

УДК 656.7

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АСПЕКТЕ ПРИВАТИЗАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

А.Г. МАКСИМОВА, С.С. ЮРЬЕВ

Статья содержит анализ процессов приватизации, затрагивающей имущественные интересы ЕС ОрВД РФ. Приведены примеры конкретных судебных дел. Изложены предложения по совершенствованию законодательства для защиты объектов ЕС ОрВД как федеральной собственности.

Ключевые слова: приватизация, единая система организации воздушного движения, государственный интерес.

Как известно, с 1992 года в России осуществляется приватизация государственного имущества, которая затронула и предприятия воздушного транспорта. Вместе с тем, даже в период «дикой» приватизации абсолютному большинству причастных к этим процессам лиц было понятно, что есть сферы, где приватизация противопоказана. К таким областям относится и Единая система организации воздушного движения (ЕС ОрВД).

Так, еще 30 сентября 1992 г. заместителем Министра транспорта России и заместителем Председателя Госкомимущества России были утверждены «Особые условия акционирования приватизации аэропортов», которые в обязательном порядке подлежали учету при составлении планов приватизации. Часть 2 абзаца б «Особых условий» устанавливала, что «в состав уставного капитала не включаются оборудование, средства, имущество диспетчерских пунктов управления воздушным движением (ДПР, СДП, ВСДП, ПДП, ДПСП, ДПК, ДПК МВЛ, ДПП, РС ЕС УВД, ВРЦ, МДП, КДП, КДП МВЛ, ЗС ЕС УВД, ВЗЦ, АДП, ГЦ ЕС УВД); объекты, сооружения, системы и средства радиотехнического обеспечения полетов и связи (за исключением средств внутриаэропортовой связи и информационной техники); аэродромы федерального значения (классов А, Б, В, Г, Д в соответствии с принятой классификацией), взлетные полосы (взлетно-посадочные полосы, боковые и концевые полосы безопасности, рулежные дорожки, места стоянок самолетов, перроны), ограждения аэродромов; объекты радио- и светотехнического оборудования, системы энергоснабжения УВД и связи аэродромов».

Указ Президента Российской Федерации от 24.12.1993 г. № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» с 1 января 1994 года вводил в действие Государственную программу приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ. В соответствии с п. 2.1.20 вышеупомянутой Государственной программы объекты, предприятия, системы и средства управления воздушным движением аэропортов и авиапредприятий, связанных с обеспечением единой системы управления воздушным движением нижнего и верхнего воздушного пространства, относились к объектам и предприятиям, находящимся в федеральной собственности, приватизация которых **запрещалась**.

Приказом Минтранса России от 31.10.1994 г. № 79 «О совершенствовании организационной структуры систем использования воздушного пространства и управления воздушным движением» был утвержден перечень объектов, систем и средств управления воздушным движением, передаваемых на баланс региональным государственным предприятиям по использованию воздушного пространства (ИВП) и управлению воздушным движением (УВД) и филиалам, к числу которых отнесены «здания РЭМ, КДП, СДП и другие здания, сооружения, технические и транспортные средства, а также другое имущество, предназначенное исключительно для целей УВД и радиотехнического обеспечения полетов».

Принятый в 1996 г. Воздушный кодекс Российской Федерации в ст. 42 определял, что «комплексы зданий, сооружений, коммуникаций, а также наземные объекты средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенные для организации воздушного движения, являются объектами Единой системы организации воздушного движения». При этом по ст. 7 ВК РФ объекты Единой системы организации воздушного движения могут находиться только в федеральной собственности.

«Положение о Единой системе организации воздушного движения в Российской Федерации», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 18.06.1998 г. № 605, закрепляло, что ЕС ОрВД РФ предназначена для обеспечения безопасного, экономичного, регулярного воздушного движения и другой деятельности по использованию воздушного пространства Российской Федерации в интересах граждан, экономики, обороны и безопасности государства, а также обслуживания воздушного движения (управления полетами) над открытым морем, где ответственность за организацию воздушного движения возложена на Российскую Федерацию международными договорами Российской Федерации. ЕС ОрВД РФ, гласило данное «Положение», обеспечивает национальную безопасность и обороноспособность государства.

Приказом Минтранса России № 31 от 18.04.2005 г. утверждены Федеральные авиационные правила «Объекты Единой системы организации воздушного движения», устанавливающие перечень объектов Единой системы организации воздушного движения.

Таким образом, в соответствии с законодательством по вопросам приватизации и воздушным законодательством, объекты Единой системы организации воздушного движения в Российской Федерации могут находиться исключительно в федеральной собственности, никогда не подлежали и не подлежат приватизации.

Однако на сегодняшний день сложилась ситуация, когда многие объекты ЕС ОрВД были неправомерно включены в планы приватизации, одобренные территориальными управлениями Минимущества России, в результате чего оказались в частном владении и выбыли из собственности Российской Федерации.

Казалось бы, подобные «казусы» можно исправить, используя судебную процедуру защиты нарушенного права, тем более что в пункте 11 Обзора практики рассмотрения споров, связанных с признанием недействительными публичных торгов, проводимых в рамках исполнительного производства (Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.12.2005 г. № 101) в позитивном для государства плане рассмотрен случай, когда предметом публичных торгов стало здание, в котором располагался штаб управления полетами. Разрешая указанное дело, суд установил, что «в соответствии со статьей 42 Воздушного кодекса Российской Федерации комплексы зданий, сооружений, коммуникаций, а также наземные объекты средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенные для организации воздушного движения, являются объектами Единой системы организации воздушного движения. В силу правил, содержащихся в статье 7 названного Кодекса, объекты Единой системы организации воздушного движения могут находиться только в федеральной собственности». На основании изложенного арбитражный суд приходит к выводу, что «в данном случае предмет торгов – имущество, изъятое из оборота, вид которого определен в установленном законом порядке (статья 129 ГК РФ)». Арбитражный суд, принимая решение по указанному делу о признании недействительным (ничтожным) договора купли-продажи здания, приходит к выводу, что «поскольку указанное имущество не подлежало продаже при обращении взыскания на имущество должника и не могло быть реализовано акционерному обществу – одному из ответчиков по делу, договор купли-продажи, заключенный в нарушение требований закона, является ничтожным в силу статьи 168 ГК РФ».

Однако анализ ряда конкретных дел показывает, что защитить интересы государства в случаях незаконной приватизации объектов ЕС ОрВД РФ при существующей нормативной базе и практике ее применения фактически невозможно.

Так, Решением Арбитражного суда Архангельской области от 07.09.2005, оставленном без изменения последующими инстанциями, отказано в признании недействительной сделки приватизации командно-диспетчерского пункта, который в силу закона может находиться исключительно в федеральной собственности и должен быть изъят из оборота. Решением Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа от 26.12.2006, оставленном без изменения апелляционной и кассационной инстанциями, отказано в иске о применении последствий недействительности ничтожной сделки приватизации в части включения здания стартово-диспетчерского пункта (СДП-206) в уставный капитал создаваемого в процессе приватизации открытого акционерного общества.

И в том, и в другом случае Высший Арбитражный Суд Российской Федерации не нашел оснований для истребования дела и передаче его в надзорную инстанцию - Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Весьма показательно еще одно дело. Решением Арбитражного суда Ханты-Мансийского округа от 22.12.2006 (оставленном без изменения Постановлением апелляционной инстанции Арбитражного суда ХМАО от 13.03.2007 и Постановлением Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.07.2007) отказано в удовлетворении заявления о признании недействительным приказа Территориального управления Росимущества по ХМАО-Югра об условиях приватизации Федерального государственного унитарного авиапредприятия в части включения в состав подлежащего приватизации имущественного комплекса – служебно-производственного здания и здания стартово-диспетчерского пункта (СДП-206) аэродромной службы. При этом судом было установлено, что служебно-производственное здание (СПЗ) и здание стартово-диспетчерского пункта (СДП-206) являются объектами Единой системы организации воздушного движения и приватизации не подлежат. Однако в иске было отказано, так как истец (федеральный орган исполнительной власти), по мнению суда «не доказал факт наличия у него права на обращение с заявлением о признании недействительным оспариваемого ненормативного акта в отношении имущества, исключенного из госсобственности, а также осуществление действий в защиту интересов государства» (!). Как и в ранее приведенных примерах, по данному делу Высший Арбитражный Суд Российской Федерации не нашел оснований для истребования дела и передаче его в надзорную инстанцию.

Из анализа вышеупомянутых дел видно, что судебные решения основываются на следующих факторах:

Пропуск срока исковой давности. Федеральным законом № 109-ФЗ от 21.07.2005 г. были внесены изменения в статью 181 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и десятилетний срок исковой давности по искам о применении последствий недействительности ничтожных сделок сократился до трех лет. Течение срока исковой давности по указанному требованию начинается со дня, когда началось исполнение этой сделки. В связи с изложенным любое исковое заявление о применении последствий недействительности ничтожных сделок по приватизации объектов ЕС ОрВД, совершенных более чем за три года до обращения в суд, может быть оставлено без удовлетворения в связи с пропуском срока исковой давности.

Подтверждение специальных полномочий истцов. Согласно ст. 166 ГК РФ «требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки может быть предъявлено любым заинтересованным лицом». В соответствии со ст. 217 ГК РФ «при приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные настоящим Кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное». Согласно статье 42 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» Правительство Российской Федерации, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, специализированное государственное учреждение или специализированные государственные учреждения, осуществляющие по специальному поручению Правительства Российской Федерации от его имени функции по продаже приватизируемого федерального имуще-

ства, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обращаются в суды с исками и выступают в судах соответственно от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в защиту имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

С учетом положений Закона о приватизации суды отказывали иным субъектам и могут отказывать в дальнейшем в связи с якобы недоказанностью права на обращение в суд с иском в защиту права федеральной собственности.

Недоказанность отнесения конкретного имущества к объекту ЕС ОрВД РФ. Отсутствие на момент приватизации четкого отнесения конкретного имущества, подлежащего приватизации, к объектам Единой системы организации воздушного движения также негативно влияет на возможность защиты государственных интересов. Например, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа в своем постановлении от 13.03.2006 г. сделал вывод о том, что «здание КДП на момент его приватизации не относилось к объектам, предназначенным для целей управления воздушным движением, приватизация которых была запрещена пунктом 2.1.20 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24.12.1993 г. № 2284». Следует, однако, указать, что в отличие от вышеназванных двух факторов данная проблема не является институциональной и может быть решена в рамках подготовки дела к судебному процессу путем проведения надлежащего исследования (судебно-технологической экспертизы).

С учетом изложенного полагаем целесообразным осуществить ряд мер по дополнительной защите государственных интересов на законодательном уровне.

В частности, представляется необходимым внести изменения в статью 181 Гражданского кодекса Российской Федерации, установив, что течение срока исковой давности по требованию о применении последствий недействительности ничтожной сделки начинается со дня, когда истец узнал или должен был узнать об обстоятельствах, являющихся для признания сделки недействительной.

Кроме того, было бы правильным рассмотреть вопрос об обращении заинтересованных лиц в Конституционный Суд Российской Федерации с заявлением о неконституционности положений статьи 181 ГК РФ как умаляющей конституционные права на равенство всех форм собственности, лишаящей государство возможности отстаивания имущественных интересов в жизненно важных областях социальной деятельности.

Думается также, что следует внести изменения в АПК РФ и ГПК РФ, наделив все федеральные органы исполнительной власти полномочиями на обращение в суд в защиту права федеральной собственности в той сфере, в которой данный орган осуществляет нормативно-правовое регулирование, контроль и надзор или оказание государственных услуг либо управление государственным имуществом.

FUNCTION OF RUSSIAN FEDERATION AIR TRAFFIC MANAGEMENT SYSTEM (ATMS) IN THE ASPECT OF PRIVATIZATION: LEGAL PROBLEMS

Maksimova A.G., Yurev S.S.

The article contains the analysis of privatization processes, infringing on ATMS' interests. There are examples of particular cases in the article. The author states the proposals for legislation improvements for protecting ATMS' objects as a federal property.

Сведения об авторах

Максимова Анна Геннадьевна, окончила Санкт-Петербургский государственный университет (2001), адвокат Московской коллегии адвокатов «Межрегион», область научных интересов - практическая правовая защита предприятий воздушного транспорта.

Юрьев Сергей Сергеевич, 1958 г.р., окончил Калининский (Тверской) государственный университет (1984), президент Национальной ассоциации воздушного права, почетный юрист г. Москвы, доктор юридических наук, профессор Российской академии адвокатуры и нотариата, автор более 130 научных работ, область научных интересов – теоретико-правовые аспекты демократии, государства и права в современном мире; правовые вопросы использования воздушного пространства; организация оказания правовой помощи и др.