



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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»

город Санкт-Петербург

16 июля 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47<sup>1</sup>, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело 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.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы ПАО «Аэропорт Кольцово» и АО «Международный аэропорт Нижний Новгород». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями нормативные положения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.О.Красавчиковой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации порядок возмещения расходов на аэронавигационное обслуживание, обеспечение полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от взимания платы за аэронавигационное обслуживание, обеспечение полетов воздушных судов, устанавливается Правительством Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии юридическим лицам предоставляются из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете, федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации или актами уполномоченных им федеральных органов государственной власти (федеральных государственных органов).

Согласно Правилам 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 (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 года № 37), субсидии из федерального бюджета предоставляются в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных в установленном порядке Федеральному агентству воздушного транспорта на возмещение недополученных организациями 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 (пункт 3); предоставление субсидий осуществляется одновременно в порядке очередности поступления от организаций заявлений о предоставлении субсидии в Федеральное агентство воздушного транспорта (пункт 6).

1.1. Решением Арбитражного суда города Москвы от 16 июня 2016 года, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной

инстанций, ПАО «Аэропорт Кольцово» было отказано в удовлетворении требований к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации о взыскании убытков в размере стоимости оказанных в 2014 году услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством от платы за эти услуги (по расчету заявителя – 35 646 981,80 руб.).

Решением Арбитражного суда города Москвы от 27 апреля 2016 года, также оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, АО «Международный аэропорт Нижний Новгород» было отказано в удовлетворении требований к Министерству финансов Российской Федерации и Федеральному агентству воздушного транспорта о взыскании убытков в размере стоимости оказанных в 2014 году услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством от платы за эти услуги (по расчету заявителя – 19 679 892,39 руб.).

При этом суды исходили из того, что непредоставление уполномоченным государственным органом – Федеральным агентством воздушного транспорта субсидий на основании норм бюджетного законодательства на возмещение недополученных истцами соответствующих доходов не тождественно по своей правовой природе неисполнению обязательств. Кроме того, по мнению судов, заявители избрали ненадлежащий способ защиты права, поскольку деятельность уполномоченных государственных органов по предоставлению субсидий юридическим лицам предполагает осуществление государственных полномочий, а потому оспаривание решений уполномоченного государственного органа об отказе в предоставлении субсидий возможно в порядке, предусмотренном главой 24 АПК Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 2 июня 2017 года АО «Международный аэропорт Нижний Новгород» отказано

в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

1.2. В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе объединения граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Нарушение оспариваемыми нормативными положениями требований Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 1), 8 (часть 1), 15 (часть 1), 19 (часть 1), 34 (часть 1) и 35 (части 1 и 2), ПАО «Аэропорт Кольцово» и АО «Международный аэропорт Нижний Новгород» усматривают в том, что они лишают коммерческую организацию возможности получить компенсацию за оказанные услуги и допускают уклонение государства от исполнения взятых на себя обязательств, перекладывая несение публичных расходов на коммерческую организацию.

1.3. 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 Российской

Федерации от 25 января 2013 года № 37, утратили силу с 1 января 2018 года в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2017 года № 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».

Новые Правила содержат аналогичные положения применительно к порядку предоставления субсидий (пункты 3 и 6), а подпункт «г» пункта 10 прямо относит к основаниям для отказа организации в предоставлении субсидии отсутствие в текущем финансовом году лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до Федерального агентства воздушного транспорта как получателя средств федерального бюджета на цели предоставления субсидий. Соответственно, по смыслу пункта 4 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», утрата юридической силы оспариваемыми заявителями положениями Правил, примененными в их делах, не является препятствием для проверки их конституционности Конституционным Судом Российской Федерации.

1.4. Положение подпункта 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, как определяющее, каким образом устанавливаются случаи и порядок предоставления субсидий юридическим лицам из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, во взаимосвязи с положениями других подпунктов пункта 2 данной статьи служит для разграничения бюджетных полномочий между уровнями публичной власти в части предоставления субсидий юридическим лицам на основе принципов единства бюджетной системы Российской Федерации, разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, самостоятельности бюджетов (статья 28

Бюджетного кодекса Российской Федерации). Таким образом, само по себе оно не содержит неопределенности в вопросе о конституционности в том аспекте, в каком ее оспаривают заявители.

Следовательно, производство по настоящему делу в части подпункта 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации подлежит прекращению на основании пункта 2 статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения пункта 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации и 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, – постольку, поскольку на их основании решается вопрос о возмещении юридическому лицу за счет средств федерального бюджета расходов на аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от взимания платы за оказанные услуги.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя в России единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, а также признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8), относит к числу прав и свобод человека и гражданина, признание, соблюдение и защита которых является обязанностью государства (статья 2), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1), а также право частной собственности, которое, согласно ее статье 35, охраняется законом (часть 1), включает в себя

право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2), притом что никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда, а принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (часть 3).

В силу названных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 71 (пункт «в»), относящей регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к ведению Российской Федерации, федеральный законодатель вправе определять в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий порядок и условия осуществления предпринимательской деятельности, устанавливать с учетом специфики тех или иных видов такой деятельности дополнительные требования к занимающимся ею лицам – при соблюдении соответствия вводимых ограничений критериям, закрепленным в Конституции Российской Федерации, ее статье 55 (часть 3), согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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.

Осуществляя регулирование и защиту права на занятие предпринимательской деятельностью, федеральный законодатель – исходя из того, что данное конституционное право реализуется его субъектами на основе принципа юридического равенства и при этом не должны нарушаться права и свободы других лиц (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), – обязан обеспечивать баланс прав и обязанностей всех участников рыночных отношений. В этих целях он правомочен устанавливать условия осуществления предпринимательской деятельности, направленные на согласование частной экономической инициативы с интересами других лиц и общества в целом, включая потребности в предоставлении публично значимых услуг должного объема и качества.



В случае необходимости защиты общих (общественных) интересов в той или иной сфере федеральный законодатель вправе использовать в регулировании соответствующих отношений сочетание частноправовых и публично-правовых элементов, которое наиболее эффективным образом будет обеспечивать взаимодействие частных и публичных интересов в данной сфере. Располагая при этом широкой свободой усмотрения в выборе правовых средств, он вместе с тем связан конституционно-правовыми пределами использования публично-правовых начал, определяемыми статьями 7, 8, 17 (часть 3) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

Приведенные правовые позиции, изложенные Конституционным Судом Российской Федерации в ряде его решений, в том числе в постановлениях от 19 декабря 2005 года № 12-П, от 13 июля 2010 года № 16-П и от 20 декабря 2011 года № 29-П, а также в Определении от 3 июля 2007 года № 633-О-П, распространяются и на правовое регулирование такого вида предпринимательской деятельности, как оказание услуг по обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от взимания платы за оказанные услуги.

3. Воздушный транспорт, будучи составной частью транспортной системы Российской Федерации, обеспечивающей не только единство экономического пространства в Российской Федерации, но и стратегические интересы Российской Федерации, имеет свои особенности, обуславливающие его повышенную значимость для общества и государства: как наиболее скоростной, а иногда и единственный вид транспорта, связывающий отдаленные и труднодоступные регионы страны с остальной ее территорией, а в случае необходимости – с территориями, расположенными за ее пределами, он предназначен в том числе удовлетворять потребности в перевозках, возникающие в рамках осуществления деятельности, связанной с обеспечением обороны страны и

безопасности государства, защитой жизни и здоровья граждан Российской Федерации, т.е. в публичных интересах.

Исходя из этого федеральный законодатель включил в текст Воздушного кодекса Российской Федерации преамбулу, которая, акцентируя внимание правоприменителя на принципах, лежащих в основе действия данного нормативного акта, определяет приоритеты при осуществлении государственного регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации, относя к ним обеспечение потребностей граждан и экономики в воздушных перевозках, авиационных работах, а также обеспечение обороны и безопасности государства, охрану интересов государства, безопасность полетов воздушных судов, авиационную и экологическую безопасность.

В силу пункта 1 статьи 13 Воздушного кодекса Российской Федерации все пользователи воздушного пространства обладают равными правами на его использование.

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 пункта 1 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации осуществляется на единообразных условиях для всех пользователей воздушного пространства с взиманием платы; исключения из данного правила составляют случаи, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

В частности, законодательством Российской Федерации предусмотрено аэронавигационное обслуживание и обеспечение полетов без взимания платы (за исключением полетов, связанных с коммерческими воздушными перевозками) воздушных судов Вооруженных Сил Российской Федерации (статья 10<sup>2</sup> Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне») и войск национальной гвардии (статья 17 Федерального закона от 3 июля

2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»), а также воздушных судов, используемых пограничными органами (часть четвертая статьи 30 Федерального закона от 1 апреля 1993 года № 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 (пункт «ж<sup>1</sup>» части первой статьи 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»).

Кроме того, воздушные суда Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и привлекаемые воздушные суда, выполняющие полеты в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций, освобождены от аэронавигационных и аэропортовых сборов (пункт 6 постановления Правительства Российской Федерации от 10 мая 1995 года № 457 «О создании государственного унитарного авиационного предприятия Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»), а экипажи воздушных судов таможенных органов имеют право безвозмездного обеспечения полетов, право использовать на безвозмездной основе воздушное пространство Российской Федерации, территории аэропортов, аэродромов (посадочных площадок) и право безвозмездного получения навигационной, гидрометеорологической и иной информации (пункт 2 статьи 20 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

Таким образом, специальное законодательное регулирование использования воздушного пространства, аэронавигационного обслуживания и обеспечения полетов в аэропортах и на аэродромах на территории Российской Федерации (независимо от их принадлежности) без взимания

платы, предусмотренное названными правовыми актами, 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 Российской Федерации, 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.

4. Деятельность организаций, оказывающих услуги по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации 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 (абзац третий пункта 1 статьи 2, пункт 1 статьи 50 ГК Российской Федерации) и реализуют тем самым права, закрепленные статьями 34 (часть 1) и 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

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.

4.1. 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 (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 года № 14-П, от 16 июля 2004 года № 14-П, от 31 мая 2005 года № 6-П и от 28 февраля 2006 года № 2-П).

Соответственно, общим принципом регулирования отношений в сфере оказания услуг по обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации от взимания платы за оказанные услуги, должны быть возмещены понесенные ими расходы.

4.2. В соответствии с пунктом 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации порядок возмещения расходов на аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от взимания платы за аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов, устанавливается Правительством Российской Федерации. Тем самым федеральный законодатель подтвердил, что даже в исключительных случаях (пункт 1 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации), предусмотренных законодательством Российской Федерации,

Федерации, расходы на аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов не возлагаются на субъекты предпринимательской деятельности, поручив Правительству Российской Федерации установить порядок возмещения таких расходов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 года № 37 были утверждены 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. Данными Правилами был, в частности, предусмотрен порядок предоставления таких субсидий, не противоречащий общему правилу, закрепленному Бюджетным кодексом Российской Федерации, согласно которому субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов, винодельческих продуктов, произведенных из выращенного на территории Российской Федерации винограда), выполнением работ, оказанием услуг (пункт 1 статьи 78).

Соответственно, использование юридических конструкций, предусматривающих предоставление субсидий, в рамках которых финансовое участие публичного субъекта, в том числе выступающего от лица государства в целом, связано с решением публично значимых задач, само по себе является приемлемым с конституционной точки зрения для достижения баланса интересов субъектов правоотношений, предусмотренных пунктом 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, Правила 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 эти услуги, обеспечивая правовое регулирование предоставления соответствующих субсидий, в том числе в части установления пределов и порядка их предоставления (пункты 3 и 6), и способствуя тем самым достижению законодательно обусловленных задач субсидирования публично значимой предпринимательской деятельности юридических лиц, направлены на обеспечение баланса между конституционно защищаемыми ценностями, публичными и частными интересами.

Между тем существующим в настоящее время порядком предоставления субсидий в целях возмещения организациям недополученных доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных от платы за них, 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 Федерального агентства воздушного транспорта 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 по настоящему делу, а также полученные Конституционным Судом Российской Федерации из государственных органов, достаточность лимитов бюджетных обязательств не гарантируется в практике реализации рассматриваемых нормативных положений.

Согласно названным Правилам (как и Правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2017 года № 1665) предоставление субсидий осуществляется единовременно в



порядке очередности заявок в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств (пункт б). 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 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 Российской Федерации 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.

4.3. 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 Российской Федерации 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.

Эта неопределенность не может быть устранена с помощью конституционно-правового толкования пункта 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации и 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, поскольку данные нормативные положения – исходя из их содержания и, соответственно, предназначения – не позволяют выявить волю федерального законодателя и Правительства Российской Федерации относительно решения вопроса о способе возмещения расходов на аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от взимания платы за эти услуги, при исчерпании лимитов бюджетных обязательств и отказе уполномоченного государственного органа в субсидировании по этой причине.

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в ряде его решений (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 20 декабря 2011 года № 29-П и др.), неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, а значит, и применение, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к

нарушению принципов равенства и верховенства закона; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы, влекущего ее произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации.

5. Таким образом, положения пункта 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации и 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, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 1) и 55 (часть 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 Российской Федерации 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 требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации надлежит 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 Российской Федерации 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.

Впредь до внесения указанных изменений в целях обеспечения конституционных принципов справедливости и равенства возмещение расходов на аэропортовое и наземное обеспечение полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от взимания платы за оказанные услуги, субъектам предпринимательской деятельности, обратившимся за таким возмещением в пределах сроков, установленных действующими правилами предоставления субсидий на возмещение недополученных доходов от предоставления соответствующих услуг, должно осуществляться посредством планируемого выделения на эти цели необходимых дополнительных бюджетных средств не позднее следующего финансового года; при этом субъекты предпринимательской деятельности в любом случае не вправе приостанавливать оказание соответствующих публично значимых услуг.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47<sup>1</sup>, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения пункта 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации и 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, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 1) и 55 (часть 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 Российской Федерации от взимания платы за оказанные услуги, в случае исчерпания доведенных лимитов бюджетных обязательств на возмещение недополученных доходов от предоставления соответствующих услуг и при отказе уполномоченного государственного органа в предоставлении субсидии по этой причине.

2. Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации надлежит внести в действующее правовое регулирование обусловленные настоящим Постановлением изменения.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности подпункта 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

4. Правоприменительные решения, принятые по делам публичного акционерного общества «Аэропорт Кольцово» и акционерного общества «Международный аэропорт Нижний Новгород», подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом настоящего Постановления.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 32-П



Конституционный Суд  
Российской Федерации