



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ18-927

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

6 декабря 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре  
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.  
Сибиле Г.В.  
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Осейко Александра Михайловича, Старкова Андрея Михайловича о признании недействующими Федеральных авиационных правил по производству полётов экспериментальной авиации, утверждённых приказом Российского авиационно-космического агентства от 28 июня 2000 г. № 104, приказа генерального директора Российского авиационно-космического агентства от 21 октября 2002 г. № 149 «О применении федеральных авиационных правил по производству полётов экспериментальной авиации»,

### установил:

приказом Российского авиационно-космического агентства от 28 июня 2000 г. № 104 утверждены Федеральные авиационные правила по производству полётов экспериментальной авиации (далее – Правила).

Генеральным директором Российского авиационно-космического агентства издан приказ от 21 октября 2002 г. № 149 «О применении федеральных авиационных правил по производству полётов экспериментальной авиации» (далее – Приказ), которым предписано, что впредь до утверждения новой редакции федеральных авиационных правил по производству полётов экспериментальной авиации пункты 1.2, 5.2, 5.3, 5.4, 5.6, 5.12, 5.14, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 5.22, 5.23 и приложение № 11 к Правилам применять в части, не противоречащей Федеральным авиационным правилам полётов в воздушном пространстве Российской Федерации, утверждённым

приказом Министра обороны Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации и Российского авиационно-космического агентства от 31 марта 2002 г. № 136/42/51 (пункт 1). Этим же приказом (пункт 2) признано утратившим силу приложение № 8 «Расчёт минимальной безопасной высоты (эшелона) полёта» к Правилам.

Осейко А.М. и Старков А.М. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими Правил и Приказа, ссылаясь на то, что они содержат нормативные правовые положения обязательные для неопределённого круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, регулируют отношения в области организации лётно-испытательной работы, выполнения испытательных полётов, управления испытательными полётами и их обеспечения в организациях экспериментальной авиации, однако в нарушение требований Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, не зарегистрированы и официально не опубликованы. Кроме того, Правила противоречат статьям 50, 57, 58, 69 Воздушного кодекса Российской Федерации, положениям Федеральных авиационных правил «Организация воздушного движения в Российской Федерации», утверждённых приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 25 ноября 2011 г. № 293, Федеральных авиационных правил полётов в воздушном пространстве Российской Федерации, утверждённых приказом Министра обороны Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Российского авиационно-космического агентства от 31 марта 2002 г. № 136/ 42/ 51.

Свои требования они мотивируют тем, что положения Правил были применены комиссией, сформированной приказом Министра промышленности и торговли Российской Федерации, в связи с расследованием катастрофы принадлежавшего Иркутскому авиационному заводу – филиалу публичного акционерного общества «Корпорация «Иркут» транспортного самолёта АН-12Б б/н 12162 (зарегистрированного в реестре экспериментальных воздушных судов) при заходе его на посадку 26 декабря 2013 г. на аэродром Иркутск-2 «Восточный». Впоследствии нарушения руководителями полётов положений Правил названы причинами указанной катастрофы, а административные истцы как руководители полётов (диспетчеры службы управления воздушного движения) приговором Ленинского районного суда г. Иркутска от 24 января 2017 г. признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного частью третьей статьи 263 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Российское авиационно-космическое агентство преобразовано в Федеральное космическое агентство, а функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности переданы Министерству промышленности и энергетики Российской Федерации (абзац десятый пункта 15). Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации преобразовано в Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и Министерство энергетики Российской Федерации с соответствующим распределением функций между этими министерствами (абзац первый пункта 8).

В письменных возражениях Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (далее также – Минпромторг России) указало, что Правила и Приказ приняты Российским авиационно-космическим агентством в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые акты не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» в письменном отзыве пояснила, что в настоящее время к её полномочиям относится принятие нормативных правовых актов в сфере космической деятельности.

В письменных объяснениях заинтересованные лица Министерство обороны Российской Федерации и Министерство транспорта Российской Федерации указали, что они не являются участниками правоотношений, связанных с применением актов, оспариваемых в административном деле, оспариваемые акты ими не издавались и не применялись в отношении административных истцов.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации в письменных объяснениях считает, что заявленные административными истцами требования являются обоснованными и подлежат удовлетворению, поскольку нормативные правовые акты не зарегистрированы и официально не опубликованы, в связи с этим не могут применяться в целях регулирования правоотношений в сфере производства полётов экспериментальной авиации и использования воздушного пространства Российской Федерации.

В судебном заседании представитель административного истца Осейко А.М. Ковалев В.В. и представитель административного истца Старкова А.М. Старкова С.А. поддержали заявленные требования.

Представитель Министерства промышленности и торговли Российской Федерации Кимлык И.С. в судебном заседании не признал административный иск.

Представитель Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» Самоховец М.А., представитель Министерства

обороны Российской Федерации Носенко В.О. поддержали позиции, изложенные в письменных объяснениях, считали, что административный иск не подлежит удовлетворению.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации Башилова В.Е. полагала, что требования административного истца следует удовлетворить.

Министерство транспорта Российской Федерации, надлежащим образом извещённое о времени и месте рассмотрения дела, просило рассмотреть административное дело в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителей административных истцов Ковалева В.В., Старковой С.А., возражения представителя Министерства промышленности и торговли Российской Федерации Кимлыка И.С., объяснения представителя Государственной корпорации по космической деятельности «Роскомос» Самоховца М.А., представителя Министерства обороны Российской Федерации Носенко В.О., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Башиловой В.Е., проверив оспариваемые нормативные акты на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей необходимым заявленные требования удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации считает, что административное исковое заявление подлежит удовлетворению.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Воздушного кодекса Российской Федерации федеральные правила использования воздушного пространства и федеральные авиационные правила являются нормативными актами, регулирующими отношения в области использования воздушного пространства и в области авиации, они принимаются в порядке, определённом Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 360 утверждено Положение о подготовке федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил, согласно которому федеральные авиационные правила являются частью воздушного законодательства Российской Федерации, они обязательны для исполнения гражданами и юридическими лицами (пункт 1), при этом федеральные авиационные правила в области экспериментальной авиации утверждаются и вводятся в действие Российским авиационно-космическим агентством (пункт 6 в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2000 г. № 344, действующей до 20 июля 2010 г.).

Таким образом, утверждение федеральных авиационных правил в области экспериментальной авиации на день принятия Правил и впоследствии Приказа относилось к полномочиям Российского авиационно-космического агентства.

В силу части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права,

свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Указом Президента Российской Федерации «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» предусмотрено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 8).

Согласно пункту 9 Указа (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 13 августа 1998 г. № 963, действующей на день принятия Правил и Приказа) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации. Официальным также является указанный Бюллетень, распространяемый в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система». Действующая редакция пункта 9 Указа предусматривает, что названные акты в тот же исчисляемый срок подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации предусмотрено, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 10). Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведёт Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, и включает: юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоение регистрационного номера; занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Из содержания общих положений Правил следует, что они определяют порядок организации лётно-испытательной работы, выполнения

испытательных полётов, управления полётами и их обеспечения в авиационных организациях экспериментальной авиации и являются обязательными для всех субъектов правоотношений, на которых распространяется действие воздушного законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в области деятельности экспериментальной авиации и использования воздушного пространства Российской Федерации, в том числе на юридических лиц, осуществляющих разработку, производство и испытания авиационной и другой техники, организацию лётно-испытательной работы, выполнение испытательных полётов, управление полётами и их обеспечение (пункт 1.1).

Правила, в частности, содержат определения различных терминов и понятий в области производства полётов в воздушном пространстве Российской Федерации (пункт 1.2); регулируют вопросы организации лётно-испытательной работы, в том числе состав и обязанности экипажа экспериментального воздушного судна, требования к планированию испытательных полётов, порядок допуска лётного состава к полётам (глава III); устанавливают требования к управлению полётами, состав группы руководства полётами и обеспечения полётов, обязанности руководителей полётов при управлении полётами и по окончании полётов (глава IV); определяют правила визуальных полётов и полётов по приборам, безопасные высоты полёта, особенности выполнения испытательных полётов, регламентируют выполнение аэродромных, внеаэродромных, международных и иных полётов (глава V); предусматривают организацию штурманского, метеорологического, орнитологического, инженерно-авиационного, диспетчерского и иного обеспечения полётов (глава VI); имеют положения о расследовании авиационных происшествий, инцидентов и нарушений порядка использования воздушного пространства Российской Федерации (глава VII). Приложения к Правилам включают: максимальные значения параметров метеозлементов, определяющие полёты в сложных метеорологических условиях (№ 1); плановую таблицу полётов (№ 2); условные знаки для оформления плановых таблиц полётов и других документов (№ 3); журнал диспетчерских разрешений и решений командиров воздушных судов на вылет (№ 4); перечень основного типового оборудования рабочих мест руководителей полётов и диспетчеров аэродромного диспетчерского пункта на аэродромах экспериментальной авиации (№ 5); перечень основных нормативных правовых актов, методических, справочных и учётных документов на рабочих местах руководителей полётов и диспетчеров аэродромных диспетчерских пунктов (№ 6); журнал старшего руководителя полётов (№ 7); расчёт минимальной безопасной высоты (эшелона) полёта (№ 8); расчёт высоты для полёта на заданном эшелоне при установке на шкале давления барометрического высотомера атмосферного давления на аэродроме (№ 9); сигналы (команды), подаваемые эволюциями самолёта при управлении группой (№ 10); сигналы (команды), подаваемые экипажам воздушных судов при отсутствии радиосвязи (№ 11).

В свою очередь, взаимосвязанный с Правилами Приказ, пункты 1 и 2 которого введены в действие с 1 января 2003 г., предписывает, что впредь до утверждения новой редакции федеральных авиационных правил по производству полётов экспериментальной авиации пункты 1.2, 5.2, 5.3, 5.4, 5.6, 5.12, 5.14, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 5.22, 5.23 и приложение № 11 к Правилам применять в части, не противоречащей Федеральным авиационным правилам полётов в воздушном пространстве Российской Федерации, утверждённым приказом Министра обороны Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации и Российского авиационно-космического агентства от 31 марта 2002 г. № 136/42/51 (пункт 1).

Из содержания Правил и Приказа следует, что их положения затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, имеют межведомственный характер, следовательно, они подлежали регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официальному опубликованию, однако данные правила введения в действие нормативных правовых актов не были соблюдены.

Необходимость государственной регистрации оспариваемых нормативных правовых актов следует также из Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 г. № 88, согласно которым государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, содержащие, в частности, правовые нормы, затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, механизм реализации прав, свобод и обязанностей, а также имеющие межведомственный характер, то есть содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно утвердивших) нормативный правовой акт (подпункты «а», «в» пункта 12).

Довод Минпромторга России о том, что Положение о подготовке федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил не содержит указания о государственной регистрации в Минюсте России разработанных правил, не опровергает вывод о несоблюдении органом, принявшим оспариваемые нормативные правовые акты, правил их введения в действие.

Согласно упоминаемому положению все без исключения федеральные авиационные правила являются частью воздушного законодательства Российской Федерации и обязательны для исполнения гражданами и юридическими лицами. Этим положением определён порядок принятия федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил, в том числе установлены полномочия соответствующих

органов на их подготовку (пункт 2), утверждение (пункты 5–7). Данное положение ввиду иного предмета не регулирует правила государственной регистрации нормативных правовых актов, не устанавливает специальных правил введения в действие нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, исключаящих их обязательную государственную регистрацию.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 4.1 постановления от 31 марта 2015 г. № 6-П, легальность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти предполагает не только наличие в них определённого, не противоречащего закону нормативного содержания (общего правила), но и соблюдение надлежащей законной формы, порядка принятия и обнародования. В действующей системе правового регулирования судебная проверка такого нормативного акта включает установление его соответствия федеральному закону по содержанию нормативных предписаний, по форме акта, а также по издавшему его субъекту, порядку принятия, опубликования и введения в действие.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил: если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим (в частности, несоблюдение предусмотренных правил введения нормативных правовых актов в действие), он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта (пункт 17).

Фактическое применение Правил и Приказа со дня принятия (каждого из них) не может подменять собой установленный порядок введения в действие нормативных правовых актов. Подобный способ легализации нормативных правовых актов, для которых необходимы обязательная государственная регистрация в Минюсте России и официальное опубликование, не предусмотрен законодательством Российской Федерации. Поэтому установленный судом по настоящему делу факт применения Правил и Приказа независимо от его продолжительности не имеет правового значения.

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования (пункт 19 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации).

Кроме того, административным ответчиком не представлены доказательства официального опубликования оспариваемых нормативных правовых актов. Адресная рассылка Правил и Приказа организациям, связанным с производством полётов экспериментальной авиации, аутентичный

текст которых также не представлен суду, не относится к официальному опубликованию, предусмотренному названным выше Указом Президента Российской Федерации.

Пунктом 10 приведённого Указа Президента Российской Федерации предписано, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

При установленных обстоятельствах и в силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Правила и взаимосвязанный с ними Приказ подлежат признанию не действующими со дня их принятия, поскольку как не вступившие в силу они не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

В настоящее время Минпромторг России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области развития авиационной техники и экспериментальной авиации (пункт 1 Положения о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 438). Принятие данным министерством федеральных авиационных правил в области экспериментальной авиации предусмотрено Положением о подготовке федеральных правил использования воздушного транспорта и федеральных авиационных правил (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 488).

В соответствии с частью 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части.

Поскольку отсутствие в настоящее время принятых и введённых в действие в установленном порядке федеральных авиационных правил в области

экспериментальной авиации указывает на недостаточную правовую урегулированность публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц, суд считает необходимым возложить на Министерство промышленности и торговли Российской Федерации обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный полностью не действующим.

Согласно части 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления, содержащего требования о признании недействующими двух нормативных правовых актов, административными истцами Осейко А.М. и Старковым А.М. уплачена государственная пошлина в размере 300 (трёхсот) рублей каждым согласно чекам-ордерам от 24 января 2018 г.; данные судебные расходы подлежат взысканию с Министерства промышленности и торговли Российской Федерации в пользу административных истцов.

Руководствуясь статьями 111, 175–180, 215, 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

административное исковое заявление Осейко Александра Михайловича, Старкова Андрея Михайловича удовлетворить.

Признать не действующими со дня принятия Федеральные авиационные правила по производству полётов экспериментальной авиации, утверждённые приказом Российского авиационно-космического агентства от 28 июня 2000 г. № 104, и приказ генерального директора Российского авиационно-космического агентства от 21 октября 2002 г. № 149 «О применении федеральных авиационных правил по производству полётов экспериментальной авиации».

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором должны были быть опубликованы оспоренные нормативные правовые акты.

Возложить на Министерство промышленности и торговли Российской Федерации обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий указанные выше федеральные авиационные правила, признанные не действующими полностью.

Взыскать с Министерства промышленности и торговли Российской Федерации в пользу Осейко Александра Михайловича, Старкова Андрея Михайловича расходы на уплату государственной пошлины в размере 300 (трёхсот) рублей каждому.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко