



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания «Полет» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания «Сибирь» и «Авиакомпания «ЮТэйр»

город Санкт-Петербург

20 декабря 2011 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, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева, с участием представителя ЗАО «Авиационная компания «Полет» и ОАО «Авиакомпания «Сибирь» – адвоката Т.А.Каменской, представителя ОАО «Авиакомпания «ЮТэйр» – адвоката Д.А.Архипова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитонов, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы ЗАО «Авиационная компания «Полет», ОАО «Авиакомпания «Сибирь» и ОАО «Авиакомпания «ЮТэйр». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителями законоположение.

Поскольку все 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 В.Г.Ярославцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – Е.А.Борисенко, от Министерства финансов Российской Федерации – М.В.Сосниной, от Министерства транспорта Российской Федерации – А.Г.Шнырева и Д.В.Коновалова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации пассажир воздушного судна имеет право бесплатного, при международных воздушных перевозках – в соответствии с

льготным тарифом, перевоза с собой одного ребенка в возрасте не старше двух лет без предоставления ему отдельного места; другие дети в возрасте не старше двух лет, а также дети в возрасте от двух до двенадцати лет перевозятся в соответствии с льготным тарифом с предоставлением им отдельных мест.

Заявители по настоящему делу – ЗАО «Авиационная компания «Полет», ОАО «Авиакомпания «Сибирь» и ОАО «Авиакомпания «ЮТэйр», которым решениями арбитражных судов первой инстанции, оставленными без изменения постановлениями арбитражных судов апелляционной инстанции, было отказано в удовлетворении исковых требований к Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации о взыскании убытков в размере расходов, понесенных ими в связи с оказанием услуг по льготной перевозке детей в возрасте от двух до двенадцати лет, просят признать подпункт 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 4), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 3) и 55 (часть 3).

По мнению заявителей, устанавливая соответствующее обременение без какой-либо компенсации затрат на перевозку детей в соответствии с льготным тарифом и без учета такого важного обстоятельства, как социальная нуждаемость пассажиров, с которыми следуют дети, оспариваемое нормативное положение, по существу, возлагает на авиакомпанию социальные обязательства государства без соблюдения баланса конституционно значимых интересов, приводит к принудительному отчуждению имущества для государственных нужд без какого-либо возмещения, нарушая тем самым конституционные принципы равенства, охраны права частной собственности и свободы предпринимательской деятельности; кроме того, лишение авиакомпании законного права получать плату за оказанные пассажирам услуги в полном объеме (так называемое законное ожидание) нарушает право на уважение собственности,

гарантированное статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе объединения граждан на нарушение конституционных прав и свобод законом, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе норм. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является положение подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации, предусматривающее, что дети в возрасте от двух до двенадцати лет перевозятся в соответствии с льготным тарифом с предоставлением им отдельных мест.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8); каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1).

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 предпринимательской 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 решений, в том числе в постановлениях от 19 декабря 2005 года № 12-П и от 13 июля 2010 года № 16-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 перевозке пассажиров воздушным транспортом.

3. Воздушный транспорт (гражданская авиация), будучи составной частью транспортной системы Российской Федерации, обеспечивающей единство экономического пространства в Российской Федерации, имеет свои особенности, обуславливающие его повышенную социально-экономическую значимость для общества и государства: как наиболее скоростной, а иногда и единственный вид транспорта, связывающий отдаленные и труднодоступные регионы с остальной территорией страны, он предназначен удовлетворять потребности в перевозках на значительные расстояния пассажиров и грузов, способствуя тем самым созданию условий не только для развития экономики, но и для беспрепятственной реализации гражданами прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Доступность транспортных услуг относится к числу важнейших факторов, определяющих качество жизни населения и уровень развития экономики. Именно поэтому государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации направлено, прежде всего, на обеспечение потребностей граждан и экономики в воздушных перевозках, для осуществления которых используется гражданская авиация (преамбула, пункт 1 статьи 21 Воздушного кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 2 статьи 21 Воздушного кодекса Российской Федерации гражданская авиация, используемая для предоставления услуг (по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты) и (или) выполнения авиационных работ, относится к коммерческой гражданской авиации. В силу статьи 789 ГК Российской Федерации во

взаимосвязи с пунктом 1 его статьи 426 перевозка пассажиров воздушными судами коммерческой гражданской авиации, поскольку по своему характеру она должна осуществляться по обращению любого лица, признается перевозкой транспортом общего пользования, а договор воздушной перевозки как перевозки транспортом общего пользования является публичным договором, заключая который авиакомпания-перевозчик не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим, кроме случаев, предусмотренных законом и иными правовыми актами.

Как разновидность публичных договоров, введенных в правовое регулирование в качестве одного из способов ограничения в конституционно значимых целях свободы договора, договор воздушной перевозки пассажиров (учитывая массовый характер перевозок воздушным транспортом) предполагает стандартность его условий для всех потребителей данной транспортной услуги, т.е. влечет для перевозчика определенные изъятия из общих принципов заключения договоров. В частности, как следует из пунктов 2 и 3 статьи 426 ГК Российской Федерации применительно к договору воздушной перевозки, цена услуг, а также иные условия такого публичного договора устанавливаются одинаковыми (в пределах выбранного тарифа) для всех потребителей этих услуг, за исключением случаев, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей; отказ от его заключения при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие услуги не допускается; при необоснованном уклонении организации-перевозчика от заключения публичного договора другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор.

Таким образом, деятельность по оказанию услуг по перевозке пассажиров воздушным транспортом является социально необходимой и публично значимой, т.е. воплощает в себе публичный интерес, что обуславливает правомочие федерального законодателя при регулировании общественных

отношений в этой сфере закрепить в законе условия осуществления данного вида предпринимательской деятельности с учетом социально-экономического значения воздушного транспорта и необходимости обеспечения доступности предоставляемых услуг для граждан с точки зрения возможности реализации ими своих конституционных прав и свобод. При этом, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель должен соблюдать вытекающее из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования.

4. Статья 7 Конституции Российской Федерации определяет Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе путем государственной поддержки нуждающихся в ней граждан.

Исходя из того, что защита семьи, материнства, отцовства, детства относится к приоритетным задачам государства, и учитывая необходимость надлежащего выполнения гражданами возложенных на них в сфере семейных отношений социальных функций, федеральный законодатель должен определять меры, гарантирующие реализацию представляющих собой важнейшую социальную ценность прав и законных интересов ребенка, как того требуют и международно-правовые акты, являющиеся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2011 года № 28-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 октября 2003 года № 382-О, от 19 января 2010 года № 151-О-О и др.).

Так, согласно Декларации прав ребенка (принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 года) ребенок ввиду его физической и умственной

незрелости нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту. Конвенция о правах ребенка (принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года) обязывает подписавшие ее государства обеспечивать детям такую защиту и заботу, которые необходимы для их благополучия (пункт 2 статьи 3), принимать все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в Конвенции (статья 4), признавать право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития (пункт 1 статьи 27).

Применительно к регулированию отношений в области воздушных перевозок это означает, что федеральный законодатель, учитывая потребность граждан в предоставлении определенного объема публично значимых услуг должного качества и вместе с тем – необходимость создания благоприятных условий для осуществления ими обязанности по воспитанию и содержанию детей, вправе предусматривать адекватные правовые средства, которые обеспечивали бы пассажирам с детьми возможности для ее выполнения.

В отечественном законодательстве традиционно закреплялось право пассажира провозить с собой детей – в зависимости от возраста – бесплатно или на льготных условиях (статья 87 Воздушного кодекса Союза ССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР 26 декабря 1961 года; статья 81 Воздушного кодекса Союза ССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 мая 1983 года № 9275-Х). Наличие в статье 106 Воздушного кодекса Российской Федерации аналогичного по существу положения означает правовую преемственность в регламентировании отношений по перевозке детей воздушным транспортом и отражает общую социальную политику государства в этой сфере правового регулирования.

Поскольку перевозка воздушным транспортом представляет собой социально значимую функцию, федеральный законодатель вправе – в силу статей 7, 8

(часть 1), 17 (часть 3), 34, 35 и 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации – предусмотреть дополнительные требования к субъектам данного вида предпринимательской деятельности, в том числе дифференцировать условия предоставления перевозчиком соответствующих услуг в отношении определенных категорий потребителей этих услуг. Однако такое регулирование – поскольку оно связано со вторжением в право собственности и свободу предпринимательской деятельности – должно обеспечивать баланс публичных и частных интересов как конституционно защищаемых ценностей, имея в виду соблюдение экономических прав и интересов перевозчиков и обеспечение доступности предоставляемых ими услуг для пассажиров, на основе конституционных принципов, в силу которых Российская Федерация является правовым государством с социально ориентированной рыночной экономикой (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 года № 3-П).

Исходя из этого положение подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации – постольку, поскольку федеральный законодатель правомочен установить правило, в силу которого пассажир воздушного судна имеет право перевозить с собой детей в возрасте от двух до двенадцати лет в соответствии с льготным тарифом с предоставлением им отдельных мест, – не противоречит Конституции Российской Федерации.

5. 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 должно 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).

Данное требование корреспондирует предписаниям Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая исходит из того, что право каждого физического и юридического лица на уважение принадлежащей ему собственности и ее защиту (и вытекающая из этого свобода пользования имуществом) не ущемляет право государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности согласно общим интересам (статья 1 Протокола № 1).

Соответственно, общим принципом регулирования правоотношений в сфере перевозок пассажиров воздушным транспортом является необходимость соблюдения баланса между интересами пассажиров как экономически более слабой стороны в этих правоотношениях, которым должна быть обеспечена равнодоступность предлагаемых услуг, и интересами авиакомпаний-перевозчиков, 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, вводя льготные условия перевозки следующих с пассажирами детей в возрасте от двух до двенадцати лет, во всяком случае должен обеспечить непротиворечивое регулирование отношений в данной сфере, с тем чтобы публичные цели, которые преследует государство, возлагая на авиаперевозчиков указанную обязанность, не приводили к неправомерному ограничению свободы предпринимательской деятельности и не препятствовали ее осуществлению.

5.1. Закрепляя в пункте 2 статьи 790 ГК Российской Федерации положение, согласно которому плата за перевозку грузов, пассажиров и багажа транспортом общего пользования определяется на основании тарифов, утверждаемых в порядке, установленном транспортными уставами и кодексами, федеральный законодатель не раскрыл само понятие «льготный тариф» и не установил пределы его конкретных значений на уровне федерального закона, который мог бы внести необходимую правовую определенность в отношении исполнения авиакомпанией-перевозчиком обязанности, возложенной на нее подпунктом 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 64 данного Кодекса перечень тарифов на услуги в области гражданской авиации и сборов за данные услуги, правила формирования указанных тарифов и сборов, правила взимания рассчитанной на основе указанных тарифов и сборов платы за услуги в области гражданской авиации устанавливаются уполномоченным органом в области гражданской авиации (в настоящее время – Федеральное агентство воздушного транспорта).

Конкретизируя предписания статей 102 и 106 Воздушного кодекса Российской Федерации, Федеральные авиационные правила «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей» (утверждены приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 82) предусматривают, что дети в возрасте от двух до двенадцати лет перевозятся со скидкой в размере пятидесяти процентов от нормального или специального тарифа, если отсутствуют особые условия применения специального тарифа, с предоставлением им отдельных мест (абзац второй пункта 106).

Расходы, которые в связи с этим несут авиакомпании, бюджетное законодательство Российской Федерации не относит прямо к расходным обязательствам Российской Федерации или расходным обязательствам

субъектов Российской Федерации. Кроме того, определенные подпунктом 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации условия перевозки детей от двух до двенадцати лет ни сама норма, ни соответствующее подзаконное регулирование не называют льготой, что, как подтверждается правоприменительной практикой, препятствует применению в отношении авиаперевозчиков пункта 5 статьи 790 ГК Российской Федерации, предусматривающего возмещение транспортной организацией за счет средств соответствующего бюджета расходов, понесенных ею в связи с установленными законом или иными правовыми актами льготами или преимуществами по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа.

Установление платы за воздушные перевозки пассажиров статья 64 Воздушного кодекса Российской Федерации возлагает на перевозчика (пункт 5), который при этом должен руководствоваться принятыми во исполнение предписания пункта 1 той же статьи Правилами формирования и применения тарифов на регулярные воздушные перевозки пассажиров и багажа, взимания сборов в области гражданской авиации (утверждены приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 25 сентября 2008 года № 155), обязывающими его рассчитывать стоимость перевозки на основе применяемых тарифов, их комбинаций, сборов, предусмотренных данными Правилами, а при международных перевозках – с учетом правил применения международных тарифов (пункт 42).

Согласно данному нормативному акту денежная сумма за перевозку пассажира между двумя пунктами (тариф) и условия применения тарифов устанавливаются перевозчиком (пункт 5); за перевозку между двумя пунктами одного пассажира и его багажа в пределах нормы бесплатного провоза багажа устанавливается пассажирский тариф (пункт 6); в пассажирский тариф включаются расходы, связанные с обеспечением и выполнением перевозки пассажира и его багажа в пределах нормы бесплатного провоза багажа, в том числе расходы на бронирование,

оформление расчетов и перевозочных документов (за исключением расходов на операции по аннулированию бронирования, осуществлению расчетов сумм, причитающихся для возврата, оформлению возврата сумм и расходов на операции по изменению условий договора воздушной перевозки пассажира), на обслуживание пассажира и обработку его багажа в пределах нормы бесплатного провоза багажа в аэропортах, на борту воздушного судна, при задержке рейсов, отмене рейсов, изменении маршрута перевозки, иные расходы в соответствии с Федеральными авиационными правилами «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, законодательством страны вылета, назначения и транзита и правилами перевозчика (пункт 7). При этом норма абзаца второго пункта 106 Федеральных авиационных правил, поскольку в ней не указывается, что расходы, понесенные на перевозку детей в возрасте от двух до двенадцати лет по льготному тарифу с предоставлением им отдельных мест, являются расходами перевозчика, не позволяет определить, вправе ли перевозчик отнести эти расходы к «иным расходам» и тем самым – включить их в пассажирский тариф.

Прямо не предусматривая возможность включения авиаперевозчиком в пассажирский тариф понесенных им расходов на перевозку детей в возрасте от двух до двенадцати лет по льготному тарифу с предоставлением им отдельных мест, подзаконные (ведомственные) нормативные акты, регламентирующие вопросы тарифной политики в области перевозок пассажиров воздушным транспортом, порождают, таким образом, неопределенность относительно того, вправе ли авиаперевозчик компенсировать свои расходы на льготную перевозку детей, включив их в пассажирский тариф и, соответственно, в провозную плату за перевозку

пассажира, допуская тем самым, что он должен нести эти расходы за свой счет.

Между тем деятельность авиакомпаний как коммерческих организаций по оказанию транспортных услуг 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 свои права, закрепленные статьями 34 (часть 1) и 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Выполнение коммерческими организациями обязанностей публичного характера за собственный счет не согласуется с основной целью их деятельности и при отсутствии механизма возмещения понесенных ими расходов приводит к неправомерному ограничению указанных конституционных прав федеральным законодателем, который, предъявляя к субъектам экономической деятельности конкретные требования, отвечающие критериям соразмерности и пропорциональности государственного вмешательства и обеспечивающие частное и публичное начала в сфере экономической деятельности, во всяком случае связан конституционным принципом недопустимости искажения самого существа права на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2005 года № 6-П).

5.2. В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в ряде его решений (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 6 апреля 2004 года № 7-П и др.), неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее

единообразное понимание, 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.

Отсутствие в системе действующего правового регулирования четкого и непротиворечивого правового механизма возмещения – при сохранении баланса между частными и публичными интересами – расходов на перевозку детей в возрасте от двух до двенадцати лет по льготному тарифу авиакомпаниям-перевозчикам, осуществляющим общественно значимую функцию, создает неопределенность в вопросе как о самом наличии, так и о способе возмещения таких расходов. Эта неопределенность в правовом регулировании не может быть устранена и конституционно-правовым истолкованием положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации, которое – исходя из его содержания и, соответственно, предназначения – не позволяет выявить волю федерального законодателя относительно решения вопроса о расходах на перевозку детей по льготному тарифу, включая определение размера этих расходов.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации, обязанный при осуществлении возложенных на него полномочий принимать во внимание необходимость обеспечения баланса конституционно значимых интересов, включая недопустимость нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), с одной стороны, и стабильности правоотношений в интересах их участников – с другой, в настоящем деле считает возможным воздержаться от признания положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования им не предусматривается

механизм возмещения авиакомпаниями-перевозчиками расходов на перевозку детей в возрасте от двух до двенадцати лет в соответствии с льготным тарифом с предоставлением им отдельных мест.

Этим с федерального законодателя не снимается обязанность – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, направленные на соблюдение конституционного баланса публичных и частных интересов в сфере перевозок воздушным транспортом детей в возрасте от двух до двенадцати лет в соответствии с льготным тарифом с предоставлением им отдельных мест.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 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 положение подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации – постольку, поскольку федеральный законодатель правомочен установить правило, в силу которого пассажир воздушного судна имеет право перевозить с собой детей в возрасте от двух до двенадцати лет в соответствии с льготным тарифом с предоставлением им отдельных мест, – не противоречащим Конституции Российской Федерации.
2. В настоящем деле Конституционный Суд Российской Федерации воздерживается от признания положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования, включая положения иных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы тарифной политики в области перевозок пассажиров воздушным транспортом, им не предусматривается механизм возмещения авиакомпаниями-перевозчиками

расходов на перевозку детей в возрасте от двух до двенадцати лет в соответствии с льготным тарифом с предоставлением им отдельных мест.

3. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, направленные на соблюдение конституционного баланса публичных и частных интересов в сфере перевозок воздушным транспортом детей в возрасте от двух до двенадцати лет в соответствии с льготным тарифом с предоставлением им отдельных мест.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 29-П

Мнение

судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А.Гаджиева

В целом разделяя вывод Конституционного Суда Российской Федерации о признании положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации

Федерации, в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выражаю несогласие с приведенными в данном Постановлении аргументами.

1. Наряду с упомянутыми в Постановлении положениями Конституции Российской Федерации, для оценки конституционности оспоренной нормы важное значение имеет конституционный принцип поддержки конкуренции (статья 8, часть 1), положения статьи 34 (часть 2) о том, что не допускается экономическая деятельность, направленная на недобросовестную конкуренцию, и статьи 71 (пункты «в», «ж», «о») о том, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, основы ценовой политики и гражданское законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

Оспариваемая норма Воздушного кодекса Российской Федерации устанавливает императивное требование к воздушному перевозчику в отношении услуг, которые он должен предоставить любому пассажиру в виде льготного тарифа при перевозке с собой детей в возрасте от двух до двенадцати лет. Данная гражданско-правовая норма регулирует оказание соответствующих услуг потребителям и не имеет никакого отношения к социальному законодательству. Вряд ли юридические нормы, касающиеся защиты слабой стороны в экономических отношениях, выводимы из обязанностей, присущих социальному государству.

2. Принципиальным является вопрос о конституционно-правовой природе оспоренной нормы. Трудно не согласиться с тем, что она затрагивает конституционное право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, которое основывается на конституционном принципе свободы экономической деятельности (статья 8, часть 1, Конституции Российской Федерации). Этот принцип относится к числу интегрированных принципов, поскольку объединяет несколько относительно самостоятельных принципов правового регулирования отношений в сфере предпринимательской деятельности (принципы свободы договора, свободы конкуренции, общедозволительный принцип).

Обращенное к перевозчику требование устанавливать льготный тариф надо рассматривать как предоставленную законодателем и гарантированную им *юридическую возможность*. По сути дела, эта норма – гарантия того, что авиаперевозчики, установившие самостоятельно льготный тариф для перевозки детей в возрасте от двух до двенадцати лет, не будут обвинены в нарушении правил добросовестной конкуренции. Оспоренная норма не является в этой связи примером ограничения прав и свобод, подпадая под правовой режим статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

В данном случае федеральный законодатель в пределах своих конституционных полномочий осуществляет регулирование прав перевозчиков и защиту прав пассажиров с детьми.

3. Оспоренная норма находится в общем контексте как норм гражданского законодательства, так и конституционных норм. Это означает необходимость выявления подлинного смысла нормы отраслевого законодательства при кажущемся противоречии с нормами различных уровней формальной иерархии. Целью конституционно-конформного толкования в таком случае становится недопущение коллизий между конституционными нормами и нормами отраслевого (гражданского) законодательства.

С учетом конституционных норм оспоренная норма не может интерпретироваться как социальная льгота, при предоставлении которой возникает обязанность государства компенсировать расходы транспортной организации. Принимая во внимание конституционный принцип свободы экономической деятельности, можно представить два варианта интерпретации данной нормы:

1) поскольку имеется подзаконный нормативный акт – утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации Федеральные авиационные правила «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей» и они предусматривают, что дети в

возрасте от двух до двенадцати лет перевозятся со скидкой в размере пятидесяти процентов от нормального или специального тарифа, если отсутствуют особые условия применения специального тарифа, с предоставлением им отдельных мест, можно предположить, что этот подзаконный нормативный акт конкретизирует положение пункта 3 статьи 786 ГК Российской Федерации, согласно которому право пассажира перевозить с собой детей на льготных условиях реализуется в порядке, предусмотренном транспортным кодексом. Если согласиться с правомерностью такого регулирования, то подобная интерпретация оспоренной нормы будет основываться на признании того, что государство вправе не только устанавливать требования для авиаперевозчика о провозе детей на льготных условиях, но и жестко определять параметры льготирования;

2) другой возможный вариант истолкования оспоренной нормы предполагает, что государство, уважая принцип свободы договора и будучи обязанным поддерживать конкуренцию, устанавливает норму о провозе детей на льготных условиях только как гарантию для перевозчиков и для пассажиров с детьми и предоставляет право авиаперевозчикам самим определять размер снижения тарифа для детей.

Исходя из того, что экономическая свобода, ее объем не являются всего лишь производной функцией публичного интереса, а имеют свое основное содержание в виде, в данном случае, правомочия на принятие стратегических экономических (маркетинговых) решений (данная правовая позиция сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 февраля 2004 года № 3-П), у авиаперевозчиков, в силу предложенного толкования оспоренной нормы, имеется и право рассматривать расходы на льготный провоз детей как иные расходы, включаемые в себестоимость провоза.

В пользу этого варианта толкования нормы свидетельствует и положение пункта 5 статьи 64 Воздушного кодекса Российской Федерации, в

соответствии с которым плата за воздушные перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты устанавливается перевозчиками. При этом пункт 5 статьи 64 Воздушного кодекса Российской Федерации вступает в противоречие с пунктом 2 статьи 790 ГК Российской Федерации, согласно которому плата за перевозку грузов, пассажиров и багажа транспортом общего пользования определяется на основании тарифов, утверждаемых в порядке, установленном транспортными кодексами. Сутью конституционно-конформного толкования является то, что приоритет должен отдаваться тому варианту истолкования нормы, который в наибольшей степени соответствует конституционным принципам.

4. Особенность рассматриваемого дела состоит в том, что принимаемое юридическое решение имеет очевидный экономический смысл. Возможные варианты истолкования оспоренной нормы нуждаются в проверке методами экономического анализа права. Так, если исходить из первого варианта истолкования, когда государство жестко регламентирует объем льготирования, то возникают неблагоприятные экономические последствия. Основным базовым тарифом на перевозки пассажиров является тариф экономического класса, в который авиаперевозчик включает все расходы, связанные с перевозками и технологическим процессом обслуживания пассажиров. Для расчета тарифов расходы перевозчика делятся на предполагаемое количество пассажиров на данном рейсе, груза, багажа, т.е. на предполагаемую коммерческую загрузку. Учитывая риски, связанные с отсутствием стопроцентной коммерческой загрузки рейса, для расчета тарифа, как правило, принимается семьдесят пять процентов загрузки рейса. Если компания-авиаперевозчик при определении базового тарифа на перевозки будет исходить из предположения (экономической презумпции), что каждый взрослый пассажир потенциально может везти ребенка в возрасте от двух до двенадцати лет, то тогда все расходы, связанные с льготным пятидесятипроцентным провозом детей, будут включены в себестоимость провоза всех взрослых пассажиров, что приведет к росту цен

на авиаперевозки. Однако выяснение таких обстоятельств вправе осуществлять законодатель, а не Конституционный Суд Российской Федерации, который должен воздерживаться от установления фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию иных органов (статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

В силу изложенного Конституционный Суд Российской Федерации вправе воздержаться от выбора одного из возможных вариантов истолкования оспоренной нормы, поскольку возможные варианты ее интерпретации имеют экономические последствия, подлежащие оценке законодателем.