, территории которых примыкают к морскому побережью, организаций рыбодобывающей отрасли Российской Федерации, при возможной конкуренции за право на вылов (добычу) водных биологических ресурсов. Установление квот, как указано в пункте 3 оспариваемого постановления, является основанием для выдачи лицензий (разрешений) на промысел водных биологических ресурсов.

При этом оспариваемое постановление, вопреки утверждению заявителя, не содержит положений, свидетельствующих о связи платежей, уплачиваемых по итогам аукционных торгов по продаже части промышленных квот, с платежами за пользование природными ресурсами, являющимися федеральными налогами в соответствии со статьей 19 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации".

Налоговым кодексом Российской Федерации определены признаки налогов и сборов - платежей, принцип законного установления которых закреплен в статье 57 Конституции Российской Федерации. Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований (пункт 1 статьи 8). Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий) (пункт 2 статьи 8).

Между тем платежи, уплачиваемые победителями аукционных торгов, не отвечают ни одному из указанных признаков налога или сбора - платежей, имеющих публично-правовой характер. Продажа части промышленных квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, по существу, является гражданско-правовой сделкой, предметом которой является купля-продажа имущественного права на вылов (добычу) водных биологических ресурсов. В пользу того, что такие платежи не являются налогами или сборами, свидетельствует и их экономическая природа, которая

обусловливается развитием рыночных отношений в соответствии с конституционными принципами поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности (статья 8, часть 2 Конституции Российской Федерации) в соответствующей сфере хозяйственно-экономических отношений.

Согласно статье 1 Федерального закона от 24 апреля 1995 года "О животном мире" водные биологические ресурсы внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации относятся к объектам животного мира как предмета регулирования данного Федерального закона. Его статья 4 предусматривает, что отношения по владению, пользованию и распоряжению объектами животного мира регулируются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы этим Федеральным законом.

Гражданским кодексом Российской Федерации урегулированы вопросы заключения договора на торгах, организации и проведения торгов. Заключение сделки купли-продажи имущественных прав на вылов (добычу) водных биологических ресурсов и определение покупателя происходит в результате аукционных торгов, что предусмотрено статьями 447-449 ГК Российской Федерации. Таким образом, платежи, уплачиваемые победителями аукционных торгов, имеют частноправовой характер и являются неналоговыми доходами Российской Федерации, которые она извлекает путем распоряжения правами на вылов (добычу) водных биологических ресурсов.

Указанные права на вылов (добычу) водных биологических ресурсов во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России принадлежат Российской Федерации, поскольку определение статуса территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа находится в ведении Российской Федерации (пункт "н" статьи 71 Конституции Российской Федерации); на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права (статья 67, часть 2 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, вопреки утверждению заявителя, постановление Правительства Российской Федерации "О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации" не регулирует вопросы, связанные с установлением налогов или сборов, а следовательно, не затрагивает положений статьи 57 Конституции Российской Федерации.

3. Как следует из запроса, Дума Приморского края обосновывает свое мнение о неконституционности постановления Правительства Российской Федерации "О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации" также тем, что средства, полученные от проведения аукционов, поступают в полном объеме в доход федерального бюджета (пункт 19 Порядка проведения аукционов по продаже промышленных квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, утвержденного Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации приказом от 10 января 2001 года № 3).

Между тем данное положение закреплено в ведомственном акте Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и не вытекает из содержания оспариваемого постановления. Проверка же ведомственных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, установленной статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Думы Приморского края, поскольку разрешение поставленных в нем вопросов Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно, а также поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми запрос может быть признан допустимым.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.М.Данилов

№ 151-О