

МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Г.А. ГАДЖИЕВА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТАТЬИ 31.1 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ АВТОМОБИЛЬНЫХ
ДОРОГАХ И О ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ", ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О ВЗИМАНИИ ПЛАТЫ В СЧЕТ ВОЗМЕЩЕНИЯ
ВРЕДА, ПРИЧИНЯЕМОГО АВТОМОБИЛЬНЫМ ДОРОГАМ ОБЩЕГО
ПОЛЬЗОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНЫМИ СРЕДСТВАМИ,
ИМЕЮЩИМИ РАЗРЕШЕННУЮ МАКСИМАЛЬНУЮ МАССУ СВЫШЕ 12
ТОНН" И СТАТЬИ 12.21.3 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СВЯЗИ С ЗАПРОСОМ
ГРУППЫ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Проголосовав за принятое Постановление по существу рассматриваемого Конституционным Судом Российской Федерации вопроса, но будучи частично несогласным с мотивировкой принятого решения, излагаю свое мнение по делу.

Одним из элементов предмета рассмотрения по настоящему делу являются полномочия Правительства Российской Федерации по регулированию размера и порядка взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, а также правового статуса оператора системы взимания платы. В связи с этим перед Конституционным Судом Российской Федерации стоит задача определить конституционные и административно-правовые условия возложения полномочия по сбору платы на оператора, являющегося лицом частного права. Поскольку происходит передача (делегирование) одной из государственных функций по сбору фискальных платежей негосударственной организации, необходимо определить конституционно-правовую систему координат для этого нового явления в правовой жизни.

Одни из основных конституционных принципов, входящих в эту систему координат, - принципы демократического и правового государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), которые являются конституционно-правовым основанием для демократической легитимации передачи государственных полномочий субъектам частного права, изменяющей эстетику государства. Данные основополагающие принципы, в сцеплении с конституционным принципом поддержки конкуренции (статья 8, часть 1; статья 34, часть 2, Конституции Российской Федерации) и равноудаленности государства от бизнес-структур, его нейтральности, создают кумулятивный эффект, когда принцип защиты конкуренции усиливает значение принципа демократии в экономической сфере и наоборот. Конституция Российской Федерации предопределяет необходимость в повышенной демократической легитимации передачи отдельных государственных функций юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которая предполагает анализ правоотношений, возникающих между законодательными и исполнительными органами власти Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и субъектом частного права при заключении концессионных соглашений.

В обоснование неконституционности оспариваемых норм в процедуре абстрактного нормоконтроля заявители ссылаются на то, что государственные полномочия по взиманию обязательных платежей переданы - без соответствующего указания на такую возможность в законе - лицу частного права, полномочия и ответственность которого законодательно не урегулированы и концессионное соглашение с которым заключено без проведения конкурса. В связи с этим заслуживают внимания две проблемы конституционного права, касающиеся, во-первых, делегирования государственно-властных, в том числе нормотворческих, полномочий лицам частного права и, во-вторых, того, возможно ли использование для делегирования такого рода полномочий общих концессионных соглашений (или же концессионных соглашений *sui generis*).

Возложение на лиц частного права публично-правовых функций признано Конституционным

Судом Российской Федерации в принципе допустимым (Определение от 15 сентября 2015 года N 1838-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ЗАО "Юрэнерго", которое оспаривало конституционность законоположений о регистрации юридических лиц применительно к возложению на ЗАО "Интерфакс" обязанности оператора Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц и внесении платы за совершение соответствующих действий).

Как вытекает из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 10, 11 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 18, 64, 71 (пункт "а") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, именно федеральный законодатель призван, руководствуясь целями обеспечения баланса конституционных ценностей, осуществлять правовое регулирование конституционно закрепленных обязанностей, в частности определять объем их нормативного содержания, механизмы реализации, включая уровни правового регулирования, а также меру юридической ответственности за их нарушение. Данная правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2009 года N 8-П. Согласно же другой правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации правовая норма может считаться определенной лишь в том случае, если является понятной природа правовых отношений, возникающих на основании этой нормы, их относимость к одной из отраслей права (к одному из институтов отрасли), на что обращается внимание в заключении Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. И с этой точки зрения не вполне ясно, являются ли нормы, вводящие плату за проезд большегрузных автомобилей и регулирующие соответствующие правила, по своей природе частно- либо публично-правовыми, выступают ли они составной частью административного, финансового или гражданского права. Данный вопрос имеет принципиальное значение, поскольку от ответа на него зависит порядок установления такой платы и правовые основы взаимоотношений между государством и оператором ее взимания.

В целях конституционно-правового истолкования природы правовых отношений, возникающих между владельцами большегрузных автомобилей и оператором, а также между оператором и государством, необходим анализ положений гражданского законодательства и специального законодательства о концессионных соглашениях.

В российском законодательстве не содержится ясности о природе рассматриваемых отношений. Очевидно, что плата за проезд большегрузных автомобилей не является разновидностью обязательств, возникающих из причинения вреда, предусмотренных главой 59 ГК Российской Федерации, поскольку охранительные деликтные правоотношения возникают для компенсации имущественных потерь собственника, которые произошли в результате противоправных действий. Движение большегрузных автомобилей по федеральным автомобильным дорогам противоправным виновным поведением не является. Экономическое содержание указанных правоотношений - компенсация амортизации стоимости федеральных дорог при их правомерном использовании владельцами большегрузных автомобилей.

В связи с этим законодателю следовало бы уточнить наименование нового неналогового платежа. По своей экономической сути это плата не в возмещение вреда, а за использование дорожной инфраструктуры владельцами большегрузных автомобилей и за использование ими общего блага - воздуха, в который выбрасываются вредные вещества. Наименование фискального платежа не должно искажать экономический смысл взимаемой платы. Установленное в законе требование о том, что фискальные платежи должны иметь экономическое обоснование и не могут быть произвольными (пункт 3 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации), распространяется и на указание законодателем точного наименования платежа, поскольку оно тоже имеет нормативное значение, предопределяя целевое назначение поступающих в бюджет средств.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и оператором рассматривается как концессионное, что следует из распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2013 года N 531-р, которым предусматривалось заключить концессионное соглашение в отношении объектов, предназначенных для взимания платы, используемых в целях обеспечения функционирования системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, и которое утратило

силу в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года N 1662-р. В последнем распоряжении, отказавшись без объяснения причин от проведения открытого конкурса, Правительство Российской Федерации установило, что концессионное соглашение заключается с ООО "РТ-Инвест Транспортные Системы". В нем же предусмотрено, что полномочия концедента при заключении, исполнении и изменении концессионного соглашения от имени Российской Федерации осуществляет Росавтодор.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года N 1662-р утверждены Основные условия концессионного соглашения в отношении объектов, предназначенных для взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, и поручено заключить концессионное соглашение. Согласно пункту 20 Основных условий "в концессионном соглашении содержатся иные предусмотренные федеральными законами условия". При этом не конкретизируется, о каких федеральных законах идет речь, т.е. нет прямой отсылки к Федеральному закону от 21 июля 2005 года N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях", который в главе 3 (статья 21) предусматривает необходимость проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения.

Несмотря на указанное обстоятельство, вряд ли можно предположить, что концессионное соглашение, заключенное с ООО "РТ-Инвест Транспортные Системы", не подпадает под действие Федерального закона "О концессионных соглашениях". В соответствии с этим Федеральным законом концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами; к отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из этого Федерального закона или существа концессионного соглашения (статья 3).

Из этого положения следует, что концессионное соглашение является так называемым смешанным гражданско-правовым договором, в котором содержатся элементы различных договоров. Однако неопределенность в правовом регулировании возникает в силу того, что в случае коллизии с гражданско-правовыми нормами приоритет должен отдаваться положениям, содержащимся в Федеральном законе "О концессионных соглашениях". Явно неопределенным является упоминание о "существовании концессионного соглашения", ибо законодатель не прояснил, относится оно к сфере частного или публичного права.

Концессионные соглашения как правовой институт заимствованы из законодательства западных стран (Германия, Италия, Франция), в которых такие соглашения рассматриваются как разновидность административных договоров (российское же административное законодательство не предусматривает понятие административного договора). Согласно статье 4 Федерального закона "О концессионных соглашениях" объектами концессионных соглашений могут быть автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, т.е. объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог, элементы обустройства автомобильных дорог (в том числе остановочные пункты), объекты, предназначенные для взимания платы, объекты дорожного сервиса.

По концессионному же соглашению с ООО "РТ-Инвест Транспортные Системы" объектами соглашения являются объекты системы взимания платы (пункт 1 Основных условий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года N 1662-р). Судя по всему, эти объекты отличаются от перечисленных в статье 4 Федерального закона "О концессионных соглашениях"; можно предположить, что это специфическое (*sui generis*) концессионное соглашение. Доказательством может служить обзор обязательств концессионера, являющегося лицом частного права, и концедента, являющегося лицом публичного права. В силу подпунктов "п", "р" пункта 5 Основных условий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года N 1662-р, концессионер обязан: осуществлять учет и передачу в установленном концессионным соглашением и законодательством Российской Федерации порядке в доход федерального бюджета средств от сбора платы, полученных в результате деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, а также представлять

концеденту отчетность, предусмотренную концессионным соглашением; разрабатывать и согласовывать с концедентом регламенты взаимодействия между участниками системы взимания платы.

Таким образом, частное лицо получило право принимать нормативные акты, регулирующие взаимодействие участников системы взимания платы. Как показывает опыт деятельности частных лиц - концессионеров в Германии и Бельгии ("Толл Коллект" и "Сателлик"), они не обладают правом на принятие нормативных актов, которые только согласовываются с концедентом.

Основные правовые принципы таких концессионных соглашений, как соглашения по системе "Платон", должны определяться только федеральным законодателем. Это веление также вытекает из необходимости демократической легитимации возложения государственных функций на субъектов частного права, к числу принципов которой относится определение порядка поступления собираемых платежей в федеральный бюджет. Само по себе наличие "параллельной налоговой системы" в виде публичных фискальных платежей и парафискалитетов не противоречит Конституции Российской Федерации. <1>

<1> Налоговая реформа: ревизия "параллельной налоговой системы"/Торгово-промышленная палата Российской Федерации. М., 2015.

Но если плата, вносимая владельцами большегрузных автомобилей, относится к разряду фискальных платежей, то должен применяться общий порядок перечисления собираемых средств в бюджет, исключая посредников. В первоначальной редакции Налогового кодекса Российской Федерации был институт сборщиков налогов, однако соответствующие положения были исключены из закона.

Только если основные правовые принципы концессионного соглашения определяются законом (или, в крайнем случае, на основе и во исполнение закона), возможно исключить случаи нарушения принципов защиты добросовестной конкуренции и равенства предпринимательских структур перед государством, их равноудаленности от государства. В отсутствие законодательного регулирования оказалось возможным открытие счетов оператора в коммерческом банке без проведения конкурсных процедур и не прямое поступление собираемых средств в федеральный бюджет.