

ЗАЩИТА ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 347.82

© Корякин Виктор Михайлович

— доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Гражданское право,
международное частное право и гражданский
процесс» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

© Кинашенко Игорь Александрович

— доцент кафедры «Гражданское право,
международное частное право и гражданский процесс»
Юридического института Российского университета
транспорта (МИИТ)

О некоторых проблемах возмещения аэропортам расходов на предоставление услуг по обеспечению полетов государственной авиации

Аннотация. В статье представлен научно-практический комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 16 июля 2018 г. № 32-П, в соответствии с которым признаны не соответствующими Конституции РФ положения п. 3 ст. 69 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее — ВК РФ) в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования ими не обеспечивается определенность условий возмещения юридическим лицам за счет средств федерального бюджета расходов на предоставление услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов, принадлежащих государственным органам, выполняющим функции по обеспечению обороны страны и безопасности государства.

Ключевые слова: воздушное судно; оборона страны; аэропортовое и наземное обеспечение полетов; возмещение расходов по оказанию услуг.

© Koryakin V.

doctor of law, professor, head of the department
«Civil law, international private law and civil procedure»
of the Law Institute of the Russian University of transport

© Kinashenko I.

— associate professor, department «Civil law,
international private law and civil procedure»
of the Law Institute of the Russian University of transport

About some problems of compensation to the airports of expenses on providing services in ensuring flights of the state aviation

Abstract. The article presents a scientific and practical commentary to the Decision of the constitutional Court of the Russian Federation of July 16, 2018 № 32-П, according to which the provisions of paragraph 3 of the article are recognized as not corresponding to the Constitution of the Russian Federation. 69 of the Air code of the Russian Federation (VC of the Russian Federation) to the extent that in the system of the current legal regulation they do not provide certainty of conditions of compensation to legal entities at the expense of means of the Federal budget of expenses on rendering services in airport and ground support of flights of the aircrafts belonging to the state bodies performing functions on ensuring national defense and security of the state.

Keywords: aircraft; national defense; airport and ground support of flights; reimbursement of expenses on rendering services.

Обеспечение полетов воздушных судов, а именно аэронавигационное (организация и обслуживание воздушного движения, обеспечение авиационной электросвязи, предоставление аэронавигационной и метеорологической информации, поиск и спасание), радио- и светотехническое, инженерно-авиационное, аэродромное, аварийно-спасательное и другое обеспечение полетов воздушных судов в силу п. 1 ст. 69 ВК РФ осуществляется на единообразных условиях для всех пользователей воздушного пространства с взиманием платы; исключения из данного правила составляют случаи, предусмотренные законодательством РФ.

В частности, законодательством РФ предусмотрено аэронавигационное обслуживание и обеспечение полетов без взимания платы (за исключением полетов, связанных с коммерческими воздушными перевозками) воздушных судов Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 10.2 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне») и войск национальной гвардии (ст. 17 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»), а также воздушных судов, используемых пограничными органами (ч. 4 ст. 30 Федерального закона от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»). Органы федеральной службы

безопасности при выполнении служебных задач имеют право использовать на безвозмездной основе воздушное пространство Российской Федерации, территории аэропортов, аэродромов (посадочных площадок) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также получать на безвозмездной основе обеспечение полетов (п. «ж.1» ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»). Воздушные суда, принадлежащие указанным государственным органам, относятся к государственной авиации и имеют особый правовой режим [1, с. 68—71], одним из элементов которого является рассматриваемое освобождение этих органов от взимания с них платы за использование гражданской авиационной инфраструктуры.

Однако, обязав коммерческие организации обеспечивать полеты государственной авиации в интересах обороны и безопасности, государство должно следить, чтобы это не приводило к ограничению свободы предпринимательской деятельности, гарантированной Конституцией РФ.

Несовершенство и противоречивость правового регулирования в данной области общественных отношений стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2018 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации, подпункта 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 3 и 6 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги, в связи с жалобами публичного акционерного общества “Аэропорт Кольцово” и акционерного общества “Международный аэропорт Нижний Новгород”»).

Как следует из материалов дела, в Конституционный Суд РФ обратились ПАО «Аэропорт Кольцово» и АО «Международный аэропорт Нижний Новгород». В жалобах они указали, что в 2016 г. Арбитражный суд г. Москвы отказал в удовлетворении требований к Российской Федерации в лице Минфина России о взыскании убытков в размере стоимости оказанных в 2014 г. услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством от платы за эти услуги. Убытки Кольцово оцениваются в 35 млн руб., Нижнего Новгорода — около 20 млн.

При этом суды исходили из того, что непредоставление уполномоченным государственным органом — Росавиацией субсидий на основании норм бюджетного законодательства на возмещение

недополученных истцами соответствующих доходов не тождественно по своей правовой природе неисполнению обязательств.

Как полагают заявители, таким образом, становится возможным уклонение государства от исполнения взятых на себя обязательств, которое перекладывает несение публичных расходов на коммерческую организацию. Тем самым оказывается нарушено право частной собственности и конституционный принцип равенства перед законом и судом.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 июля 2018 г. № 32-П констатировал, что специальное законодательное регулирование использования воздушного пространства, аэронавигационного обслуживания и обеспечения полетов в аэропортах и на аэродромах на территории РФ (независимо от их принадлежности) без взимания платы связано с особым статусом субъектов соответствующих отношений, обусловленным стоящими перед ними задачами в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты прав и свобод граждан, т.е. воплощает в себе публичный интерес, и, кроме того, специфика деятельности указанных органов не позволяет в значительном числе случаев заранее запланировать полеты воздушных судов, а соответственно, расходование бюджетных средств на данные цели. Это обуславливает правомочие федерального законодателя при регулировании общественных отношений в данной сфере закрепить в федеральном законе условия, отражающие специфику осуществления предпринимательской деятельности соответствующего вида. При этом, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, федеральный законодатель должен соблюдать вытекающие из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости требования определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования.

Деятельность организаций, оказывающих услуги по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством РФ от платы за них, является предпринимательской, т.е. самостоятельной, осуществляемой на свой риск деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг; осуществляющие ее лица, зарегистрированные в этом качестве в установленном законом порядке, преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (абз. 3 п. 1 ст. 2, п. 1 ст. 50 ГК РФ) и реализуют тем самым права, закрепленные ст. 34 (ч. 1) и 35 (ч. 2) Конституции РФ.

Выполнение коммерческими организациями обязанностей публичного характера за собственный счет зачастую не согласуется с основной целью

их деятельности и при отсутствии механизма возмещения понесенных ими расходов может привести, в конечном итоге, к неправомерному ограничению указанных конституционных прав федеральным законодателем, который, предъявляя к субъектам экономической деятельности конкретные требования, во всяком случае связан конституционным принципом недопустимости искажения самого существа права на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью.

Регулируя посредством гражданского законодательства предпринимательскую деятельность коммерческих организаций, федеральный законодатель обязан учитывать, что возможные ограничения федеральным законом свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров 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 — обеспечивать частное и публичное начала в сфере экономической деятельности.

Соответственно, общим принципом регулирования отношений в сфере оказания услуг по обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством РФ от взимания платы за оказанные услуги, является необходимость соблюдения баланса конституционно защищаемых ценностей, который предполагает учет наряду с публичными интересами государства, связанными с выполнением задач по обеспечению обороны страны и безопасности государства, государственной защиты прав и свобод граждан, также интересов юридических лиц, оказывающих соответствующие услуги, как субъектов гражданских правоотношений (предпринимательской деятельности), эффективное функционирование которых предполагает возмещение им затрат на оказание таких услуг.

Исходя из этого, федеральный законодатель, пределы усмотрения которого определяются конституционными целями и ценностями, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными обязательствами Российской Федерации, закрепляя в федеральных законах за рядом пользователей воздушного пространства право на аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов без взимания платы, должен обеспечить непротиворечивое регулирование отношений в данной сфере, с тем чтобы публичные цели, которые преследует государство, возлагая на коммерческие организации, предоставляющие соответствующие услуги, указанную обязанность, не приводили к неправомерному ограничению свободы предпринимательской деятельности и не препятствовали ее осуществлению. С учетом публичного интереса, лежащего в основе оказания данных услуг пользователям воздушного пространства,

освобожденным в соответствии с законодательством РФ от взимания платы, не исключается установление специального порядка их оплаты (решение этого вопроса находится в сфере нормотворческой дискреции органов государственной власти). Однако во всяком случае коммерческим организациям, предоставляющим услуги пользователям воздушного пространства, освобожденным в соответствии с законодательством РФ от взимания платы за оказанные услуги, должны быть возмещены понесенные ими расходы.

Проанализировав соответствующие нормы ВК РФ, а также Правила предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги, утвержденные постановлением Правительства РФ от 25 января 2013 г. № 37¹, Конституционный Суд РФ отметил, что указанными актами баланс интересов участников соответствующих правоотношений обеспечивается только в том случае, когда федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период предусмотрено достаточно бюджетных ассигнований на цели предоставления таких субсидий, а до Росавиации как получателя средств федерального бюджета доведено достаточно лимитов бюджетных обязательств для удовлетворения требований всех субъектов предпринимательской деятельности, оказывающих названные услуги. Как свидетельствуют материалы, представленные заявителями, а также полученные Конституционным Судом РФ из государственных органов, достаточность лимитов бюджетных обязательств не гарантируется в практике реализации рассматриваемых нормативных положений.

Согласно названным Правилам (как и Правилам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2017 г. № 1665) предоставление субсидий осуществляется одновременно в порядке очередности заявок в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств (п. 6). Соответственно, не исключены случаи, когда те субъекты предпринимательской деятельности, которые подадут соответствующее заявление до 1 мая года, следующего за годом, за который запрашивается возмещение, т.е. в пределах нормативно установленных сроков, и которые имеют правовые основания для удовлетворения своих требований, могут не получить необходимых денежных средств, если лимиты бюджетных обязательств будут

¹ Данные Правила утратили силу с 1 января 2018 г. в связи с принятием постановления Правительства РФ от 27 декабря 2017 г. № 1665 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на возмещение организациям недополученных доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за них».

исчерпаны в связи с выплатами тем, кому субсидии уже предоставлены в порядке очередности их заявок.

При этом отсутствует как механизм (порядок) возмещения расходов на аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством РФ от взимания платы за оказанные услуги, так и порядок возмещения организациям недополученных доходов от их предоставления в части, не покрытой посредством соответствующего субсидирования, а возможность решения вопроса об их возмещении в последующих финансовых годах также действующим законодательством не предусмотрена. Тем самым фактически допускается возможность несения организацией этих расходов в ряде случаев полностью или частично за свой счет.

Следовательно, несмотря на наличие правовой регламентации порядка субсидирования возмещения организациям недополученных доходов от предоставления указанных услуг, направленного на поддержание баланса между частными и публичными интересами, отсутствие в действующем правовом регулировании надлежащего механизма возмещения — в случае выявления в конкретном финансовом году недостаточности предусмотренных в федеральном законе о бюджете на эти цели бюджетных ассигнований, исчерпания доведенных лимитов бюджетных обязательств и отказа уполномоченного государственного органа в предоставлении субсидии по этой причине — создает неопределенность в вопросе о возмещении расходов на аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством РФ от взимания платы за оказанные услуги, и свидетельствует о наличии имеющего конституционную значимость пробела в правовом регулировании, который вступает в противоречие с конституционными гарантиями свободы экономической деятельности, права частной собственности, а также принципами равенства, справедливости и соразмерности ограничений прав и свобод.

Основываясь на данных аргументах, Конституционный Суд РФ пришел к обоснованному выводу о том, что положения п. 3 ст. 69 ВК РФ и п. 3 и 6 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги, не соответствуют Конституции РФ, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 34 (ч. 1), 35 (ч. 1) и 55 (ч. 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования ими не обеспечивается определенность условий возмещения юридическим лицам за счет средств федерального бюджета расходов на предоставление услуг по

аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством РФ от взимания платы за оказанные услуги, в случае исчерпания в конкретном финансовом году доведенных лимитов бюджетных обязательств на возмещение недополученных доходов от предоставления соответствующих услуг и при отказе уполномоченного государственного органа в предоставлении субсидии по этой причине.

Исходя из этого, Конституционный Суд РФ обязал Федеральное Собрание и Правительство РФ внести в действующее правовое регулирование изменения (дополнения), которые обеспечивали бы надлежащие условия осуществления соответствующего вида предпринимательской деятельности посредством предоставления возможности возмещения расходов на аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством РФ от взимания платы за эти услуги, с тем чтобы исчерпание лимитов бюджетных обязательств не являлось препятствием для такого возмещения, а субъекты предпринимательской деятельности не ставились в неравное положение в зависимости от времени обращения за таким возмещением в пределах нормативно установленных сроков.

Литература

1. Егоров, А. П. Правовой режим воздушных судов государственной авиации как объектов недвижимого имущества // Военное право. — 2017. — № 5.

Literature

1. Egorov, A. P. The legal regime of aircraft of the state aviation as objects of real estate. Military law. — 2017. — № 5.