



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-164

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

4 июня 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.
Горбачевой Е.А.
Коробкова Е.И.

рассмотрела 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 летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации», утвержденных 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

по апелляционной жалобе Пойма И.Г. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2019 г., которым в удовлетворении административных исковых заявлений отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения административного истца Пойма И.Г., поддержавшего апелляционную жалобу, объяснения представителя Министерства транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство транспорта Российской Федерации (далее также – Минтранс России) приказом от 22 апреля 2002 г. № 50 (далее – Приказ № 50) утвердило Федеральные авиационные правила «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации» (далее – 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) в Приказ № 50 внесены изменения.

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.

В силу пункта 2 Правил по результатам медицинского освидетельствования выдается медицинское заключение (образец – приложение № 1), являющееся неотъемлемой частью свидетельства авиационного персонала.

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

В соответствии с пунктом 1 приложения к Приказу № 325 в преамбуле Приказа № 50 ссылка на статью 53 Воздушного кодекса Российской Федерации, подпункты 75 и 96 пункта 8 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1038, заменена указанием на статью 52 Воздушного кодекса Российской Федерации.

Пойм И.Г., имеющий свидетельство линейного пилота, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением, в котором просил признать частично недействующими пункты 2, 7 Правил. В обоснование заявления административный истец ссылался на то, что оспариваемые нормы не соответствуют статье 68 Конституции Российской Федерации, статье 53 Воздушного кодекса Российской Федерации, Федеральному закону от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке 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 сверхлегкого пилотируемого гражданского воздушного судна с массой конструкции 115

килограммов и менее, беспилотного гражданского воздушного судна с максимальной взлетной массой 30 килограммов и менее, сотрудников по обеспечению полетов 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 Минтранса России от 10 февраля 2014 г. № 32 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования, предъявляемые к оформлению и форме свидетельств авиационного персонала гражданской авиации». В административном исковом заявлении указано, что Минтранс России оспариваемыми положениями, принятыми с превышением компетенции, фактически ввел для пилотов необоснованные ограничения срока действия бессрочного свидетельства линейного пилота, которые препятствуют реализации его права выполнять деятельность пилота по истечении срока действия медицинского заключения.

Также Пойм И.Г. обратился в суд с административным исковым заявлением о признании частично недействующим пункта 1 приложения к Приказу № 325, полагая, что он 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.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2019 г. указанные административные иски объединены для совместного рассмотрения и разрешения в одно производство.

Минтранс России, Министерство юстиции Российской Федерации и Министерство здравоохранения Российской Федерации административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что оспариваемые нормативные правовые акты утверждены федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, не противоречат действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления Пойму И.Г. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска в связи с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для административного дела, недоказанностью установленных судом обстоятельств, имеющих значение для административного дела, несоответствием выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам административного дела, нарушением норм материального и процессуального права.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минтранс России просит в ее удовлетворении отказать, полагает, что обжалуемое решение является законным и обоснованным, а доводы апелляционной жалобы идентичны доводам, которые были предметом рассмотрения в суде первой инстанции и которым суд дал надлежащую оценку.

В заседание суда апелляционной инстанции представитель Министерства здравоохранения Российской Федерации не явился, о месте и времени судебного заседания извещен надлежащим образом.

Министерство юстиции Российской Федерации поддержало позицию, высказанную в суде первой инстанции, и просило рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего представителя.

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

Согласно пункту 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.

Пунктом 1 статьи 53 данного кодекса (в редакции, действовавшей на день издания оспариваемого нормативного правового акта) предусматривалось, что 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 Минтранс России, который вправе самостоятельно принимать нормативные правовые акты, включая федеральные авиационные правила (пункт 1, подпункт 5.2.53.8 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395).

На день принятия Приказа № 50 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, утвержденным 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 Минтрансом России федеральных авиационных правил в области регулирования деятельности гражданской авиации предусмотрено также Положением о подготовке федеральных правил использования воздушного транспорта и федеральных авиационных правил, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 360.

Правила (в первоначальной редакции и в редакции приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 28 ноября 2014 г. № 325) были в установленном порядке согласованы с Министерством здравоохранения Российской Федерации, что подтверждается объяснениями Министерства юстиции Российской Федерации и представленными материалами о государственной регистрации оспариваемой редакции приказа. Данные обстоятельства также ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2018 г. № АКПИ18-828.

С учетом приведенных положений нормативных правовых актов суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что оспариваемые Правила приняты Минтрансом России в пределах имеющихся у него полномочий и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования.

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».

Как правильно указано в обжалуемом решении, действие Правил как до, так и после внесения в них изменений 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, не имеется.

Таким образом, довод административного истца о нарушении его прав Приказом № 325 в части внесения им изменения в преамбулу Приказа № 50 и замены ссылки на нормативные правовые акты, в частности статьи 53

Воздушного кодекса Российской Федерации на статью 52 этого кодекса, в соответствии с которыми утверждены Правила, обоснованно признан несостоятельным.

Предусмотренные пунктами 2, 7 Правил нормативные положения о том, что по результатам медицинского освидетельствования выдается 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, как правильно указано в оспариваемом решении.

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

Пунктом 1 приказа Минтранса России от 4 августа 2015 г. № 240 утвержден перечень специалистов авиационного персонала гражданской авиации Российской Федерации, входящих в состав летного экипажа гражданской авиации, который включает: пилота; внешнего пилота; штурмана; бортрадиста; бортинженера (бортмеханика); летчика-наблюдателя.

В силу пунктов 1 и 3 Правил № 670 лицам, прошедшим подготовку по программам подготовки, утвержденным в соответствии со статьей 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 сверхлегкого пилотируемого гражданского воздушного судна с массой конструкции 115 килограммов и менее, беспилотного гражданского воздушного судна с максимальной взлетной массой 30 килограммов и менее, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения. Срок действия такого свидетельства не установлен, однако это не означает, что лица, которым оно выдано, освобождены от обязанности проходить медицинские осмотры или медицинское освидетельствование в случаях, установленных законом или иными нормативными правовыми актами.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 8 Федеральных авиационных правил «Требования, предъявляемые к оформлению и форме свидетельств авиационного персонала гражданской авиации», утвержденных приказом

Минтранса России от 10 февраля 2014 г. № 32, на лицевой стороне свидетельства указывается информация, что оно действует бессрочно, за исключением случаев, когда оно аннулировано, приостановлено или заменено на новое свидетельство.

Утвержденные 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 полетов (полетным 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 летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации» (пункт 1.7).

Согласно пункту 7 статьи 46 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» 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.

Согласно абзацам первому, второму пункта 3¹ статьи 52 Воздушного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 230-ФЗ) 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.

Утверждение административного истца о противоречии оспариваемых норм Трудовому кодексу Российской Федерации обоснованно признано несостоятельным.

Так, статьей 212 Трудового кодекса Российской Федерации установлено, что работодатель обязан:

в случаях, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, организовывать проведение за счет 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;

обеспечить недопущение работников к исполнению ими трудовых обязанностей без прохождения обязательных медицинских осмотров, обязательных психиатрических освидетельствований, а также в случае медицинских противопоказаний.

При этом в силу части 1 статьи 213 Трудового кодекса Российской Федерации работники, занятые на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (в том числе на подземных работах), а также 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.

Согласно статье 214 Трудового кодекса Российской Федерации прохождение 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.

Таким образом, в целях обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности, охраны труда специалистов авиационного персонала федеральным законодателем закреплены требования об обязательных предварительных и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотрах лиц из числа специалистов авиационного персонала, которые не могут рассматриваться как нарушающие права, свободы и законные интересы граждан. Утверждение в апелляционной жалобе о том, что медицинское освидетельствование проводится только в отношении лиц, претендующих на получение свидетельств авиационного персонала, противоречит приведенным выше положениям законодательства.

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

С учетом изложенного выше судом первой инстанции сделан обоснованный вывод о том, что доводы административного истца о

противоречии пунктов 2, 7 Правил статье 53 Воздушного кодекса Российской Федерации, Правилам № 670, приказу Минтранса России от 10 февраля 2014 г. № 32 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования, предъявляемые к оформлению и форме свидетельств авиационного персонала гражданской авиации», пункта 1 приложения к Приказу № 325 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 лишены правовых оснований.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе при вынесении решения судом первой инстанции не был нарушен принцип состязательности и равноправия сторон. Из протокола судебного заседания усматривается, что все требования статьи 14 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации судом были соблюдены. В силу части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 данной статьи, в полном объеме.

Довод апелляционной жалобы о том, что оспариваемые положения содержат правовую неопределенность, ошибочен, так как они отвечают критериям точности, ясности и недвусмысленности, не вызывают неоднозначного толкования в судебной практике.

Как правильно отмечено в обжалуемом решении, доводы административного истца фактически сводятся к 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).

Следует отметить, что необходимость обязательного медицинского обследования обусловлена целью обеспечения безопасности полетов и структурой заболеваемости специалистов авиационного персонала гражданской авиации, чье состояние здоровья является фактором, от которого напрямую зависит безопасность полетов гражданских воздушных судов.

Установив, что пункты 2, 7 Правил, пункт 1 приложения к Приказу № 325 не противоречат федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, в том числе Конституции Российской Федерации, прав и законных интересов административного истца не нарушают, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного

судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административных исковых заявлений Пойма И.Г.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

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

определила:

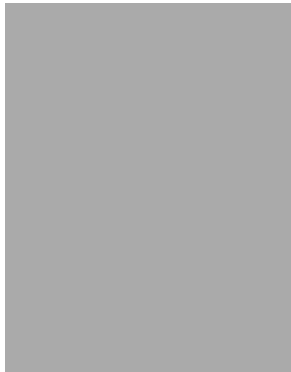
решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Пойма Игоря Геннадьевича – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев

Е.В. Горчакова