

По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы Корякского автономного округа

Постановление · № 2-П · от 28.02.2006 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений

Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы

Корякского автономного округа

город Москва 28 февраля 2006 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Г.А.Жилина, судей Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, Н.В.Мельникова, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой,

с участием представителя Думы Корякского автономного округа - адвоката Т.Л.Пуховой, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации

Е.Б.Мизулиной, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой 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 отдельных положений Федерального закона "О связи".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Думы Корякского автономного округа, в котором оспаривается конституционность положений абзаца первого и второго пункта 2 и абзаца шестого пункта 4 статьи 22, пункта 2 статьи 23, абзацев первого и четвертого пункта 2, пунктов 4, 5 и 10 статьи 24, пункта 4 статьи 30, абзацев третьего и четвертого пункта 2 статьи 58, пунктов 2 и 3 статьи 59 и статьи 60 Федерального закона от 7 июля 2003 года "О связи". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые законоположения Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, объяснения представителей сторон, выступления полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского и приглашенных в заседание представителей: от Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации - Д.А.Пархоменко и Е.А.Чечельницкого, от Федеральной налоговой службы - И.В.Маркова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации
у с т а н о в и л:

1. В запросе Думы Корякского автономного округа оспаривается конституционность следующих положений Федерального закона "О связи":

взаимосвязанных положений абзацев первого и второго пункта 2 статьи 22, абзацев первого и четвертого пункта 2, пунктов 4, 5 и 10 статьи 24 и пункта 4 статьи 30, определяющих компетенцию межведомственного коллегиального органа по радиочастотам при федеральном органе исполнительной власти в области связи - государственной комиссии по радиочастотам в области регулирования использования радиочастотного спектра, - как возлагающих осуществление властно-распорядительных и контрольных полномочий исполнительной власти в области связи на орган, не

входящий в структуру федеральных органов исполнительной власти и не являющийся юридическим лицом, что, по мнению заявителя, противоречит статьям 10, 11 (часть 1), 15 (часть 1), 55 (часть 3) и 110 Конституции Российской Федерации, Уставу Международного союза электросвязи, Конвенции Международного союза электросвязи и Регламенту радиосвязи; положения абзаца шестого пункта 4 статьи 22, не допускающего бессрочное выделение полос радиочастот, присвоение радиочастот или радиочастотных каналов, и пункта 2 статьи 23, устанавливающего требование о периодическом пересмотре Таблицы распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации и плана перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами, - как необоснованно ограничивающих конституционное право на свободное осуществление предпринимательской деятельности, а также противоречащих статьям 15 (часть 4) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации; абзацев третьего и четвертого пункта 2 статьи 58, предусматривающих в определенных ими случаях возложение Правительством Российской Федерации обязанности оказания универсальных услуг связи на оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, который не вправе отказаться от этой обязанности, - как необоснованно ограничивающих свободу экономической деятельности, не согласующихся с принципом свободы договора и тем самым противоречащих статьям 8, 34 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации; взаимосвязанных положений пунктов 2 и 3 статьи 59 и статьи 60, устанавливающих обязанность всех операторов сети связи общего пользования осуществлять отчисления в резерв универсального обслуживания, - как вводящих обязанность по уплате отчислений налогового характера, при том что законом не определены все существенные элементы налогообложения, а соответствующее право предоставлено Правительству Российской Федерации, чем нарушаются предписания статей 57 и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации относит связь к предметам ведения Российской Федерации (статья 71, пункт "и"), по которым принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76, часть 1).

Исходя из приведенных положений Конституции Российской Федерации и с учетом предписания ее статьи 71 (пункт "г") Федеральный закон "О связи" определяет, что в системе федеральных органов исполнительной власти государственное регулирование деятельности в области связи осуществляют Правительство Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти в области связи, а также в пределах компетенции - иные федеральные органы исполнительной власти. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти", изданному в соответствии со статьей 112 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", федеральным органом исполнительной власти в области связи, руководство которым осуществляет Правительство Российской Федерации, является Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации (на момент принятия Федерального закона "О связи" согласно Указу Президента Российской Федерации от 12 ноября 1999 года N 1487 "О Министерстве Российской Федерации по связи и информатизации" - Министерство Российской Федерации по связи и информатизации), которому подведомственны Федеральная служба по надзору в сфере связи, Федеральное агентство по информационным технологиям и Федеральное агентство связи.

Основываясь на предписаниях статей 110, 114 и 115 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон "О связи" устанавливает конкретные полномочия Правительства Российской Федерации в области связи, соответствующие полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также межведомственного коллегиального органа по радиочастотам при федеральном органе исполнительной власти в области связи - государственной комиссии по радиочастотам.

Так, Правительство Российской Федерации осуществляет государственное регулирование деятельности в области связи, устанавливает полномочия федерального органа исполнительной власти в этой области, определяет перечень радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, подлежащих регистрации, и порядок их регистрации, утверждает Таблицу распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации и план перспективного использования радиочастотного спектра, определяет порядок установления размеров платы за использование радиочастотного спектра, ее взимания, распределения и использования, а также порядок осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи, который возложен на федеральный орган исполнительной власти по надзору в области связи (пункт 1 статьи 21, пункт 5 статьи 22, пункты 1 и 4 статьи 23, пункт 1 статьи 27 Федерального закона "О связи").

Федеральный орган исполнительной власти в области связи выполняет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области связи, функции администрации связи Российской Федерации при осуществлении международной деятельности Российской Федерации в области связи, производит присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств гражданского назначения, а также принудительное изменение радиочастоты или радиочастотного канала в исключительных случаях; на него же возложено лицензирование деятельности в области оказания услуг связи (пункт 2 статьи 21, пункты 3 и 6 статьи 24, пункт 2 статьи 29 Федерального закона "О связи").

Федеральный орган исполнительной власти по надзору в области связи уполномочен выдавать предписания об устранении нарушений обязательных требований в области связи, а его должностные лица - составлять протоколы об административных правонарушениях в области связи (пункты 3 и 4 статьи 27 Федерального закона "О связи").

Федеральный закон "О связи" закрепляет статус государственной комиссии по радиочастотам как межведомственного коллегиального органа при федеральном органе исполнительной власти в области связи. Положение о Государственной комиссии по радиочастотам, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2004 года N 336, определяет ее как межведомственный координационный орган, действующий при Министерстве информационных технологий и связи Российской Федерации и осуществляющий на коллегиальной основе регулирование использования радиочастотного спектра в Российской Федерации.

Статьи 22, 23, 24 и 30 Федерального закона "О связи" устанавливают конкретные полномочия государственной комиссии по радиочастотам в сфере регулирования использования радиочастотного спектра, такие как разработка Таблицы распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации и плана перспективного использования радиочастотного спектра, подлежащих утверждению Правительством Российской Федерации, рассмотрение предложений саморегулируемых организаций и отдельных операторов связи о пересмотре названных Таблицы и плана, принятие решения о выделении полос радиочастот в полосах категорий совместного пользования радиоэлектронными средствами любого назначения и преимущественного пользования радиоэлектронными средствами гражданского назначения, в частности для получения лицензии на использование радиочастотного спектра, выдаваемой федеральным органом исполнительной власти в области связи, определение порядка проведения экспертизы о возможности использования заявленных радиоэлектронных средств.

2.1. Анализ приведенных норм Федерального закона "О связи", рассматриваемых в системной связи, не дает оснований для вывода о наличии у государственной комиссии по радиочастотам функций органа исполнительной власти, наделенного государственно-властными полномочиями, в том числе правоустановительного и правоохранительного характера.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 9 января 1998 года N 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации и от 27 января 1999 года N 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции

Российской Федерации, в систему федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации и основанными на ее положениях Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", другими федеральными законами и указами Президента Российской Федерации входят Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, а также иные федеральные органы исполнительной власти, перечень которых утверждается Президентом Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации, реализует полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации как высший исполнительный орган государственной власти вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не упоминает о коллегиальных межведомственных органах, каковым является государственная комиссия по радиочастотам. Общий правовой статус такого рода межведомственных координационных органов регулируется Регламентом Правительства Российской Федерации (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года N 260) и Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года N 30). Согласно Регламенту Правительства Российской Федерации координационные органы именуются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач; совещательные органы именуются советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер; решения таких координационных и совещательных органов оформляются протоколами заседаний (пункт 72); по вопросам, требующим решения Правительства Российской Федерации, комиссии вносят соответствующие предложения в установленном порядке (пункт 75).

Государственная комиссия по радиочастотам действовала в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации в качестве координационного межведомственного органа при различных органах исполнительной власти задолго до принятия Федерального закона "О связи". Учитывая, что в силу Конституции Российской Федерации вопросы связи, отнесенные к ведению Российской Федерации, регулируются федеральным законом (статья 71, пункт "и"; статья 76, часть 1), законодатель был вправе определить ее задачи и полномочия в названном Федеральном законе. Государственная комиссия по радиочастотам не является федеральным органом исполнительной власти, ее права не тождественны правам таких органов и в силу своей природы она не может осуществлять нормативно-правовое регулирование. Федеральный закон "О связи" наделяет ее статусом органа при федеральном органе исполнительной власти в области связи и соответствующими координационными функциями. Ее решения служат выполнению технических задач регулирования использования радиочастотного спектра и, как следует из данного Федерального закона и Положения о Государственной комиссии по радиочастотам, оформляются протоколами заседаний и приобретают обязательный для всех органов исполнительной власти, юридических и физических лиц характер постольку, поскольку утверждаются Министерством информационных технологий и связи Российской Федерации как полномочным федеральным органом исполнительной власти в области связи либо согласованным решением данного органа и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Такое регулирование призвано служить гарантией прав участников отношений в сфере использования радиочастотного спектра.

2.2. Решение государственной комиссии по радиочастотам о выделении полосы радиочастот

соискателю лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи не является специальным разрешением на осуществление конкретного вида деятельности, а положение пункта 4 статьи 30 Федерального закона "О связи", закрепляющее требование о его представлении для получения лицензии, предусматривающей при оказании услуг связи использование радиочастотного спектра, не дает оснований считать комиссию федеральным органом исполнительной власти, принимающим решение о предоставлении лицензии.

Решение о выделении полосы радиочастот принимается комиссией для обеспечения надлежащего функционирования радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, принадлежащих пользователям радиочастотного спектра, на основании положительного заключения экспертизы о возможности их использования, что вызвано объективными причинами и имеет целью обеспечение их электромагнитной совместимости и недопущение столкновения интересов пользователей сетей связи.

Такое регулирование направлено на создание равных условий для всех субъектов, профессионально оказывающих услуги связи, и не может рассматриваться как ограничивающее конституционную свободу предпринимательской деятельности.

2.3. Согласно Уставу Международного союза электросвязи за каждым государством полностью признается суверенное право регламентировать свою электросвязь. Регламент радиосвязи Международного союза электросвязи полномочия по выделению радиочастот и радиочастотных каналов относит к ведению национальных администраций в области связи, под которыми Устав Международного союза электросвязи понимает любое правительственное учреждение или службу, ответственные за выполнение обязательств по данному Уставу, Конвенции Международного союза электросвязи и Административным регламентам.

Каждое государство, подписавшее названные международные акты, самостоятельно определяет государственный орган, на который возлагаются функции администрации связи. Согласно абзацу пятому пункта 2 статьи 21 и абзацу второму пункта 1 статьи 69 Федерального закона "О связи" администрацией связи Российской Федерации при осуществлении международной деятельности в области связи является федеральный орган исполнительной власти в области связи. В настоящее время - это Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере связи, Федеральное агентство по информационным технологиям и Федеральное агентство связи, входящие в систему федеральных органов исполнительной власти.

2.4. Таким образом, взаимосвязанные положения абзацев первого и второго пункта 2 статьи 22, абзацев первого и четвертого пункта 2, пунктов 4, 5 и 10 статьи 24 и пункта 4 статьи 30 Федерального закона "О связи" не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку из этих положений - по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - следует, что государственная комиссия по радиочастотам не является органом исполнительной власти, а ее решения в качестве межведомственного координационного органа, действующего при Министерстве информационных технологий и связи Российской Федерации, приобретают обязательный характер постольку, поскольку утверждаются данным полномочным федеральным органом исполнительной власти в области связи либо согласованным решением этого органа и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

3. Закрепленный в абзаце шестом пункта 4 статьи 22 Федерального закона "О связи" принцип недопустимости бессрочного выделения полос радиочастот, присвоения радиочастот или радиочастотных каналов обусловлен природой радиочастотного спектра, его ограниченностью, а потому - необходимостью оптимального использования. Соответственно, пунктом 2 статьи 23 данного Федерального закона предусматривается пересмотр Таблицы распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации не реже чем один раз в четыре года, плана перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами - не

реже одного раза в десять лет, а саморегулируемые организации и отдельные операторы связи наделяются правом один раз в два года вносить предложения в государственную комиссию по радиочастотам о пересмотре данных документов.

Названные нормативные положения корреспондируют Уставу Международного союза электросвязи, статья 44 которого предписывает членам Международного союза электросвязи ограничивать количество частот и ширину используемого спектра до минимума, требующегося для обеспечения удовлетворительной работы необходимых служб, использовать радиочастоты рационально, эффективно и экономно, обеспечивать справедливый доступ к этим частотам разным странам или группам стран, что невозможно было бы осуществить при бессрочном выделении полос радиочастот или бессрочном присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала.

Согласно абзацу третьему пункта 2 статьи 24 Федерального закона "О связи" выделение полос радиочастот осуществляется сроком на десять лет или на меньший заявленный срок, который по обращению пользователя может быть увеличен или уменьшен органами, выделившими полосу радиочастот. В течение заявленного срока государственная комиссия по радиочастотам не может изменить присвоенные (назначенные) радиочастоту или радиочастотный канал, за исключением случаев, исчерпывающий перечень которых содержится в пункте 6 той же статьи, а именно когда этого требуют интересы обеспечения нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка; принудительное изменение радиочастоты или радиочастотного канала у пользователя радиочастотным спектром допускается только в целях предотвращения угрозы жизни или здоровью человека и обеспечения безопасности государства, а также в целях выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации; при этом владельцам радиоэлектронных средств гарантируется возмещение убытков, причиненных изменением радиочастоты или радиочастотного канала, а пользователю радиочастотным спектром - право на обжалование принудительного изменения радиочастоты или радиочастотного канала в судебном порядке.

Таким образом, установление пунктом 4 статьи 22 и пунктом 2 статьи 23 Федерального закона "О связи" определенных сроков использования радиочастот и возможности их изменения не является произвольным, соответствует международным стандартам и не может рассматриваться как противоречащее Конституции Российской Федерации, в том числе ее положениям, закрепляющим право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

4. Гарантируемые в Российской Федерации единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности предполагают равный доступ к средствам связи для всех граждан независимо в том числе от их социально-экономического положения. Кроме того, исходя из статьи 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 19, 20 (часть 1), 29 (часть 4), 41 (часть 1) и 42, любому пользователю услугами связи должна быть обеспечена реальная возможность на всей территории Российской Федерации в заданный срок, с установленным качеством и по доступной цене пользоваться универсальными услугами связи - услугами телефонной связи с использованием таксофонов и услугами по передаче данных и предоставлению доступа к сети "Интернет" с использованием пунктов коллективного доступа (статья 2 и пункт 1 статьи 57 Федерального закона "О связи").

Государственное регулирование отношений между пользователями универсальных услуг связи и операторами универсального обслуживания, с одной стороны, призвано обеспечить доступность таких услуг пользователям, нуждающимся в них, а с другой - не должно нарушать право собственности и право на осуществление предпринимательской деятельности оператора связи. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель,

регулируя посредством гражданского законодательства предпринимательскую деятельность коммерческих организаций в соответствии со статьей 71 (пункты "в", "е", "ж", "о") Конституции Российской Федерации, обязан учитывать, что, по смыслу положений статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 17, 34 и 35, возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты основных конституционных ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, а государственное вмешательство должно обеспечивать частное и публичное начала в сфере экономической деятельности (постановления от 18 июля 2003 года N 14-П по делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона "Об акционерных обществах", статей 61 и 99 ГК Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 АПК Российской Федерации, от 16 июля 2004 года N 14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации и от 31 мая 2005 года N 6-П по делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств").

В соответствии с Федеральным законом "О связи" оказание универсальных услуг связи осуществляется, как правило, на конкурсной основе, но для случаев отсутствия заявок на участие в конкурсе или невозможности выявления победителя механизмом реализации установленных в данном Федеральном законе гарантий по оказанию универсальных услуг связи населению является возложение оказания таких услуг на определенной территории на оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования (и, следовательно, имеющего большие возможности по сравнению с другими операторами), который не вправе отказаться от возложенной на него обязанности (абзацы третий и четвертый пункта 2 статьи 58). При этом убытки, причиняемые оказанием универсальных услуг связи, возмещаются операторам из резерва универсального обслуживания (статья 59). Данная мера направлена на перспективное развитие отрасли связи и расширение возможностей операторов по оказанию не только универсальных услуг связи в отдаленных районах, но и иных услуг связи, получению прибыли, реализации свободы предпринимательской деятельности.

Как следует из абзаца третьего пункта 2 статьи 58 Федерального закона "О связи" во взаимосвязи с абзацем первым пункта 1 его статьи 5, при наличии в определенном регионе нескольких коммерческих организаций - операторов связи общего пользования, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования, возложение Правительством Российской Федерации на одну из них оказания универсальных услуг связи должно осуществляться на условиях, обеспечивающих добросовестную конкуренцию на данном рынке услуг во избежание нарушения требований статьи 34 (часть 2) Конституции Российской Федерации о запрете деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

При соблюдении этих условий вводимые положениями абзацев третьего и четвертого пункта 2 статьи 58 Федерального закона "О связи" в конституционно значимых целях ограничения свободы предпринимательской деятельности и свободы договора не могут рассматриваться как нарушающие требования справедливости, пропорциональности и соразмерности, а сами указанные положения - как противоречащие Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 34 (часть 1) во взаимосвязи со статьей 55 (часть 3).

5. Конституция Российской Федерации, как следует из ее статьи 57 во взаимосвязи со статьями 8 (часть 2) и 35, допускает взимание устанавливаемых законом обязательных публичных платежей, ограничивающих конституционное право собственности, в виде налогов либо сборов. Их правовое регулирование может быть различным, что предопределяется природой названных платежей.

Налоги - необходимое условие существования государства. Они представляют собой основанную на законе денежную форму отчуждения собственности в целях обеспечения расходов публичной власти, осуществляемого на началах обязательности, безвозвратности, индивидуальной безвозмездности, и, как правило, не имеют целевого назначения. Обязанность платить налоги распространяется на всех налогоплательщиков в качестве безусловного требования государства, которое реализуется путем взыскания в бесспорном порядке сумм налоговой задолженности (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года 20-П по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции" и от 11 ноября 1997 года N 16-П по делу о проверке конституционности статьи 11-1 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации").

Исходя из названных характеристик данного вида публичных платежей, Конституция Российской Федерации предусматривает в качестве гарантий защиты конституционных прав граждан запрет на придание обратной силы законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков (статья 57), а также предписание об установлении системы налогов, взимаемых в федеральный бюджет, федеральным законом (статья 75, часть 3). Таким федеральным законом является Налоговый кодекс Российской Федерации, содержащий исчерпывающий перечень налогов, подлежащих взиманию.

Сборы, как и налоги, являются конституционно допустимым платежом публичного характера, уплачиваемым в бюджет в силу обязанности, установленной законом, а не договором. В действующем нормативно-правовом регулировании их перечень не исчерпывается Налоговым кодексом Российской Федерации, действие которого, согласно пункту 3 его статьи 1, распространяется на отношения по установлению, введению и взиманию сборов в тех случаях, когда это прямо предусмотрено данным Кодексом, - в нем названы лишь виды сборов, соответствующие определению сбора как обязательного взноса, взимаемого 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).

Вместе с тем иные обязательные в силу закона публичные платежи в бюджет, не являющиеся налогами, а также не подпадающие под данное Налоговым кодексом Российской Федерации определение сборов и не указанные в нем в качестве таковых, но по своей сути представляющие собой именно фискальные сборы, не должны выводиться из сферы действия статьи 57 Конституции Российской Федерации и развивающих ее доктринальных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации об условиях надлежащего установления налогов и сборов, конкретизированных законодателем применительно к сборам, в частности, в пункте 3 статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации, которая приобретает тем самым универсальный характер.

5.1. Федеральный закон "О связи" закрепляет обязанность операторов сети связи общего пользования осуществлять отчисления в резерв универсального обслуживания, средства которого формируются и расходуются исключительно в целях обеспечения возмещения операторам универсального обслуживания убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи (статьи 59 и 60). Данный платеж обязателен к уплате в силу закона, имеет непосредственно возмездный и компенсационный характер для тех операторов, которые несут убытки от оказания социально значимых услуг универсальной связи, а также опосредованно возмездный характер - для всех операторов сети связи общего пользования, в том числе для тех, которые подобных услуг не оказывают, поскольку все плательщики этих отчислений могут участвовать в конкурсе на заключение договора на оказание универсальных услуг связи и вследствие своего неизбежного

технологического участия в общей инфраструктуре связи Российской Федерации заинтересованы, кроме того, в ее развитии в целях расширения собственных коммерческих возможностей.

Налоговый кодекс Российской Федерации не указывает средства отчислений операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания в перечне налогов и сборов, не относит его к числу налоговых доходов и Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации" включает средства отчислений операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания наряду с лицензионными сборами в группу доходов от оказания платных услуг и компенсаций затрат государства (приложение 2).

Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2006 год" относит данный платеж к отчислениям неналоговых доходов в федеральный бюджет (приложение 2).

Таким образом, данные отчисления, осуществляемые операторами сети связи общего пользования - группой субъектов предпринимательской деятельности, которых объединяет общая заинтересованность в развитии инфраструктуры связи как хозяйственной отрасли, обладают существенными признаками, характерными не для налогов, а для фискальных сборов.

Аналогичные отчисления операторов связи в других государствах, в частности в странах Европейского Союза, также относятся не к налогам - "taxes", а к отчислениям, взносам - "contributions" (Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services - Universal Service Directive).

5.2. По смыслу статей 57, 71 (пункты "з", "и") и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель - прежде всего в целях создания надлежащих условий для оказания социально значимых услуг связи на всей территории Российской Федерации, внедрения перспективных технологий и стандартов, развития российской инфраструктуры связи, обеспечения ее интеграции в международные сети связи - вправе урегулировать обеспечение компенсации убытков при оказании универсальных услуг связи операторами, на которых возложена соответствующая обязанность, исходя при этом из требований объективности, прозрачности, соразмерности, недопущения дискриминации.

При соблюдении этих условий сама по себе возможность возмещения убытков операторам, оказывающим универсальные услуги связи, за счет резерва универсального обслуживания, источниками формирования которого являются обязательные отчисления операторов сети связи общего пользования и иные не запрещенные законом источники, не может рассматриваться как нарушающая Конституцию Российской Федерации. Вместе с тем установление на федеральном уровне подобных фискальных сборов, как обусловленное необходимостью решения общефедеральных задач по развитию услуг универсальной связи, обладающих значительной отраслевой спецификой, не может рассматриваться как открывающее возможность произвольного установления иными уровнями публичной власти сборов, не предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации. В противном случае оказались бы нарушенными положения Конституции Российской Федерации, ее статьи 8 (часть 1) о единстве экономического пространства Российской Федерации, статей 35 и 55 (часть 3) о возможности ограничения прав и свобод граждан, включая право собственности, только федеральным законом, а также статьи 75 (часть 3) об установлении общих принципов налогообложения и сборов федеральным законом. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, взимание обязательных платежей допустимо, только если оно санкционируется федеральным законодателем (Постановление от 17 июля 1998 года N 22-П по делу о проверке конституционности 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").

В соответствии с правовыми подходами, выработанными Конституционным Судом Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации, вопрос о правовой природе обязательных платежей как налоговых или неналоговых - при отсутствии их полного нормативного перечня - приобретает характер конституционного, поскольку связан с понятием законно установленных налогов и сборов (статья 57) и разграничением компетенции между органами законодательной и исполнительной власти (статья 71, пункт "з"; статья 75, часть 3; статьи 114 и 115). Раскрывая содержание понятия "законно установленные налоги и сборы", Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что установить налог или сбор можно только законом и только путем прямого перечисления в нем существенных элементов налогового обязательства; налоговый платеж может считаться законно установленным лишь при условии, что все существенные элементы налогового обязательства, в том числе размер платы, определены непосредственно федеральным законом (постановления от 4 апреля 1996 года N 9-П по делу о проверке конституционности нормативных актов ряда субъектов Российской Федерации, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в соответствующие регионы, и от 11 ноября 1997 года N 16-П).

Конкретизируя применительно к сборам неналогового характера (т. е. платежам, не определенным в качестве сборов в Налоговом кодексе Российской Федерации) критерии правомерности фискальных платежей, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что если предусмотренные законом обязательные платежи в бюджет не обладают признаками, присущими налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, а относятся к неналоговым фискальным сборам, то в этом случае - по смыслу статей 57, 71 (пункт "з"), 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих их положений пункта 1 статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с его статьей 8 - вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе об этом сборе, решает сам законодатель с учетом природы данного сбора. В силу сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций обязательные индивидуально-возмездные фискальные платежи, внесение которых является одним из условий совершения государственными органами определенных действий в отношении плательщиков (в том числе предоставление определенных прав и выдача разрешений) и которые предназначены для возмещения соответствующих расходов и дополнительных затрат публичной власти, должны рассматриваться как законно установленные в смысле статьи 57 Конституции Российской Федерации не только тогда, когда ставки платежей предусмотрены непосредственно федеральным законом, но - при определенных условиях - и тогда, когда такие ставки на основании закона устанавливаются Правительством Российской Федерации. Из статей 57, 71 (пункт "з"), 75 (часть 3) и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 114 и 115 вытекает, что в соответствии со своими конституционными полномочиями Правительство Российской Федерации посредством нормативных правовых актов может предусматривать обязательные платежи, которые взимаются в публично-правовом порядке, если они не носят налогового характера и допускаются по смыслу федерального закона, возлагающего регулирование исполнения закрепляемых им обязанностей на Правительство Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации признал такого рода нормативное правовое регулирование не противоречащим Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации (Постановление от 17 июля 1998 года N 22-П, определения от 8 февраля 2001 года N 14-О по жалобе гражданина В.Б.Слободенюка на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 35 Федерального закона "О животном мире", от 14 мая 2002 года N 88-О по запросу Думы Приморского края о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации "О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства

внутренних дел Российской Федерации", от 14 мая 2002 года N 94-О по жалобе гражданина А.В.Смирнова на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 17 Федерального закона "О безопасности дорожного движения", от 10 декабря 2002 года N 283-О по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров", от 10 декабря 2002 года N 284-О по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" и статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации").

Так, в Определении от 10 декабря 2002 года N 283-О Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что полномочие по определению размера таких платежей неналогового характера, как пошлины, взимание которых предусмотрено Патентным законом Российской Федерации и Законом Российской Федерации "О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров", федеральный законодатель вправе предоставить Правительству Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации принял во внимание ряд обстоятельств, в том числе место оспариваемых норм в правовой системе Российской Федерации с учетом международно-правовых обязательств России, выраженных в международных договорах и соглашениях, регулирующих данную сферу отношений, наличие предшествующего подзаконного нормативного регулирования (поскольку, по существу, оспаривалось не установление, а изменение размеров пошлин, обусловленное увеличением затрат органов публичной власти, связанных с установлением патентоспособности изобретения, полезной модели, промышленного образца, приоритета товарного знака, знака обслуживания и с предоставлением правовой охраны соответствующих объектов промышленной собственности), специфику предмета регулирования, особенности соответствующих пошлин и их разветвленность. Учитывая эти обстоятельства, а также исходя из того, что общие принципы обложения таким сбором, ряд его существенных признаков, а именно субъекты (плательщики), в общей форме - объект обложения и облагаемая база (виды оказываемых услуг, признание патентоспособности, влекущие приобретение права на правовую охрану с вытекающими из него льготами и преимуществами), установлены непосредственно законом, Конституционный Суд Российской Федерации определил, что федеральный законодатель - предоставив Правительству Российской Федерации полномочие регулировать перечень действий, за совершение которых взимаются указанные пошлины, размеры (которые должны исчисляться соразмерно затратам органов публичной власти, связанным с установлением патентоспособности изобретения и с предоставлением соответствующей правовой охраны с учетом международно-правовых стандартов), сроки уплаты, а также основания для освобождения от их уплаты, уменьшения размеров или возврата, - не нарушил конституционные критерии законно установленных налогов и сборов, а также разделения государственной власти на законодательную и исполнительную и разграничения компетенции Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации применительно к данному вопросу.

Вместе с тем допустимость предоставления законодателем указанных полномочий Правительству Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации связывал с этапом реформирования законодательства о налогах и сборах, что, следовательно, предполагает возможность введения Федеральным Собранием - в соответствии с его полномочием, вытекающим из статей 57, 71 (пункт "з"), 75 (часть 3), 76 (часть 1), 94 и 106 (пункт "б") Конституции Российской

Федерации, - иного порядка взимания указанных платежей, т. е. посредством установления основных элементов фискальных обременений непосредственно законом, а не подзаконными актами исполнительной власти как таковыми, которые в силу своей природы могут лишь конкретизировать законно установленные налоги и сборы и порядок их взимания, определенный законодателем.

5.3. Вывод, сделанный Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 10 декабря 2002 года N 283-О применительно к соответствующим нормативным правовым актам и с учетом конкретного предмета правового регулирования, не может быть, однако, автоматически распространен на другие случаи делегированного регулирования Правительством Российской Федерации тех или иных неналоговых фискальных платежей.

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных в названных решениях, вопрос о том, какие именно элементы сборообложения должны быть установлены непосредственно законом и, следовательно, какие полномочия при этом могут быть делегированы Правительству Российской Федерации, в том числе по вопросу о регулировании размеров платежей, законодателем не может решаться произвольно, в том числе без учета места соответствующего акта в правовой системе Российской Федерации, особенностей предмета правового регулирования и специфики соответствующего фискального сбора.

Из конституционных принципов юридического равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. По смыслу статей 4 (часть 2) и 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющих принцип верховенства закона, в системном единстве с положениями ее статьи 115 (часть 1) и Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" (статьи 2 и 3), предписывающими Правительству Российской Федерации осуществлять нормотворческие полномочия на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству Российской Федерации те или иные полномочия. Иное означало бы, что законодатель может передать Правительству Российской Федерации неопределенные по объему полномочия, а Правительство Российской Федерации - реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Следовательно, федеральный законодатель, наделяя Правительство Российской Федерации теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен четко определить круг вопросов, по которым Правительство Российской Федерации вправе принимать нормативно-обязывающие решения. При этом предметом делегирования во всяком случае не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к исключительной прерогативе законодателя (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года N 7-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов", от 14 июля 2005 года N 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации "О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти").

5.4. Взаимосвязанные положения пунктов 2 и 3 статьи 59 и статьи 60 Федерального закона "О связи" называют лишь субъекты отчислений в резерв универсального обслуживания и цели взимания

данного сбора, при этом Правительству Российской Федерации делегируется определение порядка формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания. Между тем утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2005 года N 243 Правилами формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания (пункты 3 и 4) для этих отчислений фактически установлены объект (доходы от оказанных услуг связи в сети связи общего пользования, от оказанных услуг присоединения и услуг по пропуску трафика в сети связи общего пользования), база (разность между доходами от оказанных услуг связи в сети связи общего пользования и доходами от оказанных услуг присоединения и услуг по пропуску трафика в сети связи общего пользования), ставка (1,2 процента), период (квартал), порядок исчисления (из разницы доходов исключаются суммы, уплачиваемые в виде налога на добавленную стоимость), порядок и сроки уплаты (по итогам каждого квартала не позднее 30-го числа месяца, следующего за последним месяцем истекшего квартала), т. е., по сути, все существенные элементы данного сбора установлены не законом, а подзаконным актом.

Следовательно, в данном случае предоставление Правительству Российской Федерации полномочия определять порядок формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания, т. е. права лишь конкретизировать содержание необходимых элементов сбора, которые должны быть законно установленными (в том числе объект и база, максимальный размер ставки или, по крайней мере, критерии его определения - с учетом регулярной основы взимания сбора), в силу неопределенности и неясности положений пунктов 2 и 3 статьи 59 и статьи 60 названного Федерального закона в части, касающейся существенных элементов отчислений операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания, повлекло за собой чрезмерное расширение объема и пределов подзаконного регулирования. В результате федеральный законодатель допустил возможность регламентации Правительством Российской Федерации таких вопросов, которые могут быть урегулированы исключительно законом, нарушив тем самым конституционные критерии законно установленных налогов и сборов применительно к неналоговым фискальным сборам.

Таким образом, положения пунктов 2 и 3 статьи 59 и статьи 60 Федерального закона "О связи" в той мере, в какой они, наделяя Правительство Российской Федерации полномочиями определять порядок формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания, не устанавливая существенные элементы предусмотренного ими сбора - объект и базу, максимальный размер ставки или критерии его определения, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3) и 57.

5.5. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что утрата положениями пунктов 2 и 3 статьи 59 и статьи 60 Федерального закона "О связи" юридической силы с момента провозглашения настоящего Постановления создала бы пробел в правовом регулировании порядка формирования средств резерва универсального обслуживания и непосредственно затронула бы связанные с исполнением федерального бюджета на 2006 год права и законные интересы других лиц. В результате в период до приведения федеральным законодателем и Правительством Российской Федерации правового регулирования в соответствие с настоящим Постановлением цели, для которых создан резерв универсального обслуживания, не могли бы быть достигнуты.

С учетом этих обстоятельств и в соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным установить следующие особенности исполнения настоящего Постановления.

Положения пунктов 2 и 3 статьи 59 и статьи 60 Федерального закона "О связи" в той мере, в какой они признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, а основанные на этих законоположениях нормативные правовые акты во всяком случае утрачивают юридическую силу не позднее 1 января 2007 года, что

не освобождает Федеральное Собрание от необходимости, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления, внести необходимые изменения и дополнения в Федеральный закон "О связи", а Правительство Российской Федерации - привести принятые им нормативные правовые акты в соответствие с такими изменениями и дополнениями в сроки, необходимые для их учета в федеральном бюджете на 2007 год.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80 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 взаимосвязанные положения абзацев первого и второго пункта 2 статьи 22, абзацев первого и четвертого пункта 2, пунктов 4, 5 и 10 статьи 24 и пункта 4 статьи 30 Федерального закона "О связи", определяющие компетенцию государственной комиссии по радиочастотам, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку в соответствии с этими положениями - по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - государственная комиссия по радиочастотам не является органом исполнительной власти, а ее решения в качестве межведомственного координационного органа, действующего при Министерстве информационных технологий и связи Российской Федерации, приобретают обязательный характер постольку, поскольку утверждаются данным полномочным федеральным органом исполнительной власти в области связи либо согласованным решением этого органа и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

2. Признать положения абзаца шестого пункта 4 статьи 22 и пункта 2 статьи 23 Федерального закона "О связи", не допускающие бессрочное выделение полос радиочастот, присвоение радиочастот или радиочастотных каналов и устанавливающие требование о периодическом пересмотре Таблицы распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации и плана перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами, не противоречащими Конституции Российской Федерации.

3. Признать положения абзацев третьего и четвертого пункта 2 статьи 58 Федерального закона "О связи", предусматривающие возложение Правительством Российской Федерации оказания универсальных услуг связи на определенной территории в случае отсутствия заявок на участие в конкурсе на оказание этих услуг или невозможности выявления победителя на оператора универсального обслуживания, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, который не вправе отказаться от возложенной на него обязанности, не противоречащими Конституции Российской Федерации.

4. Признать взаимосвязанные положения пунктов 2 и 3 статьи 59 и статьи 60 Федерального закона "О связи", закрепляющие обязанность операторов сети связи общего пользования осуществлять отчисления в резерв универсального обслуживания, который создается в целях обеспечения возмещения операторам универсального обслуживания убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи, и средства которого формируются и расходуются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, в той мере, в какой они, наделяя Правительство Российской Федерации данным полномочием, не определяют существенные элементы указанных неналоговых фискальных платежей (сбора) - объект и базу, максимальный размер ставки или его критерии (с учетом регулярной основы их взимания), которые для таких платежей должны быть установлены непосредственно законом, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3) и 57.

Исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления Федеральному Собранию надлежит внести необходимые изменения и дополнения в Федеральный закон "О связи", а Правительству Российской Федерации - привести принятые им нормативные правовые акты в соответствие с такими изменениями и дополнениями в сроки, необходимые для их

учета в федеральном бюджете на 2007 год.

Признанные неконституционными положения пунктов 2 и 3 статьи 59 и статьи 60 Федерального закона "О связи", а также основанные на них положения нормативных правовых актов во всяком случае утрачивают силу не позднее 1 января 2007 года.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

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

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 2-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации
М.И.КЛЕАНДРОВА

В некоторых случаях для обоснования несогласия с позицией Конституционного Суда Российской Федерации по конкретному делу, даже, точнее, по отдельному сегменту решения по конкретному делу, необходимо не ограничиваться анализом только узкоюридических категорий, а следует проанализировать ситуацию в более широком - экономико-правовом - плане. Именно такая необходимость усматривается в настоящем деле.

Для решения проблемы обеспечения связью (точнее, обеспечения универсальным минимальным набором услуг связи - телефонной связью с использованием таксофонов и связью по передаче данных и предоставлению доступа к сети "Интернет" с использованием пунктов коллективного доступа) 43 тысяч населенных пунктов федеральный законодатель вкпе с федеральной исполнительной властью должен был решить триединую задачу: а) найти (сформировать) организатора работ по решению данной проблемы; б) найти (определить) непосредственных исполнителей этих работ; в) найти источники финансирования этих работ. Данная проблема могла решаться разнвариантно, например методами, больше присущими плановой экономике - созданием для организации работ и для их непосредственного исполнения государственных унитарных предприятий, заключавших между собой соответствующие договоры, с финансированием работ из федерального бюджета, либо методами рыночной экономики, возложив на федеральный орган исполнительной власти в области связи функцию организатора (заказчика) работ, или сформировав для этой функции соответствующую саморегулируемую организацию из предпринимательских структур, оказывающих услуги связи, непосредственных же исполнителей работ, отбираемых по конкурсу, заинтересовать серьезными экономическими, налоговыми и иными преференциями, а финансирование работ обеспечить предоставлением льготных кредитов.

В реалии же федеральный законодатель и Правительство пошли по странному пути, который можно, видимо, охарактеризовать как симбиоз отрицательных черт обоих названных методов решения проблемы: организатором (заказчиком) работ оказались одновременно федеральное Правительство, федеральное Министерство информационных технологий и связи, Федеральное агентство связи и Госкомиссия по радиочастотам с не во всем сбалансированной между ними компетенцией; исполнителей работ определяют по результатам конкурса, что в принципе здесь - оптимально, но это - если был конкурс и были желающие в нем участвовать, в противном же случае (и именно об этом здесь идет речь) исполнителей работ прямо назначают из числа экономически сильных в конкретном регионе операторов связи, невзирая на их несогласие, а финансирование работ

обеспечивается принудительным получением средств от всех региональных операторов связи. Разумеется, конституционное правосудие сегодня не призвано (да и по причинам процессуального характера пока не способно) осуществлять конституционный надзор в отношении в целом организационно-правового механизма любой крупной целевой программы (а жаль, и есть надежда, что в более или менее отдаленном будущем эта ветвь российского правосудия в своем развитии достигнет соответствующих высот), но уже сегодня необходимо, видимо, рассматривать оспариваемое в режиме конституционного судопроизводства законоположение не только не изолированно, что само по себе общеизвестно, и даже не только во взаимосвязи и взаимозависимости с иными правовыми регуляторами (что также применяется), но и - в отдельных случаях - в качестве звена (сегмента) программы, достижение конечных целей которой обеспечивается, помимо законодательного акта (в том числе обжалуемых законоположений) и сопровождающих его актов меньшей иерархической силы, и в иных формах (предпринимательскими договорами, организационными мероприятиями, идеологической поддержкой, определенными властно-оперативными действиями и пр.), формально правового наполнения не имеющих. Такой подход в конституционном правосудии пока необходим в редких случаях, но в целом он представляется весьма перспективным. А для решения вопроса о конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 2 статьи 58 Федерального закона "О связи" он сущностно необходим. Своим Постановлением от 28 февраля 2006 года по данному делу Конституционный Суд Российской Федерации, по существу, из трех названных сегментов организационно-правового механизма вопрос об организаторе работ рассмотрел лишь в части статуса госкомиссии по радиочастотам (именно это запрашивала в обращении в Конституционный Суд Российской Федерации Дума Корякского автономного округа), сегмент механизма об источниках финансирования признал не соответствующим Конституции Российской Федерации, а сегмент механизма об исполнителях работ признал не противоречащим Конституции Российской Федерации. И именно последнему посвящено настоящее Особое мнение.

Данным оспариваемым Думой Корякского автономного округа законоположением установлено, что "в случае отсутствия заявок на участие в конкурсе или невозможности выявления победителя оказание универсальных услуг связи на определенной территории возлагается Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти в области связи на оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования. Оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, не вправе отказаться от возложенной на него обязанности по оказанию универсальных услуг связи". Что стоит, с учетом сказанного выше, за этим процитированным оспоренным в Конституционном Суде Российской Федерации законоположением? В тех случаях, когда не был выявлен победитель в конкурсе прямо или конкурс вообще не состоялся, своеобразным "победителем" в конкурсе назначается оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования - теперь он должен будет создавать материальную базу и оказывать универсальные услуги связи на определенной территории, и от этой роли он, как прямо предусмотрено законом, не вправе отказаться. Однако:

- 1) сам факт неучастия этого оператора связи в конкурсе (фактически - принятие им для себя решения об отказе в таковом участии) означает, что он считает возложение на себя функции универсального оператора неприемлемым - невыгодным с экономической точки зрения и/или по иным причинам;
- 2) всю свою предпринимательскую деятельность он осуществляет в полном соответствии со своими учредительными документами, которые, естественно, соответствуют гражданскому законодательству, базирующемуся, в свою очередь, на Конституции Российской Федерации (в частности - ее статье 8; статье 34, часть 1; статье 35, часть 1), т. е. он является законопослушным субъектом хозяйствования и наверняка собирается им оставаться в будущем;

3) то обстоятельство, что он назначен универсальным оператором по единственному основанию - занятие им "существенного положения в сети связи общего пользования" (а это оператор, который вместе с аффилированными лицами обладает в географически определенной зоне нумерации или на всей территории Российской Федерации не менее чем 25% монтированной емкости либо имеет возможность осуществлять пропуск не менее чем 25% трафика), отнюдь не означает, что для выполнения функции универсального оператора у него есть объективные возможности, - ведь именно "занятие им существенного положения" означает, как минимум, что он экономически грамотно развивается, т. е. имеет продуманную долгосрочную программу развития, в соответствии с которой заключает соответствующие договоры, комплектуя штат специалистов, кредитуются в банках и пр., следовательно, свободных сил, средств, ресурсов не имеет и всю свою деятельность осуществляет в напряженном предпринимательском режиме, вкладывая в ее развитие всю получаемую прибыль;

4) будучи назначенным универсальным оператором связи, он вынужден будет серьезно скорректировать свою программу развития, расторгнуть ряд договоров (а значит, уплатить неустойки), набрать дополнительный штат специалистов, получить дополнительный банковский кредит, но уже под повышенные проценты, и, не исключено, понести иные обременения, и то обстоятельство, что убытки, причиненные оператору оказанием универсальных услуг связи, по закону подлежат возмещению из резерва универсального обслуживания, ситуации не меняет - законоположение о создании этого резерва данным Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации призвано не соответствующим Конституции Российской Федерации и с 1 января 2007 года оно и основанные на нем положения нормативных правовых актов (а следовательно, Правила возмещения операторам универсального обслуживания убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2005 года N 246, которые закрепили сложную, длительную и отнюдь не гарантирующую полного возмещения всех убытков процедуру их документального обоснования, многоступенчатой проверки, обжалования решений, проведения экспертиз и т. д.) утрачивают юридическую силу и не подлежат применению.

Следовательно, назначение такого предпринимателя универсальным региональным оператором связи оборачивается для него жестоким экономическим наказанием без всякой его вины; выполнение же в полном объеме назначенных функций универсального оператора связи некоторыми предпринимателями приведет их к экономическому самоубийству. Эта ситуация может быть использована и в конкурентной борьбе, ведущейся, как известно, не всегда исключительно праведными методами.

Какими могут стать отрицательные последствия принятого Конституционным Судом Российской Федерации постановления по настоящему делу (пункт 3 резолютивной части)?

1. Занимающие существенное положение в сети связи общего пользования региона операторы, не желающие стать универсальными операторами и просчитавшие все негативные для себя последствия назначения их универсальными операторами, вынужденно перестанут быть законопослушными предпринимателями, уйдут - в экономико-статистическом смысле - "в тень" и перестанут занимать существенное положение в сети связи общего пользования.

2. Те операторы связи, которые, не желая становиться универсальными операторами, не смогут, не захотят или не успеют уйти в экономико-статистическую "тень", функции назначенного универсального оператора связи в регионе будут вынужденно выполнять "из-под палки". Во всем мире хорошо известна неэффективность внеэкономического принуждения к любым действиям; в нашей стране эта неэффективность очевидной была еще недавно, в условиях плановой экономики; административные же рычаги внеэкономического принуждения в условиях рыночной экономики не могут стать действенными по определению.

3. У отдельных федеральных, региональных и местных руководителей с очевидностью возникает

искусение решать те или иные крупные и/или локальные проблемы (в сферах социальной, охраны правопорядка, культурной, жилищно-коммунальной, культуры, образования, спорта и пр. - им нет числа) идентичным способом, благо административный размах их даже Конституционным Судом Российской Федерации ограничен (по аналогии) уже не будет: например, в той же сфере связи надвигающийся общенациональный проект цифровизации телерадиовещания, который "тянет", по предварительным прикидкам, не менее чем на 400 млрд. рублей.

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что, признав соответствующими Конституции Российской Федерации абзацы третий и четвертый пункта 2 статьи 58 Федерального закона "О связи", Конституционный Суд Российской Федерации в определенном смысле сохранил противоречие между оспариваемой нормой и базовыми положениями кодифицированного законодательного акта, небезосновательно именуемого экономической конституцией, - Гражданского кодекса Российской Федерации. Безусловно, все российские предприниматели, в том числе те, которые работают в сфере оказания услуг связи в качестве операторов связи, свои действия соотносят с базовыми началами гражданского законодательства, прежде всего со статьей 1 ГК Российской Федерации, где сказано: гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав; граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе, они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Разумеется, гражданское законодательство допускает возможность ограничения гражданских прав. Основания и условия этих ограничений четко указаны в пункте 2 статьи 1 ГК Российской Федерации (данная норма практически повторяет закрепленную статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации формулу оснований и условий ограничения прав и свобод человека и гражданина:

"Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства").

Но разве в данном случае ограничение гражданских прав, таких как равенство участников гражданских правоотношений, неприкосновенность собственности, свобода договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, беспрепятственное осуществление гражданских прав, приобретение и осуществление гражданских прав своей волей и в своем интересе, свобода в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и определение любых не противоречащих законодательству условий договора (а именно все это ограничивается для назначенных универсальных операторов связи абзацами вторым и третьим пункта 2 статьи 58 Федерального закона "О связи"), подпадает под основания (условия) их ограничения, закрепленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и пункте 2 статьи 1 ГК Российской Федерации? Невозможно в этих ограничениях усмотреть нужную меру их необходимости - ни в целях защиты основ конституционного строя, ни в целях защиты нравственности и здоровья, ни в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, ни даже (что более или менее близко к предмету дела) в целях защиты прав и законных интересов других лиц. Чьи права необходимо защищать ценой ограничения гражданских прав региональных операторов связи? Жителей 43 тыс. населенных пунктов, не имеющих связи? Но кто нарушил их права, оставив их без связи, в крайнем случае, кто посягнул на эти их права (ведь об иных гражданских правах речи нет и не может быть в принципе)? Просто исторически так сложилось, что местности, где проживают эти граждане, остались без соответствующей связи, и в таком случае следовало бы говорить о необходимости равного доступа к услугам связи этих граждан с теми, кто проживает во всех иных населенных пунктах. Однако это другая сфера отношений.

Но если нет нарушителей прав (даже посягающих на эти права), то нет и нарушения прав. Остается - защита законных интересов жителей 43 тыс. населенных пунктов, а законные интересы их заключаются в необходимости с помощью соответствующих средств связи свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию. Но для обеспечения этого интереса совершенно не обязательно ограничивать кого-либо, в том числе региональных операторов связи, в гражданских (и конституционных) правах; это больше организационно-техническая проблема, легко решаемая множеством законных способов, органически присущих государству с рыночной экономикой. Например, оптимальным бы являлось законодательное закрепление в Федеральном законе "О связи" положения о том, что определяемый Правительством Российской Федерации порядок проведения конкурса, победителю которого он дает право на оказание универсальных услуг связи в регионе, должен абсолютно исключать - по содержанию условий конкурса и предоставлению набора преимуществ и преференций победителю в нем - ситуацию, при которой отсутствовали бы заявки на участие в конкурсе или было бы невозможно выявить победителя в нем.

А если нет оснований считать, что ограничения гражданских (и конституционных) прав операторов связи абзацами третьим и четвертым пункта 2 статьи 58 Федерального закона "О связи" обусловлены положениями части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, то сами эти ограничения, содержащиеся в названных законоположениях, не могут быть признаны соответствующими Конституции Российской Федерации, и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу в этой части - неверно.
