

О толковании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта от 20 июля 1992 года

Решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 28 сентября 1999 года N 01-1/3-99

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - и.о. Председателя Экономического Суда Апостола Д.Д., судей Экономического Суда: Керимбаевой А.Ш., Махмудовой Л.Ш., Мирошник В.И., Сарсенбаева А.О., Симоняна Г.В., при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е., с участием Генерального советника Экономического Суда Прониной М.Г., представителей заявителя Пашукова А.А., Подгайского Е.Н., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Государственного комитета по авиации Республики Беларусь о толковании,

УСТАНОВИЛ:

Государственный комитет по авиации Республики Беларусь по поручению Совета Министров Республики Беларусь (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 7 апреля 1999 года N 475) обратился в Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании пункта 1 статьи 3 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта от 20 июля 1992 года. Госкомитет по авиации Республики Беларусь, в частности, просит разъяснить, распространяются ли положения пункта 1 статьи 3 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта от 20 июля 1992 года на сборы за аэронавигационное обслуживание. Запрос о толковании, как указывает Государственный комитет по авиации Республики Беларусь, продиктован неурегулированностью спора об уплате аэронавигационных сборов за период с 1993 года по 1997 год между авиапредприятиями Российской Федерации и Республики Беларусь.

Заслушав судью-докладчика Махмудову Л.Ш., представителей Государственного комитета по авиации Республики Беларусь Подгайского Е.Н. и Пашукова А.А., обсудив

заключение Генерального советника Экономического Суда Прониной М.Г., исследовав имеющиеся в деле документы, Экономический Суд пришел к следующим выводам.

1. Толкование пункта 1 статьи 3 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта от 20 июля 1992 года должно осуществляться в соответствии со статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года как на основе текста самого Соглашения, так и с учетом взаимосвязанных с ним международных соглашений.

Экономический Суд констатирует, что Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь 20 июля 1992 года, кроме указанного Соглашения, было заключено специальное Соглашение о сотрудничестве в области воздушного транспорта, а 12 декабря 1997 года - Соглашение о воздушном сообщении и сотрудничестве в области воздушного транспорта, с даты подписания которого утратило силу упомянутое выше специальное Соглашение о сотрудничестве в области воздушного транспорта от 20 июля 1992 года.

Пункт 1 статьи 3 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта от 20 июля 1992 года устанавливает: "Перевозки пассажиров и грузов, осуществляемые перевозчиками одной из Сторон по территории другой Стороны на основании настоящего Соглашения, а также транспортные средства, выполняющие эти перевозки, освобождаются от налогов и государственных сборов, связанных с использованием или содержанием дорог и иных путей сообщения, владением и использованием транспортных средств, а также налогов и сборов на доходы и прибыль, получаемые от перевозок". Экономический Суд считает, что указанная норма действует в отношении перевозок, осуществляемых всеми видами транспорта, в том числе и воздушного, хотя в тексте ее говорится об освобождении от налогов и государственных сборов "перевозок пассажиров и грузов, осуществляемых перевозчиками одной из Сторон по территории другой Стороны". Этот вывод Суда основан прежде всего на анализе всей совокупности норм Соглашения о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта от 20 июля 1992 года, и прежде всего статей 1, 2 и 5 Соглашения.

Статья 1 Соглашения указывает, в частности, о намерении Сторон развивать и углублять взаимное экономическое и научно-техническое сотрудничество в области всех видов транспорта, статья 2 - о том, что каждая из Сторон обеспечивает на своей территории на принципах взаимности благоприятные условия осуществления перевозок пассажиров и грузов между обеими Сторонами и транзитом по их территории и в воздушном пространстве, а статья 5 - использует понятие "территория" применительно к перевозкам грузов и пассажиров воздушным транспортом.

Соглашение же между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о воздушном сообщении и сотрудничестве в области воздушного транспорта от 12 декабря 1997 года использует в целях регулирования взаимоотношений в области этого вида транспорта понятие "территория" как "земные поверхности, территориальные внутренние воды и воздушное пространство над ними, находящиеся под суверенитетом этого государства" (подпункт "г" пункта 1 статьи 1).

Кроме того, Экономический Суд считает, что использование понятия "территория" в узком смысле как "земная поверхность" в норме, регламентирующей экономические вопросы сотрудничества применительно к перевозкам, осуществляемым в том числе воздушным транспортом, правомерно, если учесть, что Чикагской конвенцией о международной гражданской авиации от 18 декабря 1944 года, участниками которой являются и Российская Федерация, и Республика Беларусь, решен вопрос об освобождении от государственных налогов и сборов за использование воздушного пространства ("транзита через территорию государства или взлета на его территорию или вылета с его территории воздушного судна Договаривающегося государства").

С учетом этого речь может идти о налогах и государственных сборах, которые могут быть предусмотрены национальным законодательством сторон за перевозки, осуществляемые воздушным транспортом "по территории" сторон, и в частности налогах на прибыль и доходы.

Специальное Соглашение, заключенное между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области воздушного транспорта 20 июля 1992 года, установив принципы сотрудничества сторон по ряду вопросов, не содержало правил, регулирующих систему взаиморасчетов сторон за оказанные услуги, в том числе за аэронавигационное обслуживание.

С учетом изложенного Экономический Суд пришел к выводу, что вопросы экономического сотрудничества в области всех видов транспорта, в частности об освобождении перевозчиков от налогов и государственных сборов, решаются именно в межправительственном Соглашении от 20 июля 1992 года о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта.

2. Пункт 1 статьи 3 Соглашения предусматривает следующий перечень налогов и государственных сборов, которые не подлежат взысканию:

- связанные с использованием и содержанием дорог, иных путей сообщения;
- владением или использованием транспортных средств;
- налоги и сборы на доходы и прибыль, получаемые от перевозок.

Анализ налогового законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь, действовавшего в период с 20 июля 1992 года по 27 декабря 1997 года, то есть, с даты подписания Соглашения от 20 июля 1992 года до вступления в силу Соглашения от 12 декабря 1997 года, проведенный Экономическим Судом для целей толкования пункта 1 статьи 3 Соглашения от 20 июля 1992 года, позволил сделать

вывод, что национальное законодательство обоих государств не проводит четкой грани между налогами, сборами и другими обязательными платежами. Так, статья 2 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" от 27 декабря 1991 года предусматривает, что "под налогом, сбором, пошлиной и другим платежом понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами. Совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей (далее налоги), взимаемых в установленном порядке, образуют налоговую систему".

Согласно статье 1 Закона Республики Беларусь "О налогах и сборах, взимаемых в бюджет Республики Беларусь" от 20 декабря 1991 года "под налогами и сборами, взимаемыми в бюджет Республики Беларусь, понимаются обязательные отчисления денежных средств от плательщиков в определенных законами размерах". "Кроме налогов и сборов... в бюджет Республики Беларусь поступают установленные законодательством неналоговые платежи".

Таким образом, понятие сбора включается в понятие налога. Об этом свидетельствует и доктринальное определение налога, исходящее из сущностных и функциональных признаков налоговых платежей: "Под налоговыми платежами (сборами) понимаются обязательные денежные взносы государству плательщиками на условиях безвозмездности и невозвратности в порядке, определенном законодательными актами".

Исходя из изложенного, а также из содержания пункта 1 статьи 3 Соглашения, следует констатировать, что под государственными сборами указанная норма понимает соответствующий налоговый платеж. Термин "государственные сборы" употреблен здесь в контексте с термином "налоги".

Анализ налогового законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь показал, что в числе налоговых платежей национальное законодательство обоих государств не предусматривает сборы за аэронавигационное обслуживание.

Указанные сборы имеют иную правовую природу, определяемую сущностью и задачами аэронавигационного обслуживания.

В соответствии со статьей 37 Чикагской конвенции, а также стандартами Международной организации гражданской авиации (ИКАО) государство обязано представлять и обеспечивать аэронавигационное обслуживание воздушных судов, которое включает в себя: обслуживание воздушного движения, обеспечение авиационной электросвязью, метеорологической и аэронавигационной информацией, поисково-спасательными силами и средствами.

Эти виды обслуживания предоставляются как национальным воздушным судам, так и воздушным судам другого государства на всех этапах полета (диспетчерское обслуживание на маршруте, подходе и аэродромное диспетчерское обслуживание).

Так, в соответствии со стандартами, изложенными в Приложении N 11 "Обслуживание воздушного движения", каждое государство для своей территории, во-первых, определяет ту часть воздушного пространства и те аэродромы, где будет обеспечиваться обслуживание воздушного движения (ОВД), и, во-вторых, организует и обеспечивает такое обслуживание.

Решение конкретных задач на всех этапах полетов воздушных судов - в процессе обслуживания воздушного движения, обеспечения авиационной электросвязью, метеорологического обеспечения и др. сопряжено с определенными материальными затратами (содержание помещений, оборудования, выплаты обслуживающему персоналу и т. д.).

Таким образом, организация и обеспечение аэронавигационного обслуживания является услугой, оказываемой воздушному судну (национальному или иностранному), требует значительных людских и материальных ресурсов и сопряжено с большими финансовыми затратами. Поэтому предоставление таких услуг является возмездным. Взимание платы (сборов) за аэронавигационное обслуживание предусмотрено национальным законодательством. Например, Законом Республики Беларусь "Об основах использования воздушного пространства" от 16 июня 1993 года, Положением о порядке использования воздушного пространства Республики Беларусь, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 августа 1993 года N 591, Постановлениями Совета Министров Республики Беларусь "Об утверждении базового тарифа и порядка взимания сборов за аэронавигационное обслуживание" от 3 мая 1993 года и "Об утверждении тарифной ставки и порядка взимания сборов за аэронавигационное обслуживание" от 26 февраля 1996 года.

Возможность возмещения расходов, понесенных в связи с оказанием услуг по аэронавигационному обслуживанию, предусмотрена и международными актами, в частности Конвенцией о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 года (часть первая статьи 15).

Эта же Конвенция устанавливает и общий принцип взимания сборов за аэронавигационное обслуживание (часть вторая статьи 15): "Любые сборы, которые могут взиматься или разрешены для взимания Договаривающимся государством за пользование такими аэропортами и аэронавигационными средствами воздушными судами любого другого Договаривающегося государства, не превышают:

а) в отношении воздушных судов, не занятых в регулярных международных воздушных сообщениях, сборов, которые взимались бы со своих национальных воздушных судов того же класса, занятых в аналогичных сообщениях;

б) в отношении воздушных судов, занятых в регулярных международных воздушных сообщениях, сборов, которые взимались бы со своих национальных воздушных судов, занятых в аналогичных международных воздушных сообщениях".

Согласно Заявлению Совета ИКАО договаривающимся государствам относительно аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (Дос. 9082) система покрытия расходов должна исходить из учета общих затрат на аэронавигационное обслуживание, понесенных в интересах авиационных пользователей, распределения этих затрат между категориями пользователей и разработки системы сборов.

Этим же документом установлены принципы, которыми следует руководствоваться при определении стоимостной основы для взимания сборов за аэронавигационное обслуживание.

Те же принципы зафиксированы и в Рекомендациях договаривающимся государствам-участникам СНГ об установлении и взимании аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание 4-й сессии Совета по аэронавигации и использованию воздушного пространства от 10 ноября 1994 года (г. Москва).

Изложенное позволяет сделать вывод, что сборы за аэронавигационное обслуживание взимаются за оказание соответствующих услуг и имеют целью возмещение расходов, понесенных службами, оказывающими такие услуги.

На основании изложенного, учитывая, что сбор за аэронавигационное обслуживание не является налоговым платежом, входящим в национальные налоговые системы Российской Федерации и Республики Беларусь, и имеет целью возмещение расходов аэропортов и органов управления воздушным движением, понесенным ими при предоставлении пользователям соответствующих услуг, руководствуясь пунктами 5 и 16 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств и пунктами 143 и 148 Регламента Экономического Суда Содружества Независимых Государств, Экономический Суд

РЕШИЛ:

Дать следующее толкование по запросу Госкомитета по авиации Республики Беларусь.

Положение пункта 1 статьи 3 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта от 20 июля 1992 года предусматривает освобождение перевозчиков одной из сторон Соглашения, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов на территории другой стороны, от налогов и государственных сборов, носящих характер налоговых платежей.

Сбор за аэронавигационное обслуживание не является налоговым платежом, взимается за оказанные пользователям услуги и не подпадает под действие пункта 1

статьи 3 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта от 20 июля 1992 года.

Копию решения направить правительствам Республики Беларусь и Российской Федерации, Межгосударственному авиационному комитету, Государственному комитету по авиации Республики Беларусь, государствам-участникам Содружества Независимых Государств, Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств, а также для сведения в Экономический совет Содружества Независимых Государств, Межпарламентскую Ассамблею государств-участников Содружества Независимых Государств и арбитражным (экономическим) судам государств-участников Содружества Независимых Государств.

Настоящее решение является окончательным.

Решение подлежит опубликованию в изданиях Содружества и средствах массовой информации государств-участников Соглашения о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года.

Председательствующий

Д.Д. Апостол