



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-9

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

14 февраля 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Меркулова В.П.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Осейко Александра Михайловича, Старкова Андрея Михайловича о признании недействующими Федеральных авиационных правил по производству полетов экспериментальной авиации, утвержденных 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 полетов экспериментальной авиации»

по апелляционной жалобе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации на решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Министерства промышленности и торговли Российской Федерации и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» Кимлыка И.С. и Самоховца М.А.,

поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Российское авиационно-космическое агентство приказом от 28 июня 2000 г. № 104 утвердило Федеральные авиационные правила по производству полетов экспериментальной авиации (далее – Правила).

Приказом генерального директора Российского авиационно-космического агентства от 21 октября 2002 г. № 149 «О применении федеральных авиационных правил по производству полетов экспериментальной авиации» (далее – Приказ) предусмотрено, что впредь до утверждения новой редакции федеральных авиационных правил по производству полетов 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 применяются в части, не противоречащей Федеральным авиационным правилам полетов в воздушном пространстве Российской Федерации, утвержденным 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 признано утратившим силу приложение № 8 «Расчет минимальной безопасной высоты (эшелона) полета» к Правилам.

Осейко А.М., Старков А.М. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просили признать недействующими Правила и Приказ. В обоснование заявления ссылались на то, что оспариваемые акты содержат нормативные правовые положения, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, регулирующие отношения в области организации летно-испытательной работы, выполнения испытательных полетов, управления испытательными полетами 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» (далее – Указ № 763) и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009), не были зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) и официально не опубликованы.

Административные истцы также полагали, что Правила противоречат статьям 50, 57, 58, 69 Воздушного кодекса Российской Федерации, положениям Федеральных авиационных правил «Организация воздушного

движения в Российской Федерации», утвержденных приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 25 ноября 2011 г. № 293, Федеральных авиационных правил полетов в воздушном пространстве Российской Федерации, утвержденных приказом Министра обороны Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Российского авиационно-космического агентства от 31 марта 2002 г. № 136/42/51.

В административном исковом заявлении указано, что предписания Правил были применены к Осейко А.М. и Старкову А.М. в связи с расследованием катастрофы принадлежавшего Иркутскому авиационному заводу – филиалу публичного акционерного общества «Корпорация «Иркут» транспортного самолета АН-12Б б/н 12162 (зарегистрирован в реестре экспериментальных воздушных судов) при заходе его на посадку 26 декабря 2013 г. на аэродром Иркутск-2 «Восточный». Административные истцы как руководители полетов (диспетчеры службы управления воздушного движения) приговором Ленинского районного суда г. Иркутска от 24 января 2017 г. признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного частью 3 статьи 263 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (далее – Минпромторг России), которому в настоящее время переданы функции по нормативно-правовому регулированию в области развития авиационной техники и экспериментальной авиации, административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Правила и Приказ приняты Российским авиационно-космическим агентством в пределах предоставленных ему полномочий и не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» (далее – Госкорпорация «Роскосмос») в письменном отзыве на административное исковое заявление пояснила, что в данный момент к ее полномочиям относится принятие нормативных правовых актов в сфере космической деятельности.

Министерство обороны Российской Федерации (далее – Минобороны России) и Министерство транспорта Российской Федерации представили в суд письменные объяснения, в которых указали, что они не являются участниками правоотношений, связанных с применением оспариваемых актов, эти акты ими не издавались и в отношении административных истцов не применялись.

Минюст России в письменном отзыве полагал, что требования административных истцов подлежат удовлетворению, поскольку Правила и Приказ не зарегистрированы и официально не опубликованы, в связи с чем не могут применяться в целях регулирования правоотношений в сфере производства полетов экспериментальной авиации и использования воздушного пространства Российской Федерации.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. административное исковое заявление Осейко А.М. и Старкова А.М. удовлетворено, Правила и Приказ признаны не действующими со дня их принятия.

Не согласившись с таким решением, Минпромторг России подал апелляционную жалобу, в которой просит его изменить и признать Правила и Приказ не действующими со дня вступления решения суда в законную силу.

В жалобе указано, что оспариваемые акты до вынесения обжалуемого решения длительное время применялись и на их основании реализовывались права граждан и организаций, ими также руководствовались судебные органы при рассмотрении ряда дел. В связи с этим суд мог признать их не действующими со дня вступления решения в законную силу.

Госкорпорация «Роскосмос» и Минобороны России представили письменные отзывы на апелляционную жалобу, в которых просили ее удовлетворить.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Осейко А.М. и Старков А.М. просили в ее удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Минюст России в возражениях на апелляционную жалобу просил оставить ее без удовлетворения, а решение суда первой инстанции без изменения.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены или изменения обжалуемого решения суда не находит.

В силу пункта 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, определенном Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 Положения о подготовке федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 360, федеральные правила использования воздушного пространства и федеральные авиационные правила являются частью воздушного законодательства Российской Федерации и обязательны для исполнения гражданами и юридическими лицами.

Пунктом 6 названного положения (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2000 г. № 344, действовавшей до 20 июля 2010 г.) предусматривалось, что федеральные авиационные правила в области экспериментальной авиации утверждаются и вводятся в действие Российским авиационно-космическим агентством.

С учетом изложенного вывод суда первой инстанции о том, что Правила и Приказ были приняты Российским авиационно-космическим агентством в пределах имевшихся у данного органа полномочий, является правильным.

В соответствии с частью 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.

Подробно проанализировав содержание оспариваемых актов, суд первой инстанции обоснованно указал в решении, что их положения затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, имеют межведомственный характер.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти определен Указом № 763, который предусматривает, 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).

Пунктом 9 данного Указа в редакции, действовавшей на день принятия Правил и Приказа, устанавливалось, что 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».

Согласно действующей редакции приведенного пункта Указа № 763 нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В пункте 10 Правил № 1009 закреплено, 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.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, и включает: правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации; антикоррупционную экспертизу этого акта; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоение

регистрационного номера; занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11).

Поскольку Правила и Приказ затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, имеют межведомственный характер, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что они подлежали регистрации в Минюсте России и официально опубликованию, однако приведенные выше правила введения в действие нормативных правовых актов в данном случае соблюдены не были.

Ввиду изложенного и с учетом того, что в силу подпункта «г» пункта 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд обязан выяснить, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу, Правила и Приказ подлежали признанию недействующими.

С доводом апелляционной жалобы о том, что суд мог признать оспариваемые акты не действующими со дня вступления решения в законную силу, поскольку они применялись на протяжении длительного периода, на их основании реализовывались права граждан и организаций, ими руководствовались судебные органы при рассмотрении ряда дел, согласиться нельзя.

Судом первой инстанции в обжалуемом решении правомерно отмечено, что 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 факт применения Правил и Приказа независимо от продолжительности не имеет правового значения.

Пунктом 10 Указа № 763 предусмотрено, 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.

Как разъяснено в пункте 40 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов,

содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной), не опубликованные в предусмотренном порядке, а равно имеющие иные нарушения порядка принятия и введения в действие, свидетельствующие об отсутствии у них юридической силы, не влекут правовых последствий и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке. Установив такие нарушения, суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в суд его отдельных положений), как не имеющего юридической силы с момента его принятия, вывод о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта.

Следовательно, суд первой инстанции, установив нарушение порядка введения в действие Правил и Приказа, руководствуясь пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, правомерно признал оспариваемые акты не действующими со дня их принятия.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Министерства промышленности и торговли Российской Федерации – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

В.П. Меркулов