

*В.И. Евкин**

ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

Актуальные проблемы использования федеральных земель и земель субъектов Российской Федерации для целей аэропортов, аэродромов и объектов единой системы организации воздушного движения (тезисы)

1. Согласно пункту 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в нашей стране «гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности».

По пункту 2 названной статьи равным образом признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются как основа жизни и деятельности народов и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Гражданская авиация в силу наличия большого объема наземных средств обеспечения полетов и иных объектов авиационной инфраструктуры, основу которых согласно статье 1 Федерального закона

© В.И. Евкин, 2011

* Вице-президент Национальной ассоциации воздушного права.

от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» прежде всего составляют аэродромы, аэропорты и объекты единой системы организации воздушного движения, является относительно крупным землепользователем в масштабах страны.

2. Согласно общепризнанным принципам и нормам международного воздушного права, сформулированным в Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание, Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания и Политике ИКАО по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта, Международная организация гражданской авиации (неизменным членом Совета которой является Российская Федерация) исходит из необходимости обеспечения равноправия в отношении гражданской авиации по сравнению с другими видами транспорта.

К сожалению, в настоящее время трудно утверждать, что в области земельных отношений данные принципы ИКАО надлежащим образом реализуются как в отношении отечественной авиации в целом, так и в отношении ее отдельных подотраслей.

3. Начавшаяся в 90-е годы экономическая реформа и, в частности, приватизация в сфере гражданской авиации привели к разделению единого государственного авиационного комплекса на авиакомпании (в большинстве частные), аэропорты (частные и государственные) и единую систему организации воздушного движения (исключительно государственную).

В отношении имущественного комплекса в собственности государства в основном остались лишь взлетно-посадочные полосы, рулежные дорожки и объекты единой системы организации воздушного движения, что законодательно закреплено в статье 7 Воздушного кодекса Российской Федерации. Именно эти объекты и являются основными землепользователями, занимающими значительные участки, находящиеся в государственной собственности.

4. Подпунктом 7 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что в гражданском обороте ограничиваются находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, «предоставленные для нужд организаций транспорта, в том числе морских, речных портов, вокзалов, аэродромов и аэропортов, сооружений навигационного обеспечения воздуш-

ного движения и судоходства, терминалов и терминальных комплексов в зонах формирования международных транспортных коридоров».

Согласно статье 65 Земельного кодекса Российской Федерации за использование земли в Российской Федерации взимается плата либо в форме земельного налога, либо в форме арендной платы.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 2 статьи 395 Налогового кодекса Российской Федерации в отличие от организаций авиации, использующей государственные земли, освобождены от налогообложения лишь организации «в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования».

В дополнение к этому (в отличие от авиации) по пунктам 11 и 18 статьи 381 Налогового кодекса Российской Федерации имеют льготу по уплате налога на имущество организации — в отношении железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, магистральных трубопроводов, линий энергопередачи, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов; а также организации — в отношении судов, зарегистрированных в Российском международном реестре судов.

Таким образом, в настоящее время субъекты гражданской авиации, использующие государственные земли, находятся в дискриминационном положении по сравнению с коллегами из других отраслей транспорта.

5. Данное положение усугубляется тем обстоятельством, что земельный налог, уплачиваемый за государственные участки, является местным, что подчас порождает стремление муниципальных властей или властей субъектов Российской Федерации «расширить» данный источник пополнения казны.

Дело в том, что согласно пункту 5 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации для целей налогообложения устанавливается кадастровая стоимость земельного участка. Она же может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.

В соответствии с пунктом 2 статьи 66 Земельного кодекса Российской Федерации для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

По пункту 4 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 года № 316, оценка земель должна основываться на их классификации по целевому назначению и виду функционального использования.

Вместе с тем объект гражданской авиации может располагаться на участке как в границах земель населенных пунктов, так и за их пределами. В этих случаях действуют разные методические указания, некогда составленные без детального учета особенностей и состава авиационной инфраструктуры, что приводит к различного рода искажениям реальной картины кадастровой оценки.

Так, например, Методические указания по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 15 февраля 2007 года № 39, содержат лишь такой вид разрешенного использования, как земельные участки для размещения аэропортов, аэродромов и аэровокзалов.

На этом основании, например, в Самаре и Тюмени при проведении кадастровой оценки федеральных земель под объектами единой системы организации воздушного движения, попавших в категорию земель населенных пунктов, данные участки были произвольно отнесены к самому дорогому виду разрешенного использования «земли промышленности, сбыта, заготовок...», что повлекло существенное увеличение их стоимости для целей налогообложения. Так, в Тюмени участок, на котором расположен передающий радицентр, подорожал в 6,5 тысяч раз. В итоге стратегические объекты ЕС ОрВД были приравнены к фабрикам, мусоросжигающим заводам, крематориям, кладбищам, овощным базам и иным объектам, не имеющим никакого отношения к обеспечению безопасности полетов.

По самарским участкам в результате длительных судебных разбирательств подобная кадастровая оценка была признана незаконной и отменена. Спор по землям ЕС ОрВД в Тюмени в настоящий момент находится на рассмотрении в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации.

6. В 2012 году должен быть завершен переход на арендные отношения по использованию государственных земель. Понятно, что при таких расхождениях в кадастровых оценках различных земельных участков под объектами авиационной инфраструктуры

экономические последствия для субъектов авиационной деятельности, имеющих весьма несущественную доходность, могут быть катастрофическими.

В это время весьма кстати Минэкономразвития России опубликовал проект приказа «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) аэродромами и аэропортами», разработанный в соответствии с пунктом 5 Правил определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации».

Как указано в Пояснительной записке, «деятельность в области обеспечения работы аэродромов носит стратегический характер и напрямую влияет на обороноспособность государства. Так, исходя из положений Воздушного кодекса Российской Федерации, государственные аэродромы, используемые военной авиацией, предназначены для решения задач в области обороны Российской Федерации Вооруженными силами Российской Федерации, привлекаемыми в этих целях другими войсками, воинскими формированиями и органами. Государственные аэродромы, используемые авиацией специального назначения, предназначены для решения возложенных на федеральные органы исполнительной власти задач в области обеспечения безопасности Российской Федерации, сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, сфере внутренних дел, а также в областях таможенного дела, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах и пожарной безопасности.

В свою очередь аэропорт — это комплекс сооружений, включающий в себя аэродром, аэровокзал, другие сооружения, предназначенный для приема и отправки воздушных судов, обслуживания воздуш-

ных перевозок и имеющий для этих целей необходимые оборудование, авиационный персонал и других работников. Международный аэропорт — аэропорт, который открыт для приема и отправки воздушных судов, выполняющих международные воздушные перевозки и в котором осуществляется пограничный и таможенный контроль, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иные виды контроля.

Понятия «аэропорт» и «аэродром» соотносятся как общее и частное. При этом площадь аэродрома в количественном выражении составляет 80 % от территории аэропорта в целом.

Аэродром, представляя сложный имущественный комплекс, в целом направлен на организацию воздушного движения, как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. Детализируя состав имущественного комплекса аэродрома, следует указать следующие его неотъемлемые части, как то: взлетно-посадочные полосы, здания, строения, сооружения, предназначенные для его деятельности, и иные объекты, необходимые для обеспечения деятельности аэродрома.

Аэропорт следует рассматривать как имущественный комплекс, включающий в себя аэродром, аэровокзал, подъездные пути, другие здания и сооружения, оборудование, предназначенные для приема, обслуживания и отправки воздушных судов, прочие объекты, необходимые для обеспечения деятельности аэропорта», подчеркивают авторы проекта приказа.

7. Вместе с тем проект данного нормативного правового акта лишь частично решает проблему в силу следующих обстоятельств.

Согласно пункту 3 статьи 40 ВК РФ под аэропортом понимается «комплекс сооружений, включающий в себя аэродром, аэровокзал, другие сооружения, предназначенный для приема и отправки воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок и имеющий для этих целей необходимые оборудование, авиационный персонал и других работников».

В соответствии со статьей 42 ВК РФ «объектами единой системы организации воздушного движения являются комплексы зданий, сооружений, коммуникаций, а также наземные объекты средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенные для организации воздушного движения. Перечень

объектов единой системы организации воздушного движения определяется федеральными авиационными правилами».

8. Сопоставление данных норм законодательства дает основания полагать, что только отдельные объекты ЕС ОрВД, находящиеся на территории аэропортов и аэродромов, могут считаться составной частью их инфраструктуры и подпадать под действие планируемого к принятию приказа Минэкономразвития России. В частности, пункт 1 ставок арендной платы охватывает земельные участки, на которых расположены «объекты аэронавигационного обеспечения полетов, а также иные объекты, непосредственно влияющие на безопасность функционирования аэродрома».

Таким образом, приказ распространяется только на объекты ЕС ОрВД, находящиеся на территории аэропорта и обеспечивающие аэронавигационное обслуживание в районе аэродрома. В результате не учитываются федеральные земли (прежде всего удаленные приводы), на которых расположены средства и системы управления воздушным движением, осуществляющие трассовое обслуживание полетов воздушных судов, составляющее основу всей деятельности ЕС ОрВД.

Согласно абзацу 6 статьи 1 Федерального закона от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» объекты единой системы организации воздушного движения наравне с аэродромами и аэропортами входят в состав авиационной инфраструктуры.

Глава VI («Аэродромы, аэропорты и объекты единой системы организации воздушного движения») Воздушного кодекса Российской Федерации системно объединяет нормы, регулирующие аэропортовую и аэронавигационную деятельность.

9. Такая же системная взаимозависимость этих направлений авиационной деятельности наблюдается в Конвенции о международной гражданской авиации (в частности, ст. 15), а также в нормах, стандартах и рекомендуемой практике ИКАО.

В связи с этим представляется целесообразным при издании названного выше приказа Минэкономразвития России учесть преювенность норм международного воздушного права и воздушного законодательства Российской Федерации в отношении аэродромов, аэропортов и объектов единой системы организации воздушного движения.

При этом необходимо иметь в виду, что аэронавигационное обслуживание согласно постановлениям Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 172 (с изменениями и дополнениями) и от 30 июля 2004 года № 396 (с изменениями и дополнениями) отнесено к государственным услугам, носящим некоммерческий характер и обеспечивающим безопасность, регулярность и экономичность воздушного движения.

С этой точки зрения земли под объектами ЕС ОрВД не имеют предпринимательской доходности, так как само аэронавигационное обслуживание предоставляется вне гражданско-правовых отношений между поставщиками АНО и пользователями воздушного пространства Российской Федерации. Расходы на него покрываются за счет сборов за аэронавигационное обслуживание, являющихся согласно пункту 1 статьи 251 Налогового кодекса Российской Федерации средствами целевого финансирования.

При таких обстоятельствах экономически необоснованное увеличение арендной платы за земли ЕС ОрВД приведет к росту ставок сборов, а в конечном итоге — к росту тарифов на авиаперевозки для населения. В условиях протяженной территории России такая политика препятствовала бы решению важной социальной задачи по перевозке граждан и реализации их конституционных прав на свободу передвижения.

10. Хочется отметить, что в последнее время намечаются позитивные сдвиги в решении земельных вопросов, препятствующих развитию авиации.

Так, Минэкономразвития разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка предоставления земельных участков и определения порядка их разрешенного использования».

В частности, планируется дополнить ЗК РФ статьей 39-9 («Размер арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности»).

Пунктом 3 названной статьи предусмотрено право Правительства Российской Федерации устанавливать порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в муниципальной собственности, собственно-

сти субъектов Российской Федерации или государственная собственность на которые не разграничена, которые предназначены, в частности, для размещения аэродромов, посадочных площадок, аэропортов, объектов единой системы организации воздушного движения.

Таким образом, на законодательном уровне вводится федеральное регулирование в отношении всех муниципальных и государственных земель, обеспечивающее на единообразных условиях интересы авиации и ограждающее от злоупотреблений местных властей.

11. Одновременно готовятся новации и в области законодательства о налогах и сборах, касающиеся непосредственно авиации.

Так, в соответствии с протоколом заседания Правительственной комиссии по транспорту от 28 мая 2010 года № 4 и поручением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № СИ-П9-8959, касающимся совершенствования взимания земельного налога на земли аэропортовой инфраструктуры, Министерством транспорта Российской Федерации разработан проект федерального закона «О внесении изменений в пункт 1 статьи 394 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Данным законодательным актом предполагается распространить положения подпункта 1 пункта 1 статьи 394 НК РФ, предусматривающего налоговую ставку не более 0,3 % от кадастровой стоимости земельного участка, на земли, предоставленные для нужд организаций транспорта, «в том числе аэродромов и аэропортов, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения».

При всей прогрессивности данной нормы следует заметить, что данная формулировка не в полной мере отвечает положениям Воздушного кодекса Российской Федерации, трактующего вышеуказанные объекты авиационной инфраструктуры как «аэродромы, аэропорты и объекты единой системы организации воздушного движения».