

## **Проблема возмещения государством убытков от перевозок льготных категорий граждан воздушным транспортом**

1. В соответствии с нормами гражданского и воздушного законодательства РФ организации воздушного транспорта (авиаперевозчики) наделены правом самостоятельно устанавливать плату (тариф) за воздушную перевозку пассажиров, багажа, грузов и почты.

Однако насколько свободны в этом вопросе авиаперевозчики на самом деле?

Анализ законодательства РФ позволяет сделать вывод о значительном количестве норм, определяющих порядок ценообразования в сфере воздушных перевозок пассажиров, багажа и грузов.

Так, предоставив авиаперевозчикам право устанавливать тарифы за воздушные перевозки, государство определило правила формирования и применения таких тарифов (ст. 64 Воздушного кодекса РФ).

Приказом Минтранса России от 25.09.2008 № 155 *«Об утверждении Правил формирования и применения тарифов на регулярные воздушные перевозки пассажиров и багажа, взимания сборов в области гражданской авиации»* нормативно закреплён перечень расходов, которые подлежат включению в пассажирский и багажный тарифы.

Как и любые другие транспортные организации, осуществляющие перевозки транспортом общего пользования, авиаперевозчики в силу императивных указаний законодательства РФ обязаны осуществлять перевозку отдельных категорий пассажиров на льготных условиях (статья 106 Воздушного кодекса РФ).

С учетом изменений в системе социальной защиты граждан (*замена льгот в натуральной форме на денежные компенсации в соответствии с Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ*), к указанным категориям пассажиров можно отнести:

- Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы;
- Военнослужащие (ст. 20 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»);

- Граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу (ст. 19 Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»);
- Граждане России, удостоенные званий Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации и являющиеся полными кавалерами ордена Славы (ст. 6 Закона РФ от 15.01.1993 № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»);
- Граждане России, удостоенные звания Героя Социалистического Труда, либо награжденные орденом Трудовой Славы трех степеней (ст. 4 Федерального закона от 09.01.1997 № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы»);
- Дети в возрасте до 12 лет (ст. 106 Воздушного кодекса РФ).

2. Действующее законодательство РФ в достаточной степени четко определяет порядок возмещения расходов, понесенных авиаперевозчиками и иными транспортными организациями в тех случаях, случаях, когда законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа.

В соответствии с прямым указанием п. 5 ст. 790 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) указанные расходы подлежат возмещению за счет средств соответствующего бюджета.

При этом порядок применения норм бюджетного законодательства был разъяснен Высшим Арбитражным Судом РФ в постановлении Пленума от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» (пункты 16-19).

Однако, как показывает правоприменительная практика, государство, обязав транспортные организации оказывать отдельным категориям пассажиров услуги на льготных условиях, неохотно возмещает понесенные в связи с этим расходы. В этой связи, в большинстве случаев авиаперевозчики и иные транспортные организации вынуждены прибегать к судебной защите своих прав и законных интересов.

Причины для отказа в возмещении понесенных перевозчиками расходов со стороны государства в лице его уполномоченных органов (Минфин России) могли быть самые разные:

- **Недоказанность размера понесенного перевозчиком убытка.** Минфин России обосновывал свою позицию тем, что сумма понесенных перевозчиком расходов не тождественна стоимости авиабилета (*постановление ФАС Московского округа от 14.06.2005 № КГ-А40/4803-05*). Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ дал правовую оценку соответствующему доводу, указав в постановлении от 26.05.2009 № 15759/08, что организации, непосредственно предоставившие потребителям услуги бесплатно или по льготной цене, имеют право получить с надлежащего публично-правового образования компенсации в виде не полученной с потребителей платы (то есть разницу между стоимостью авиаперевозки и фактически оплаченной пассажиром суммой).
- **В законе о бюджете не предусмотрены соответствующие средства.** В пункте 16 постановления Пленума от 22.06.2006 № 23 Высший Арбитражный Суд РФ разъяснил, что если действие закона, предоставляющего льготы, не было приостановлено полностью или частично законом о бюджете на очередной год и требования истца являются обоснованными по существу, суммы убытков могут быть взысканы с публично-правового образования независимо от того, предусмотрены ли соответствующие средства в законе о бюджете (*определение ВАС РФ от 21.11.2007 № 12479/07*).
- **Недоказанность факта перевозки пассажира (по льготному тарифу).** Минфин России заявлял о том, что полетный купон (часть авиабилета, остающаяся после перевозки пассажира у авиакомпании) не является надлежащим подтверждением факта перевозки пассажира. Арбитражные суды признали данный довод несостоятельным (*постановления ФАС Московского округа от 21.02.2008 № КГ-А40/426-08, от 22.08.2007 № КА-А40/8344-07*).

На сегодняшний день можно констатировать, что судебная практика по большей части категории льготных пассажиров строится на неукоснительном

соблюдении положений п. 5 ст. 790 ГК РФ, на необходимости за счет бюджета компенсировать перевозчику реальный ущерб, выражающийся в недополученных доходах. Такой подход во многом стал причиной серьезного реформирования законодательства о льготах, обеспечения прав граждан реальными финансовыми гарантиями и бюджетно-правовыми механизмами, четкого разграничения зон ответственности федерального, регионального и местного бюджетов.

3. Однако с наиболее активным противостоянием со стороны Минфина России российские авиаперевозчики столкнулись в ходе взыскания расходов, связанных с воздушной перевозкой детей в возрасте до 12 лет.

В соответствии с нормой, закрепленной в ст. 106 Воздушного кодекса РФ, перевозка детей в возрасте до 12 лет с предоставлением отдельного места осуществляется по льготному тарифу, размер которого составляет 50 % от нормального тарифа (п. 106 федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», утв. приказом Минтранса России от 28.06.2007 № 82).

Руководствуясь положениями п. 5 ст. 790 ГК РФ авиаперевозчики (*ФГУП «Авиакомпания «Магаданские авиалинии», ОАО «Авиакомпания «Самара», ОАО «Авиакомпания «Домодедовские авиалинии», ОАО «Дальавиа», ОАО «Авиакомпания «Сибирь» и др.*) неоднократно обращались в арбитражный суд с заявлениями о взыскании убытков, понесенных в связи с перевозкой детей в возрасте до 12 лет, однако ни одно из указанных исковых заявлений удовлетворено не было.

При вынесении решений об отказе в удовлетворении заявленных авиаперевозчиками требований суды приняли следующую позицию Минфина России:

- право пассажира перевозить с собой детей в возрасте до 12 лет на условиях, определенных в статье 106 Воздушного кодекса РФ, является правом каждого пассажира на получение в рамках договора воздушной перевозки платной услуги, подлежащей оказанию авиаперевозчиком;

- авиаперевозчик не лишен возможности учета расходов и издержек, возникших в результате перевозки детей в возрасте до 12 лет по льготному тарифу при установлении тарифа.

Однако с данной правовой позицией вряд ли можно согласиться.

По сути, суды пытаются заменить предусмотренный п. 5 ст. 790 ГК РФ механизм возмещения понесенных авиаперевозчиками расходов, предложив им отнести расходы, связанные с перевозкой льготной категории пассажиров, на других пассажиров.

Воздушное законодательство РФ не предусматривает такой услуги (оказываемой пассажирам авиаперевозчиками или обслуживающими организациями) как *«право перевозить с собой детей в возрасте до 12 лет в соответствии с льготным тарифом»*.

Ребенок в возрасте до 12 лет является таким же пассажиром, с тем же объемом прав, вытекающих из договора перевозки, что и взрослый пассажир, но никак не «живым багажом». Единственным серьезным отличием ребенка в возрасте до 12 лет является тот факт, что по общему правилу он пользуется услугами перевозчика совместно со взрослым сопровождающим его пассажиром. Однако лицо, на имя которого выписан билет (в т.ч. в электронной форме), является полноценной стороной договора перевозки. В силу положений ст. 28 ГК РФ, договор перевозки от имени ребенка заключается его законным представителем. Однако уже начиная с 6 лет, в силу положений ч. 1 п. 3 ст. 28 ГК РФ, данную мелкую бытовую сделку<sup>1</sup> ребенок может заключить самостоятельно, в том числе, за счет своих денежных средств, если соответствующая сделка согласовывается его законным представителем с перевозчиком в порядке п. 25, 105 Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей».

Коль скоро законодательство предусматривает возможность воздушной перевозки детей в возрасте от 2 до 12 лет без сопровождения взрослого пассажира, кому иному как самому ребенку оказывается упомянутая выше платная услуга?

---

<sup>1</sup> В науке договор перевозки ребенка традиционно относят к мелкой бытовой сделке, см., например: Кузнецова Л.Г., Шевченко Я.Н. Гражданско-правовое положение несовершеннолетних. - М., 1968. С. 35.

Очевидно, что получателем услуги в действительности выступает не взрослый пассажир, а сам ребенок.

Включение в пассажирский тариф расходов, связанных с перевозкой льготной категории пассажиров, вполне обоснованно может быть признано антимонопольным органом необоснованным и нарушающим установленный порядок ценообразования, особенно на тех направлениях, где авиаперевозчик занимает доминирующее положение.

Так, например, в доведенной до сведения авиакомпании и опубликованной Информации от 05.04.2010 Федеральная антимонопольная служба выразила обеспокоенность ситуацией, сложившейся в системе формирования цен на авиаперевозки, указав на необходимость обеспечения баланса интересов авиакомпаний и потребителей транспортных услуг. ФАС России недвусмысленно указало на то, что «требует дополнительного обоснования со стороны авиакомпаний правомерность устанавливаемых перевозчиком разнообразных плат и сборов».

Можно спрогнозировать, что авиакомпании в ближайшее время, пользуясь позицией, сформировавшейся в судебных актах арбитражных судов, могут начать делать «пробные шаги» в направлении последовательного реализации принципа «свободного учета расходов и издержек, возникших в результате перевозки детей в возрасте до 12 лет по льготному тарифу при установлении тарифа». Особенно болезненными для потребителей такие шаги, спровоцированные нежеланием правоприменителя урегулировать порядок компенсации убытков от перевозки детей по льготным тарифам, могут иметь место на направлениях, где перевозчик занимает доминирующее положение.

В первую очередь, это касается рынка региональных перевозок, который только в этом году стал понемногу приходить в себя, благодаря тому, что крупные компании также начали присматриваться к обслуживанию направлений между областными центрами. И вот теперь авиакомпании фактически подталкивают к увеличению нормального базового тарифа.

При этом, «благодаря» формируемой судебной практике по спорам, касающимся перевозок детей, остается туманной судебная перспектива оставления в силе предписаний и постановлений ФАС России, призванного применять

предусмотренные законодательством о защите конкуренции меры при повышении цен на услуги непропорционально повышению реальных затрат на их оказание.

4. В сложившихся обстоятельствах авиаперевозчики лишены возможности компенсировать расходы на обслуживание детей по льготным тарифам, что на фоне общего спада количества перевозок, повлекшего в ряде случаев банкротство авиакомпаний (ООО «ЭйрЮнион», ОАО «Дальавиа», ОАО «КД Авиа», ООО «Авиакомпания «Интеравиа» и др.), не может не вызывать обеспокоенность.

Возможными путями решения проблемы могут быть:

- внесение изменений в действующий порядок формирования и применения тарифов, предоставив авиаперевозчикам право включать понесенные в связи с перевозкой детей в возрасте до 12 лет расходы в стоимость тарифа;
- отмена положений ст. 106 Воздушного кодекса РФ, предусматривающих льготный порядок перевозки детей в возрасте до 12 лет;
- предоставление субсидий авиаперевозчикам, осуществляющим воздушные перевозки детей в возрасте до 12 лет (по аналогии с порядком субсидирования авиаперевозчиков, осуществляющих воздушные перевозки пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении).

Однако пока реальных попыток решить проблему на нормативно-правовом уровне пока не наблюдается.

Принимая во внимание неоднозначность правовой позиции арбитражных судов по вопросу возможности возмещения расходов авиаперевозчиков, связанных с льготной перевозкой детей в возрасте до 12 лет, в порядке п. 5 ст. 790 ГК РФ, давно назрел вопрос о рассмотрении данной проблемы на уровне Высшего Арбитражного Суда РФ.

Правовая позиция высшего судебного органа по разрешению экономических споров, выраженная в постановлении Президиума либо постановлении Пленума, позволит поставить перед компетентными органами государственной власти вопрос о необходимости нормативного урегулирования существующей проблемы.