

*В.П. Шилина, В.И. Евкин,
С.С. Юрьев**

К ПРОБЛЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ОТЧИСЛЕНИЙ В БЮДЖЕТ ЧАСТИ ПРИБЫЛИ, ФОРМИРУЕМОЙ ИЗ СБОРОВ ЗА АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

Согласно законодательству Российской Федерации ежегодно федеральные государственные унитарные предприятия обязаны отчислять в бюджет часть своей чистой прибыли. Не сделано исключения и в том случае, если прибыль формируется за счет средств сборов за аэронавигационное обслуживание. Однако такой подход, как представляется, противоречит международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из ее членства в Международной организации гражданской авиации.

1. Общее правовое регулирование

В соответствии с пунктом 1 статьи 295 ГК РФ собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия, имеет право на получение части прибыли от использования этого имуще-

© В.П. Шилина, В.И. Евкин, С.С. Юрьев, 2011

* *В.П. Шилина* — заместитель председателя коллегии адвокатов «Межрегион», Заслуженный юрист Российской Федерации; *В.И. Евкин* — вице-президент Национальной ассоциации воздушного права, Почетный адвокат России; *С.С. Юрьев* — президент Национальной ассоциации воздушного права, доктор юридических наук, профессор.

ства. Аналогичное положение содержится и в статье 17 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», согласно которому собственник имущества государственного предприятия имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении такого предприятия.

Государственное предприятие ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются Правительством Российской Федерации (п. 2 ст. 17 Федерального закона).

Согласно подпункту 12 пункта 1 статьи 20 названного Федерального закона собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение.

Функция утверждения программы деятельности федерального государственного унитарного предприятия, определение подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли такого предприятия возложены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» на федеральные органы исполнительной власти в отношении находящихся в их ведении федеральных государственных унитарных предприятий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» утверждены «Правила разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий».

В частности, установлено, что показатели экономической эффективности деятельности подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий ежегодно утверждаются феде-

ральными органами исполнительной власти в составе программ их деятельности. При утверждении программ деятельности и определении подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий федеральный орган исполнительной власти руководствуется планируемой суммой доходов федерального бюджета, формируемых за счет части прибыли всех подведомственных ему федеральных государственных унитарных предприятий, учтенной при подготовке проекта федерального бюджета на соответствующий год.

При этом в форме Программы деятельности федерального государственного унитарного предприятия (в разделе IV «Показатели деятельности предприятия на планируемый период») указывается часть прибыли предприятия, подлежащая перечислению в федеральный бюджет в планируемом году по итогам деятельности предприятия за предшествующий год.

Приказом Минэкономразвития России от 2 марта 2005 года № 49 утвержден примерный трудовой договор с Руководителем федерального государственного унитарного предприятия (приказ зарегистрирован в Минюсте России 25 мая 2005 года № 6644).

Руководитель предприятия (согласно положениям данного примерного трудового договора) обязан в том числе обеспечивать выполнение установленных показателей экономической эффективности деятельности предприятия в составе программы деятельности (п. 2.3.1), представлять отчетность о работе предприятия в порядке и сроки, установленные законодательством Российской Федерации, ежегодно представлять на утверждение органу исполнительной власти проект программы деятельности предприятия (п. 2.3.16), организовывать работу предприятия и выполнение решений собственника имущества предприятия (п. 2.3.17).

Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2000 года № 234 «О порядке заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий» определено, что одним из оснований (в соответствии с пунктом 3 статьи 278 Трудового кодекса Российской Федерации) расторжения трудового договора, заключенного с руководителем федерального государственного унитарного предприятия, является невыполнение унитарным предприятием утверж-

денных в установленном порядке показателей экономической эффективности его деятельности.

Вышеназванным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 определено, что федеральный орган исполнительной власти в отношении находящегося в его ведении федерального государственного унитарного предприятия осуществляет утверждение устава предприятия (подп. «а» п. 1).

Из вышеуказанного следует, что порядок и сроки перечисления в бюджет части прибыли, остающейся у федеральных государственных унитарных предприятий — участников оказания государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию, после налогообложения и осуществления иных обязательных платежей, определены Правилами разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденными названным постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 228.

2. Общие обязанности, вытекающие из членства в ИКАО

Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Международные договоры Российской Федерации заключаются, выполняются и прекращаются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями самого договора, Конституцией Российской Федерации, названным Федеральным законом.

Согласно части 2 статьи 1 указанного Федерального закона он применяется в отношении международных договоров Российской Федерации (межгосударственных, межправительственных договоров и договоров межведомственного характера) независимо от их вида

и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров).

Статьей 5 названного Федерального закона установлено, что международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью ее правовой системы.

При этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 2 ст. 5).

Следует отметить, что в соответствии с частью 3 указанной статьи Федерального закона положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты.

Статьей 6 указанного Федерального закона определено, что согласие Российской Федерации на обязательность для нее международного договора может выражаться, в частности, путем применения любого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны (ч. 1 ст. 6).

Согласно статье 30 упомянутого Федерального закона вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации приняты в форме федерального закона, подлежат официальному опубликованию по представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации в Собрании законодательства Российской Федерации.

Российская Федерация является участником многостороннего международного договора — Конвенции о международной гражданской авиации (открыта для подписания в Чикаго 7 декабря 1944 г.), и обязана соблюдать ее положения. Согласно названной Конвенции Совет ИКАО принимает нормы, стандарты и рекомендуемую практику по вопросам, относящимся к компетенции ИКАО. В случае если Договаривающееся государство не сообщает в установленном порядке об отклонении от указанных норм, оно обязано исполнять таковые.

3. Транспортная политика России

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации» утверждена Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (далее — Транспортная стратегия).

В названной Транспортной стратегии отмечается, что расширение участия России в системе международных соглашений и конвенций в области транспорта является инструментом интеграции России в мировую транспортную систему, повышения конкурентоспособности российских перевозчиков, унификации технических и технологических норм и стандартов в транспортной сфере, а также гармонизации законодательства России в области транспорта с общепринятой в мире практикой.

В Транспортной стратегии указано, что наибольшее значение для России имеет участие в соглашениях и конвенциях, регулирующих в том числе воздушный транспорт (соглашения и конвенции Международной организации гражданской авиации).

Правительство Российской Федерации в указанной Транспортной стратегии отметило, что «в работе международных неправительственных организаций принимают участие крупнейшие российские транспортные компании и их ассоциации, поэтому их площадка служит для реализации стратегии расширения доступа российских перевозчиков на мировые рынки и роста экспортного потенциала. С этой точки зрения наиболее значимыми для интересов России будут являться международные неправительственные организации, включая Международную ассоциацию воздушного транспорта».

Согласно пункту 2 постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» руководство и организацию деятельности Представительства Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации в установленном порядке осуществляет Министерство транспорта Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в Транспортной стратегии, утвержденной вышеуказанным распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р, предусмотрено, что «в области гражданской авиации будет продолжена работа по совер-

шенствованию системы межправительственных соглашений о международном воздушном сообщении, приведении ее в соответствие с реалиями современного этапа развития мирового авиарынка, стандартами и рекомендуемой практикой Международной организации гражданской авиации».

Кроме того, отмечается, что развитие аэронавигационного обслуживания полетов воздушных судов предполагает реформирование Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, а также развитие инфраструктуры Аэронавигационной системы России, обеспечивающей реализацию в Российской Федерации Глобальной эксплуатационной концепции организации воздушного движения, принятой Международной организацией гражданской авиации на период до 2020 года.

В разделе V названной Транспортной стратегии определены основные задачи развития транспортной системы Российской Федерации на период до 2030 года.

Так, к одной из задач развития транспортной системы относится дальнейшая либерализация тарифного регулирования в сфере аэронавигационного обслуживания, которая будет осуществляться по мере расширения конкурентной среды и сокращения видов деятельности, относимых к естественным монополиям, в том числе за счет: формирования ставок сборов и тарифов, реально отражающих затраты на содержание и интенсивность использования объектов системы организации воздушного движения; обеспечения адекватного финансирования мероприятий по обеспечению безопасности полетов и авиационной безопасности.

В связи с этим в Государственной программе предусматривается, что «меры государственного регулирования будут направлены на обеспечение устойчивого развития гражданской авиации, в том числе на обеспечение финансирования содержания и эксплуатации находящихся в государственной собственности объектов, обеспечивающих безопасное функционирование воздушного транспорта».

Принимая во внимание изложенное, Правительством Российской Федерации при утверждении вышеуказанной Транспортной стратегии обращено внимание на совершенствование нормативно-правовой базы и методов государственного регулирования развития транспортной системы, обеспечивающих достижение поставленных целей.

Существенным положением, нашедшим отражение в Транспортной стратегии, является позиция Правительства Российской Федерации, заключающаяся в следующем:

«Государство является одним из основных участников рынка транспортных услуг, выступая в качестве акционера или собственника действующих в отрасли организаций. Системная роль государства в вопросах управления и распоряжения принадлежащей ему собственностью в транспортном комплексе состоит в повышении эффективности всех аспектов управления государственной собственностью в сфере транспорта, а также в создании условий, обеспечивающих деятельность и правоотношения участников гражданского оборота имущества транспорта с учетом целей и задач Транспортной стратегии и государственной политики в области имущественных отношений».

Правительством Российской Федерации к основным направлениям совершенствования управления государственной собственностью на транспорте отнесено, в частности, совершенствование норм законодательства Российской Федерации в целях недопущения несостоятельности системообразующих организаций транспортной отрасли.

Согласно утвержденной Транспортной стратегии одним из основных направлений государственного регулирования в сфере воздушного транспорта в 2010–2015 годах будет формирование нормативно-правовой базы функционирования воздушного транспорта, гармонизированной с международными правилами.

При этом нормативно-правовая база должна отвечать новым условиям хозяйствования, обеспечивать согласование интересов транспортных предприятий с общественными интересами, юридическое закрепление прав и обязанностей транспортных предприятий.

Таким образом, из положений Транспортной стратегии усматривается, что данная работа должна осуществляться путем внесения изменений в нормативные правовые акты, а также путем разработки новых актов, предусматривающих гармонизированные с международными правилами подходы к регулированию отношений, связанных, в частности, с обеспечением оказания государственной услуги по аэронавигационному обеспечению пользователей российского воздушного пространства.

4. Регулирование взимания и расходования аэронавигационных сборов

Приказом Росаэронавигации от 14 декабря 2006 года № 100 утвержден Административный регламент Федеральной аэронавигационной службы по предоставлению государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации, зарегистрированный в Минюсте России 30 марта 2007 года № 9191.

В соответствии с пунктом 39 Административного регламента за предоставление государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователи воздушного пространства Российской Федерации уплачивают сборы.

Взимание сборов осуществляется ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» путем выставления счетов за аэронавигационное обслуживание пользователю с приложением реестров полетов воздушных судов (п. 42 Административного регламента).

Согласно пункту 3 постановления Правительства Российской Федерации от 3 мая 1994 года № 424 «О совершенствовании функционирования и развитии системы организации воздушного движения в Российской Федерации» «средства, получаемые в качестве платы за аэронавигационное обслуживание, направляются на оплату услуг предприятий аэронавигационного обслуживания и финансирование развития системы организации воздушного движения в Российской Федерации, в том числе на погашение кредитов».

Данный принцип «возмещения понесенных за аэронавигационное обслуживание расходов» нашел свое отражение и в Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (Дос 9161/3, издание третье — 1997, ИКАО).

Так, в пункте 1.5. Руководства указано, что «все государства имеют полное право возмещать расходы посредством взимания сборов за обслуживание, которое они предоставляют эксплуатантам воздушных судов».

Согласно пункту 5.3 Руководства «цель взимания сборов за аэронавигационное обслуживание при выполнении воздушных перевозок (и/или установление сборов для аэропортов за предоставление им аэронавигационного обслуживания) заключается в возмещении рас-

ходов, понесенных при предоставлении аэронавигационного обслуживания, необходимого для обеспечения воздушных перевозок (и для аэропортов).

Из изложенного усматривается, что как нормы законодательства Российской Федерации, так и общепризнанные принципы и нормы международного воздушного права предусматривают расходование средств, полученных в качестве сборов за аэронавигационное обслуживание, на цели оплаты услуг предприятий аэронавигационного обслуживания и финансирование развития системы организации воздушного движения.

В Государственной программе обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 641-р, указано, что «принимая во внимание тенденции интеграции отечественной авиации в мировую экономику, российская система норм должна быть гармонизирована с аналогичными зарубежными нормами».

Выводы

Принимая во внимание изложенное, полагаем, что вопрос определения порядка, размеров и сроков перечисления в федеральный бюджет части чистой прибыли, формирующейся за счет средств сборов за аэронавигационное обслуживание, следует разрешать с учетом общепризнанных принципов и норм международного права, включая нормы, стандарты и рекомендуемую практику Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

В связи с этим в целях недопущения несостоятельности организаций, оказывающих государственные услуги по аэронавигационному обслуживанию, требуется совершенствование законодательства Российской Федерации, в частности, изменение нормативных правовых актов, регулирующих определение подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, участвующих в оказании государственной услуги по аэронавигационному обслуживанию.