ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № ГКПИ2001-1420, 1422, 1753

Р Е Ш Е Н И Е

Именем Российской Федерации

« 21 »января 2002 года

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

Председательствующего-
судьи Верховного Суда РФ — Г.А. Колычевой

при секретаре — Е.Ю. Кузнецовой

с участием прокурора — Л.Ф. Масаловой

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по жалобе ОАО «Уральская кузница» о признании незаконными и недействующими пунктов 3 и 4 Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 «О реорганизации системы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации»; жалобе ГПО «Воткинский завод» о признании недействительным пункта 3 Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 «О реорганизации системы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации»; заявлению ОАО «Уралкалий» о признании недействительными пункта 4 Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 «О реорганизации системы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации», пункта 2.2 Порядка зачисления и использования средств, полученных за счет отчислений организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации, на финансирование деятельности управлений по надзору за связью и информатизацией в

субъектах Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства РФ по связи и информатизации от 8 декабря 2000 года № 209, Приказа Министерства РФ по связи и информатизации от 18 апреля 2001 года № 126 «О введении норматива отчислений»,

у с т а н о в и л:

Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 «О реорганизации системы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации» установлено, что финансирование деятельности управлений по надзору за связью и информатизацией в субъектах Российской Федерации осуществляется за счет отчислений организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации, и средств, получаемых из других источников в соответствии с законодательством Российской Федерации. (пункт 3)

Перечисленные в установленном порядке отчисления организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации, на обеспечение деятельности управлений по надзору за связью и информатизацией в субъектах Российской Федерации учитываются в себестоимости продукции (работ, услуг).

Норматив ежемесячных отчислений указанных средств устанавливается Министерством РФ по связи и информатизации по согласованию с Министерством экономики РФ и Министерством РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства в зависимости от доходов, получаемых за услуги в области связи и информатизации, организаций, предоставляющих эти услуги, и предусматривается в лицензионных условиях. (пункт 4)

В целях реализации Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 Приказом Министерства РФ по связи и информатизации от 8 декабря 2000 года № 209 утвержден Порядок зачисления и использования средств, полученных за счет отчислений организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации, на финансирование деятельности управлений по надзору за связью и информатизации в субъектах Российской Федерации.

В пункте 2.2. Порядка установлено, что организации, предоставляющие услуги в области связи и информатизации в соответствии с пунктом 4 Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 «О реорганизации системы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации» ежемесячно, исходя из фактических доходов, получаемых за услуги в области связи и информатизации за истекший календарный месяц, в срок не позднее 20 числа следующего месяца перечисляют Минсвязи России денежные средства в соответствии с утвержденным нормативом на балансовый счет № 40503 «Счета предпри-

ятий, находящихся в федеральной собственности. Некоммерческие организации» с отличительным признаком «2» в четырнадцатом разряде номера лицевого счета.

Приказом Министерства РФ по связи и информатизации от 18 апреля 2001 года № 126 введен норматив отчислений в размере 0,30 % от доходов, полученных организациями, независимо от организационно-правовой формы, от предоставления услуг связи и информатизации.

Открытое акционерное общество «Уральская кузница» обратилось в Верховный Суд РФ с жалобой о признании незаконными пунктов 3 и 4 Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 «О реорганизации системы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации».

Государственное производственное объединение «Воткинский завод» обжаловало в Верховный Суд РФ пункт 3 данного Постановления.

Открытое акционерное общество «Уралкалий» обратилось в Верховный Суд РФ с требованиями о признании недействительными пункта 4 Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380, пункта 2.2 Порядка зачисления и использования средств, полученных за счет отчислений организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации, на финансирование деятельности управлений по надзору за связью и информатизацией в субъектах Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства РФ по связи и информатизации от 8 декабря 2000 года № 209, а также Приказа того же Министерства от 18 апреля 2001 года № 126 «О введении норматива отчислений».

Заявители считали, что указанные нормативные акты в части установления обязательных отчислений на содержание управлений по надзору за связью и информатизацией не соответствуют действующим федеральным законам и нарушают их права и интересы.

По мнению заявителей, установленные отчисления имеют все признаки налогового платежа, поскольку представляют денежную форму отчуждения собственности с целью содержания государственных учреждений (обеспечение расходов публичной власти), осуществляемую на началах обязательности, безвозвратности, индивидуальной безвозмездности. Установление обязательных платежей отнесено к исключительной компетенции законодателя. Правительство РФ как федеральный орган исполнительной власти не вправе вводить дополнительные налоги и обязательные отчисления, не предусмотренные налоговым законодательством. Финансирование расходов на содержание государственных надзорных органов за счет проверяемых организаций противоречит статье 120 Гражданского кодекса РФ, статьям 84, 161 Бюджетного кодекса РФ, статье 26 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Введение дополнительного лицензионного условия об обязанности лицензиата производить отчисления от доходов за предоставленные услуги в области связи и информати-

зации выходит за пределы полномочий Правительства РФ и противоречит статьям 2, 9 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Указанные дела объединены в одно производство.

В судебном заседании представитель ОАО «Уральская кузница» Чеховских В.Б. и представитель ОАО «Уралкалий» Михайлов В.И. требования обществ поддержали.

Представитель ГПО «Воткинский завод» в суд не явился. В телеграммах и телефонограмме объединение «Воткинский завод» просило рассмотреть дело в отсутствии его представителя.

Представители заинтересованных лиц Правительства РФ и Министерства РФ по связи и информатизации Борисова Е.А., Логинов Н.А., Мальянов С.А., Министерства РФ по налогам и сборам Ступникова А.В., Министерства финансов РФ Фирсова Н.Г. возражали против удовлетворения требований заявителей, ссылаясь на то, что оспариваемые ими положения нормативных правовых актов не противоречат действующему законодательству.

Представитель заинтересованного лица Министерства юстиции РФ в судебное заседание не явился. Министерство юстиции РФ о времени и месте рассмотрения дела было извещено.

В письменном отзыве Министерство юстиции РФ просило рассмотреть дело без участия своего представителя и отказать в удовлетворении требований в отношении Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 и Приказа Минсвязи России от 18 апреля 2001 № 126, поскольку в соответствии с Налоговым кодексом РФ отчисления операторов связи на содержание управлений по надзору за связью и информатизацией не отнесены к налоговым платежам. Вместе с тем, сообщило, что Приказ Минсвязи России от 8 декабря 2000 года № 209 на регистрацию в Министерство юстиции России не поступал.

Выслушав объяснения явившихся в суд представителей заявителей и заинтересованных лиц, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Масаловой Л.Ф., полагавшей отказать заявителям в удовлетворении требований о признании незаконными пунктов 3 и 4 Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 и Приказа Министерства РФ по связи и информатизации от 18 апреля 2001 года № 126, признать недействительным и не подлежащим применению Приказ Министерства РФ по связи и информатизации от 8 декабря 2000 года № 209, Верховный Суд РФ находит, что жалобы ОАО «Уральская кузница» и ГПО «Воткинский завод» не подлежат удовлетворению, заявление ОАО «Уралкалий» подлежит удовлетворению в части.

В соответствии со статьей 13 Гражданского кодекса РФ ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответст-

вующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

Как следует из Положения о государственном надзоре за связью и информатизацией в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380, управления по надзору за связью и информатизацией в субъектах Российской Федерации входят в систему государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации, являются государственными учреждениями и находятся в ведении Министерства РФ по связи и информатизации.

Органы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации в соответствии с возложенными на них задачами осуществляют надзор за системами и средствами связи юридических лиц независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности и физических лиц, предоставляющих услуги в области электрической связи, информатизации и почтовой связи, а также за электронными средствами, высокочастотными устройствами различных пользователей и производственно-технологическими сетями связи.

Надзор за выполнением операторами связи условий лицензий включает проведение контроля за функционированием технических средств связи и измерений, подтверждающих качество предоставления услуг в области связи и информатизации.

Деятельность органов государственного надзора за связью и информатизацией направлена на обеспечение функционирования взаимоувязанной сети связи Российской Федерации, которая в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 16 февраля 1995 года № 15-ФЗ (ред. 17.07.1999) «О связи» представляет собой комплекс технологически сопряженных сетей электросвязи, обеспеченный общим централизованным управлением.

Из письменных отзывов заинтересованных лиц, объяснений их представителей в судебном заседании, видно, что, осуществляя надзор за функционированием единой системы связи, органы госсвязьнадзора осуществляют и надзор за составными элементами взаимоувязанной сети связи, к которым относятся сети связи операторов.

От соответствующего технического состояния сети связи зависят: 1) фактическая возможность конкретного оператора оказывать услуги в области связи и информатизации и 2) техническое состояние всей взаимоувязанной сети связи Российской Федерации.

В интересах каждого конкретного оператора связи поддерживать в надлежащем состоянии сети и средства связи, чтобы оказывать качественные услуги в области связи, поскольку согласно статье 28 Федерального закона «О связи» операторы связи обязаны предоставлять пользователям услуги связи, соответствующие по качеству, стандартам, техническим нормам, сертификатам, условиям договора на предоставление услуг связи.

На территории Российской Федерации действует более 100 тысяч сетей производственно-технологического назначения, содержащих радиоэлектронные средства (РЭС), которые услуги связи и информатизации не оказывают. На органы госсвязьнадзора возложен контроль за эксплуатацией этих сетей и РЭС в целях недопущения негативного влияния их функционирования на работу всей взаимоувязанной сети связи, в том числе и на нормальную работу сетей и средств связи операторов связи.

С учетом указанных обстоятельств, которые по делу не опровергнуты, отчисления, установленные обжалуемым заявителями Постановлением № 380, по мнению суда, направлены на удовлетворение потребностей операторов связи в качественном техническом состоянии как непосредственно сети связи операторов, так и всей взаимоувязанной сети связи Российской Федерации. Указанные отчисления не могут быть обособлены от потребностей организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации. Вследствие этого, отчисления организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации, в отличие от налоговых платежей, не содержат в себе такую характеристику налоговых платежей, как индивидуальную безвозмездность (ст.8 НК РФ).

Не относятся отчисления организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации к налоговым платежам и потому, что за нарушение обязанности по их уплате не предусмотрено каких-либо налоговых санкций. Последствием их неуплаты является приостановление действия лицензии или ее аннулирование. Именно такой подход к выявлению неналоговой природы платежа применен в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июля 1998 года № 22-П (абз.5 пункта 2 Постановления).

В соответствии со статьей 4 Закона РФ от 27 декабря 1991 года № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций», действовавшей на время принятия Постановления № 380 (утратила силу с 1 января 2002 года в связи с принятием Федерального закона от 6 августа 2001 года № 110-ФЗ) перечень затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и порядок формирования финансовых результатов, учитываемых при расчете налогооблагаемой прибыли, определяется федеральным законом.

Согласно статье 2 Федерального закона от 31 декабря 1995 года № 227-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» (утратил силу с 1 января 2002 года в связи с изданием Федерального закона от 6 августа 2001 года № 110-ФЗ) до принятия указанного федерального закона при расчете налогооблагаемой прибыли следует руководствоваться действующим порядком определения состава затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость, и формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли.

Действовавший на время принятия оспариваемого Постановления Правительства РФ № 380 порядок определялся Положением о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 года № 552.

Согласно действовавшему порядку на себестоимость продукции должны относиться расходы, перечисленные в Положении о составе затрат, а также другие виды затрат, включаемые в себестоимость продукции (работ, услуг) в соответствии с порядком, установленным законодательством Российской Федерации, а также Правительством РФ.

Таким образом, в 2000 году Правительство РФ имело право отнести на себестоимость продукции (работ, услуг) и отчисления на обеспечение деятельности управлений по надзору за связью и информатизацией в субъектах Российской Федерации.

Не противоречит Постановление Правительства РФ № 380 и законодательству, действующему с 1 января 2002 года.

В соответствии с пунктом 46 статьи 246 Налогового кодекса РФ к расходам, связанным с производством и реализацией, относятся и отчисления налогоплательщиков, осуществляемые на обеспечение предусмотренной законодательством Российской Федерации надзорной деятельности специализированных учреждений в целях осуществления контроля за соблюдением такими налогоплательщиками соответствующих требований и условий, а также отчисления налогоплательщиков в резервы, создаваемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность в области связи.

Исходя из указанной нормы федерального закона, отчисления организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации, на финансирование управлений по надзору за связью и информатизацией в субъектах российской Федерации, являются расходами данных предприятий, связанными с производством и реализацией продукции.

Следовательно, оспариваемые заявителями платежи, имеют неналоговый характер.

Правительство РФ в рамках своих полномочий по регулированию экономики определило единый подход ко всем участникам рынка, поручив Минсвязи России по согласованию с Минэкономразвития России и МАП России установить норматив отчислений.

Как установлено по делу, средства, перечисляемые организациями, предоставляющими услуги в области связи и информатизации в соответствии с утвержденным нормативом, зачисляются на текущий счет Министерства РФ по связи и информатизации в органе федерального казначей-

ства (п. 5 Постановления № 380), а не на счета самих управлений по надзору за связью и информатизацией в субъектах Российской Федерации.

Финансирование данных учреждений осуществляется через управления Федерального казначейства в субъектах Российской Федерации и по сметам доходов и расходов, утверждаемым Минсвязи России, т.е. аналогично процедуре финансирования учреждений других федеральных органов исполнительной власти.

Согласно статье 5 Федерального закона от 16 февраля 1995 года № 15-ФЗ (ред. 17.07.1999) «О связи» принципами деятельности в области связи являются обеспечение надежности и управляемости связью с учетом ее сетевых технологических особенностей на основе единых стандартов на территории Российской Федерации в соответствии с рекомендациями Международного союза электросвязи и Всемирного почтового союза, содействие расширению международного сотрудничества в области связи и развитию всемирной связи.

Согласно статье 1 этого же Закона связь является неотъемлемой частью производственной и социальной инфраструктуры РФ и функционирует на ее территории как взаимоувязанный производственно-хозяйственный комплекс, предназначенный для удовлетворения нужд граждан, органов государственной власти (управления), обороны, безопасности, охраны правопорядка в РФ, физических и юридических лиц в услугах электрической и почтовой связи.

Лицензия, согласно статье 2 ФЗ «О связи», - это документ, устанавливающий полномочия физических и юридических лиц в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными правовыми актами для осуществления деятельности в области связи.

Кроме того, в соответствии с преамбулой ФЗ «О связи» все сети и сооружения электрической и почтовой связи на территории Российской Федерации (за исключением внутрипроизводственных и технологических сетей связи) относятся к федеральной связи.

Приведенные выше нормы предполагают необходимость при определении порядка лицензирования учитывать существенные особенности деятельности в области связи для того, чтобы не нарушались права и законные интересы других лиц, осуществляющих такую деятельность, лиц – пользователей услуг связи и, чтобы учитывались сетевые технологические особенности связи на основе единых стандартов на территории РФ в соответствии с рекомендациями Международного союза электросвязи, членом которого является Российская Федерация.

Согласно статье 6 Устава Международного союза электросвязи (Устав и Конвенция этого Союза подписаны в г. Женеве 22 декабря 1992 года, ратифицированы Федеральным законом от 30 марта 1995 года № 37-ФЗ) члены Союза обязуются соблюдать положения Устава, Конвенции и Административных регламентов во всех учреждениях и на всех созданных

или эксплуатируемых ими станциях электросвязи, которые обеспечивают международные службы или могут причинять вредные помехи службам радиосвязи других стран.

Согласно статье S 18.1 Регламента радиосвязи, дополняющего Устав и Конвенцию Международного союза электросвязи, изданного в Женеве в 1998 году в том виде, как он пересмотрен и содержится в заключительных актах Всемирных конференций радиосвязи 1995 г. (ВКР-95) и 1997 г. (ВКР-97), ни одна передающая станция не может устанавливаться или эксплуатироваться частным лицом или каким-либо предприятием без лицензии, выдаваемой в соответствующей форме и в соответствии с положениями настоящего Регламента правительством страны, которому подчинена данная станция, или от имени этого правительства.

В соответствии со статьей 45 (пункт 197) Устава Международного союза электросвязи все станции, независимо от их назначения, должны устанавливаться и эксплуатироваться таким образом, чтобы не причинять вредных помех радиосвязи или радиослужбам других членов Союза или признанных эксплуатационных организаций и других правомочных эксплуатационных организаций, которые имеют право осуществлять радиосвязь и работают в соответствии с положениями Регламента радиосвязи.

Именно обязанность Российской Федерации по соблюдению международных договоров в области электросвязи с учетом специфики этой деятельности обуславливает необходимость установления в лицензии условий, которые бы способствовали эффективному контролю за осуществлением деятельности в области связи.

Как указано выше, полномочия, предусмотренные лицензией, могут устанавливаться не только на основании закона, но и на основании иных нормативных правовых актов.

Приведенной выше статьей S 18.1 Регламента радиосвязи именно правительству (в данном случае Правительству РФ) делегированы полномочия по лицензированию деятельности в области радиосвязи.

Таким образом, Правительство РФ в целях обеспечения выполнения требований международных договоров и статьи 15 ФЗ «О связи» было вправе установить в абзаце 2 пункта 4 Постановления № 380 в качестве дополнительного лицензионного условия условие об обязательности оспариваемых платежей.

Довод жалобы ОАО «Уральская кузница» о том, что абзац 2 пункта 4 Постановления № 380 принят в нарушение статей 2, 9 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» суд считает несостоятельным.

Установленный в действующем на время рассмотрения дела Федеральном законе от 25 сентября 1998 года № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» порядок лицензирования не распространяется на порядок лицензирования видов деятельности, лицензирование ко-

торых установлено вступившими в силу до дня вступления в силу настоящего Федерального закона иными федеральными законами. (ст. 19 п. 3).

Лицензирование деятельности в области связи осуществляется в соответствии с ФЗ «О связи», который вступил в силу ранее, чем ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Положением о лицензировании деятельности в области связи в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 5 июня 1994 года № 642 и международными договорами Российской Федерации.

Все вышеизложенное позволяет суду сделать вывод о том, что обжалованные в суде пункты 3 и 4 Постановления от 28 апреля 2000 года № 380 приняты Правительством РФ в пределах полномочий, которыми Правительство РФ как высший исполнительный орган государственной власти наделено в соответствии со статьями 14, 22 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», статьей 11 Федерального закона «О связи», не противоречат законодательству и, следовательно, не нарушают права заявителей.

Поскольку Приказ Министерства РФ по связи и информатизации от 18 апреля 2001 года № 126 издан во исполнение пункта 4 Постановления Правительства РФ № 380, он также не противоречит законодательству и не нарушает прав заявителей.

Приказ Министерства РФ по связи и информатизации от 8 декабря 2000 года № 209, которым утвержден Порядок зачисления и использования средств, полученных за счет отчислений организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации, на финансирование деятельности управлений по надзору за связью и информатизацией в субъектах Российской Федерации является нормативным правовым актом. Это обстоятельство никем по делу не оспаривалось.

В соответствии с пунктами 10 и 17 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 (ред. 11.02.1999), нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации. Кроме того, такие акты подлежат официальному опубликованию в установленном порядке.

В силу пункта 19 Правил при нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

Поэтому Приказ Министерства РФ по связи и информатизации от 8 декабря 2000 года № 209 не может быть признан вступившим в силу и не подлежит применению со дня его издания.

Руководствуясь ст.ст. 191-197 и 239-7 ГПК РСФСР, Верховный Суд Российской Федерации

р е ш и л:

В удовлетворении жалобы ОАО «Уральская кузница» о признании незаконными и недействующими пунктов 3 и 4 Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 «О реорганизации системы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации» отказать.

В удовлетворении жалобы ГПО «Воткинский завод» о признании недействительным пункта 3 Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 «О реорганизации системы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации» отказать.

Заявление ОАО «Уралкалий» удовлетворить частично: признать недействующим Порядок зачисления и использования средств, полученных за счет отчислений организаций, предоставляющих услуги в области связи и информатизации, на финансирование деятельности управлений по надзору за связью и информатизацией в субъектах Российской Федерации», утвержденный Приказом Министерства РФ по связи и информатизации от 8 декабря 2000 года № 209.

В удовлетворении заявления ОАО «Уралкалий» в части признания недействительными пункта 4 Постановления Правительства РФ от 28 апреля 2000 года № 380 «О реорганизации системы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации» и Приказа Министерства РФ по связи и информатизации от 18 апреля 2001 года № 126 «О введении норматива отчислений» отказать.

Решение может быть обжаловано и опротестовано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение 10 дней после вынесения судом решения в окончательной форме.

