



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-15

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

26 февраля 2019 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Иваненко Ю.Г.
при секретаре Сибиле Г.В.
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям Пойма Игоря Геннадьевича о признании частично недействующими пунктов 2, 7 Федеральных авиационных правил «Медицинское освидетельствование лётного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации», утверждённых приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 50, о признании недействующим пункта 1 приложения «Изменения, вносимые в приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 50» к приказу Министерства транспорта Российской Федерации от 28 ноября 2014 г. № 325,

установил:

приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 50 утверждены Федеральные авиационные правила «Медицинское освидетельствование лётного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации» (далее соответственно – Приказ № 50, Правила). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 7 мая 2002 г., регистрационный номер 3417, и опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 27 мая 2002 г., № 21, в «Российской газете» 30 мая 2002 г., № 95.

Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 28 ноября 2014 г. № 325 (далее – Приказ № 325) внесены изменения в Приказ № 50. Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 11 декабря 2014 г., регистрационный номер 35128, и опубликован в «Российской газете» 24 декабря 2014 г., № 293.

Согласно пункту 2 Правил по результатам медицинского освидетельствования выдаётся медицинское заключение (образец – приложение № 1), являющееся неотъемлемой частью свидетельства авиационного персонала.

Указанный пункт действует в редакции приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 1 ноября 2004 г. № 27, зарегистрированного в Министерстве юстиции Российской Федерации 22 ноября 2004 г., регистрационный номер № 6129, и опубликованного в «Российской газете» 25 ноября 2004 г., № 261, в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 29 ноября 2004 г., № 48.

Пунктом 7 Правил предусмотрено, что авиационный персонал без медицинского заключения или с истекшим сроком действия медицинского заключения к выполнению профессиональных обязанностей не допускается.

Согласно пункту 1 приложения к Приказу № 325 «Изменения, вносимые в приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 50» в преамбуле Приказа № 50 ссылка на статью 53 Федерального закона от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ «Воздушный кодекс Российской Федерации», подпункты 75 и 96 пункта 8 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1038, заменена указанием на статью 52 Федерального закона от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ «Воздушный кодекс Российской Федерации».

Пойм И.Г., имеющий свидетельство линейного пилота, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением о признании частично недействующими пунктов 2, 7 Правил, ссылаясь на их противоречие статье 53 Воздушного кодекса Российской Федерации, постановлению Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 г. № 670 «Об утверждении Правил проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение свидетельств, позволяющих выполнять функции членов экипажа гражданского воздушного судна, за исключением сверхлёгкого пилотируемого гражданского воздушного судна с массой конструкции 115 килограммов и менее, беспилотного гражданского воздушного судна с максимальной взлётной массой 30 килограммов и менее, сотрудников по обеспечению полётов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения, требованиям федеральных авиационных правил, а также выдачи таких свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации» (далее – Правила № 670), приказу Министерства транспорта Российской Федерации от 10 февраля 2014 г.

№ 32 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования, предъявляемые к оформлению и форме свидетельств авиационного персонала гражданской авиации», статье 68 Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации». По его мнению, оспариваемые в части пункты административным ответчиком приняты с превышением имеющихся полномочий, ими незаконно введены ограничения срока действия бессрочного свидетельства линейного пилота, которые препятствуют реализации его права выполнять деятельность пилота по истечении срока действия медицинского заключения, что нарушает его законные интересы.

Поймом И.Г. также подано административное исковое заявление о признании частично недействующим пункта 1 приложения к Приказу № 325, в котором он считает, что оспариваемое нормативное положение нарушает его права и противоречит статье 53 Воздушного кодекса Российской Федерации, статье 5, главе 34 Трудового кодекса Российской Федерации, положениям Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации», Правилам № 670. В обоснование требования Пойм И.Г. указывает, что при издании Приказа № 325 министерство, заменяя правовые основания для издания Приказа № 50, превысило свои полномочия и незаконно распространило (сохранило) действие норм Приказа № 50 в части обязательного медицинского освидетельствования лиц, имеющих свидетельство пилота (лётный состав), организациями, назначенными Министерством транспорта Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2019 г. поданные административные исковые заявления Пойма И.Г. объединены в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения.

Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации и Министерство здравоохранения Российской Федерации в письменных возражениях указали, что нормативные правовые акты приняты федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

В судебном заседании административный истец Пойм И.Г. и его представитель Затейщиков А.П. поддержали заявленные требования.

Представитель Министерства транспорта Российской Федерации Коновалов Д.В., представитель Министерства юстиции Российской Федерации Каспарова Н.В. не признали административный иск.

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

Выслушав объяснения административного истца Пойма И.Г. и его представителя Затейщикова А.П., возражения представителя Министерства

транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Каспаровой Н.В., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административных исковых заявлений.

Федеральные правила использования воздушного пространства и федеральные авиационные правила согласно пункту 2 статьи 2 Воздушного кодекса Российской Федерации являются нормативными актами, регулирующими отношения в области использования воздушного пространства и в области авиации. Они принимаются в порядке, определённом Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 53 данного кодекса (в редакции, действовавшей на день издания Правил) лица из числа авиационного персонала гражданской авиации допускаются к деятельности при наличии сертификата (свидетельства). Требования, предъявляемые к авиационному персоналу гражданской авиации, устанавливаются федеральными авиационными правилами.

Федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, является Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России), которое вправе самостоятельно принимать нормативные правовые акты, включая федеральные авиационные правила (пункт 1, подпункт 5.2.53.8 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395).

На день принятия оспариваемого нормативного правового акта полномочия Минтранса России как федерального органа исполнительной власти, проводящего государственную политику и осуществляющего управление в области транспортного комплекса, а также в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, координирующего деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти, определялись в соответствии с Положением о Министерстве транспорта Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1038, согласно подпунктам 75 и 96 пункта 8 которого Минтранс России являлся специально уполномоченным органом в области гражданской авиации, утверждал в установленных случаях требования к состоянию здоровья авиационного персонала, организовывал и совершенствовал проведение врачебно-лётной экспертизы и оказание лечебно-профилактической помощи.

Принятие Министерством транспорта Российской Федерации федеральных авиационных правил в области регулирования деятельности гражданской авиации предусмотрено также Положением о подготовке федеральных правил использования воздушного транспорта и федеральных авиационных правил, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 360.

Правила (в первоначальной редакции и в редакции Приказа № 325) были в установленном порядке согласованы с Министерством здравоохранения Российской Федерации, что подтверждается объяснениями Минюста России и представленными материалами о государственной регистрации оспариваемой редакции приказа.

Правила и Приказ изданы компетентным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных ему полномочий и с соблюдением порядка издания нормативных правовых актов, требований, установленных для их государственной регистрации и опубликования. Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2018 г. № АКПИ18-828.

Довод административного истца о нарушении его прав Приказом № 325 в части внесения им изменения в преамбулу Приказа № 50 и замене ссылки на нормативные правовые акты, в частности статьи 53 Воздушного кодекса Российской Федерации на статью 52 этого кодекса, в соответствии с которыми утверждены Правила, следует признать несостоятельным, поскольку данное изменение обусловлено внесением изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и приведением Приказа № 50 и утверждённых им Правил в актуальную редакцию в соответствии с законом.

Так, Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» пункт 1 статьи 53 названного кодекса, в абзаце втором которого было закреплено, что требования, предъявляемые к авиационному персоналу гражданской авиации, устанавливаются федеральными авиационными правилами, изложен в новой редакции, не содержащей подобной нормы, а пункт 1 статьи 52 Кодекса дополнен абзацем следующего содержания: «Требования к специалистам согласно перечням специалистов авиационного персонала устанавливаются федеральными авиационными правилами».

Кроме того, как до, так и после указанных изменений действие Правил, как следует из их наименования и содержания, распространялось на лётный, диспетчерский состав, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации.

Федерального закона или иного нормативного правового акта, который исключал бы их применение в соответствующей части к лицам, имеющим свидетельство линейного пилота, обладателем которого является административный истец, а равно обязывал бы Минтранс России принять подобные изменения Правил, не имеется.

Утверждения административного истца о противоречии пунктов 2, 7 Правил статье 53 Воздушного кодекса Российской Федерации, Правилам № 670, Федеральным авиационным правилам «Требования, предъявляемые к оформлению и форме свидетельств авиационного персонала гражданской авиации», статье 68 Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «О государственном языке Российской Федерации» лишены правовых оснований.

Предусмотренные оспариваемыми пунктами нормативные положения о том, что по результатам медицинского освидетельствования выдаётся медицинское заключение, являющееся неотъемлемой частью свидетельства авиационного персонала, и что авиационный персонал без медицинского заключения или с истекшим сроком действия медицинского заключения к выполнению профессиональных обязанностей не допускается, соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

К авиационному персоналу относятся лица, которые имеют профессиональную подготовку, осуществляют деятельность по обеспечению безопасности полётов воздушных судов или авиационной безопасности, по организации, выполнению, обеспечению и обслуживанию воздушных перевозок и полётов воздушных судов, выполнению авиационных работ, организации использования воздушного пространства, организации и обслуживанию воздушного движения и включены в перечни специалистов авиационного персонала (часть 1 статьи 52 Воздушного кодекса Российской Федерации).

Перечень специалистов авиационного персонала гражданской авиации Российской Федерации утверждён приказом Минтранса России от 4 августа 2015 г. № 240 и включает специалистов, входящих в состав лётного экипажа гражданской авиации, к числу которых относится пилот (пункт 1).

Согласно Правилам № 670 лицам, прошедшим подготовку по программам подготовки, утверждённым в соответствии со статьёй 54 Воздушного кодекса Российской Федерации, и проверку соответствия их знаний, навыков, опыта, возраста и состояния здоровья требованиям федеральных авиационных правил, Федеральным агентством воздушного транспорта выдаются свидетельства, позволяющие выполнять функции членов экипажа гражданского воздушного судна, за исключением сверхлёгкого пилотируемого гражданского воздушного судна с массой конструкции 115 килограммов и менее, беспилотного гражданского воздушного судна с максимальной взлётной массой 30 килограммов и менее, сотрудников по обеспечению полётов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения.

Названный правовой акт не определяет срок действия свидетельства.

Требования, предъявляемые к оформлению и форме указанных свидетельств, согласно пункту 1¹ статьи 53 Воздушного кодекса Российской Федерации устанавливаются федеральными авиационными правилами.

Федеральными авиационными правилами «Требования, предъявляемые к оформлению и форме свидетельств авиационного персонала гражданской авиации», утверждёнными приказом Минтранса России от 10 февраля 2014 г. № 32, определено, что на лицевой стороне свидетельства указывается информация, что оно действует бессрочно, за исключением случаев, когда оно аннулировано, приостановлено или заменено на новое свидетельство (подпункт «а» пункта 8).

В системе действующего правового регулирования указание на бессрочность действия свидетельства само по себе не означает, как ошибочно полагает административный истец, что лица, которым оно выдано, освобождены от обязанности проходить медицинские осмотры или медицинское освидетельствование в случаях, установленных законом или иными нормативными правовыми актами.

Трудовой кодекс Российской Федерации, на который указывает в обоснование своего требования административный истец, предусматривает обязанности работодателя обеспечить:

в случаях, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, организовывать проведение за счёт собственных средств обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотров, других обязательных медицинских осмотров, обязательных психиатрических освидетельствований работников, внеочередных медицинских осмотров, обязательных психиатрических освидетельствований работников по их просьбам в соответствии с медицинскими рекомендациями с сохранением за ними места работы (должности) и среднего заработка на время прохождения указанных медицинских осмотров, обязательных психиатрических освидетельствований;

недопущение работников к исполнению ими трудовых обязанностей без прохождения обязательных медицинских осмотров, обязательных психиатрических освидетельствований, а также в случае медицинских противопоказаний (часть вторая статьи 212).

При этом работники, в частности, занятые на работах, связанных с движением транспорта, проходят обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические (для лиц в возрасте до 21 года – ежегодные) медицинские осмотры для определения пригодности этих работников для выполнения поручаемой работы и предупреждения профессиональных заболеваний. В соответствии с медицинскими рекомендациями указанные работники проходят внеочередные медицинские осмотры (часть первая статьи 213 приведённого кодекса).

В силу статьи 214 Трудового кодекса Российской Федерации проведение обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров, других обязательных медицинских осмотров, а также внеочередных медицинских осмотров по направлению работодателя в случаях,

предусмотренных данным кодексом и иными федеральными законами, является обязанностью работника.

Частью 7 статьи 46 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» установлено, что порядок и периодичность проведения медицинских осмотров, диспансеризации, диспансерного наблюдения и перечень включаемых в них исследований утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

По названному закону медицинский осмотр представляет собой комплекс медицинских вмешательств, направленных на выявление патологических состояний, заболеваний и факторов риска их развития (часть 1 статьи 46), а медицинское освидетельствование – совокупность методов медицинского осмотра и медицинских исследований, направленных на подтверждение такого состояния здоровья человека, которое влечёт за собой наступление юридически значимых последствий (часть 1 статьи 65).

Согласно пункту 3¹ статьи 52 Воздушного кодекса Российской Федерации лица из числа специалистов авиационного персонала проходят обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические (в течение трудовой деятельности) медицинские осмотры, включающие химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов. Порядок проведения предварительных (при поступлении на работу) и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотров устанавливается уполномоченным органом в области гражданской авиации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения (абзацы первый и второй).

Утверждённые Минтрансом России во исполнение требований части 1 статьи 52 Воздушного кодекса Российской Федерации Федеральные авиационные правила «Требования к членам экипажа воздушных судов, специалистам по техническому обслуживанию воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полётов (полётным диспетчерам) гражданской авиации» (приказ от 12 сентября 2008 г. № 147) предусматривают, что в случаях, установленных данными правилами, обладатель свидетельства должен иметь действующее медицинское заключение, выданное в соответствии с требованиями Федеральных авиационных правил «Медицинское освидетельствование лётного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации» (пункт 1.7).

Исходя из приведённых выше законоположений в их системном единстве с упоминаемыми федеральными авиационными правилами, следует сделать вывод, что оспариваемые нормативные положения направлены на обеспечение охраны труда специалистов авиационного персонала и обеспечение

безопасности полётов гражданских воздушных судов, поэтому они не могут рассматриваться как нарушающие права, свободы и законные интересы граждан.

Безосновательным является и утверждение административного истца о несоответствии оспариваемых нормативных положений статье 68 Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «О государственном языке Российской Федерации», так как пункты 2 и 7 Правил не содержат предписаний, входящих в противоречие с требованиями названных актов.

Иные доводы административного истца фактически сводятся к его личному несогласию с действующим правовым регулированием, связанным с необходимостью наличия у специалистов авиационного персонала соответствующего медицинского заключения, установление которого относится в полномочиям Минтранса России при принятии федеральных авиационных правил и утверждении требований к специалистам согласно перечню специалистов авиационного персонала гражданской авиации (подпункт 5.2.53.8 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации).

При изложенных обстоятельствах оспариваемые нормативные положения соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

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

решил:

в удовлетворении административных исковых заявлений Пойма Игоря Геннадьевича о признании частично недействующими пунктов 2, 7 Федеральных авиационных правил «Медицинское освидетельствование лётного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации», утверждённых приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 50, о признании недействующим пункта 1 приложения «Изменения, вносимые в приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 50» к приказу Министерства транспорта Российской Федерации от 28 ноября 2014 г. № 325 отказать.

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