



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-437

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 августа 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 административному исковому заявлению Ионова Николая Владимировича о признании недействующими подпункта 2 пункта 1 (в части), подпункта 1 пункта 3 (в части), подпункта 4 пункта 12, пунктов 9 (в части), 14 (в части), 43 (в части), 44 (в части), 47 (в части) 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, графы 1 приложения № 3, пунктов 4, 9, 11.2 приложения № 5, абзаца пятого статьи 5, абзаца шестого статьи 20, абзацев восемнадцатого, двадцатого, двадцать первого статьи 29, абзаца десятого статьи 31, абзаца второго статьи 32, абзаца пятого статьи 37 (в части), абзаца третьего статьи 41, абзаца второго статьи 51 (в части), статьи 53 (в части), абзаца первого статьи 59 (в части) приложения № 6 к данным правилам и по административному исковому заявлению Пойма Игоря Геннадьевича о признании недействующим приложения № 3 к указанным правилам,

установил:

приказом Министерства транспорта Российской Федерации (далее также – Минтранс России) 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 – Правила). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 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.

Согласно подпункту 2 пункта 1 Правил обязательному медицинскому освидетельствованию подлежат в том числе студенты и курсанты высших и средних учебных заведений гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, бортпроводников, специалистов по организации воздушного движения (далее – курсанты).

Медицинское заключение первого класса действительно в течение срока, не превышающего 12 месяцев (подпункт 1 пункта 3 Правил).

В пункте 9 Правил закреплено, что проверку соответствия состояния здоровья кандидатов на получение свидетельств авиационного персонала гражданской авиации и их обладателей требованиям этих правил (медицинское освидетельствование) осуществляют Центральная врачебно-лётная экспертная комиссия гражданской авиации (далее – ЦВЛЭК ГА, врачебно-лётная экспертная комиссия гражданской авиации (далее – ВЛЭК ГА) или медицинские эксперты, образованные (назначенные) приказом органа по выдаче свидетельств.

Данный пункт действует в редакции приказа Минтранса России от 26 июня 2017 г. № 241, зарегистрированного в Минюсте России 31 июля 2017 г., регистрационный номер № 47590, и опубликованного на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 1 августа 2017 г.

Подпунктом 4 пункта 12 Правил установлено, что кандидаты, признанные годными к обучению по состоянию здоровья, подлежат профессионально-психофизиологическому отбору, который проводится через три дня после освидетельствования во ВЛЭК ГА.

Исходя из подпункта 1 пункта 14 Правил требования к состоянию здоровья предъявляются в зависимости от категории авиационного персонала. В соответствии с этим по графе I освидетельствуются: кандидаты, поступающие в учебные заведения гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, специалистов, осуществляющих управление движением воздушных судов в воздухе (далее – диспетчеры УВД), бортпроводников, и курсанты учебных заведений, обучающиеся этим специальностям (кроме выпускного курса).

В соответствии с пунктом 43 Правил наблюдение за лётным составом, бортоператорами, бортпроводниками, диспетчерами УВД, курсантами и пилотами авиации общего назначения (далее – пилоты АОН) в межкомиссионный период проводится врачом авиационного предприятия, в учебном заведении – отрядно-курсовым врачом, врачами-специалистами

ВЛЭК ГА или, по рекомендации ВЛЭК ГА, врачами-специалистами лечебно-профилактических учреждений территориальных органов здравоохранения.

Лечебно-профилактические, оздоровительные мероприятия, контрольные исследования и назначения лётному составу, бортоператорам, бортпроводникам, диспетчерам УВД, курсантам и пилотам АОН осуществляются в индивидуальном порядке в соответствии с рекомендациями ВЛЭК ГА на основании нормативных документов Минздрава России и Минтранса России (пункт 44 Правил).

Медицинский осмотр курсантов учебных заведений гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, диспетчеров УВД и бортпроводников проводится отрядно-курсовым врачом каждые шесть месяцев (пункт 47 Правил).

В приложении № 3 к Правилам установлены требования к состоянию здоровья, на основании которых определяется годность к лётной работе, работе по управлению воздушным движением, работе бортпроводником, бортоператором, пилотом авиации общего назначения и обучению в учебных заведениях гражданской авиации (далее также – Требования). В графе I этого приложения перечислен следующий авиационный персонал: кандидаты, поступающие в учебные заведения гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, диспетчеров, курсанты, обучающиеся этим специальностям (кроме выпускного курса).

В приложении № 5 к Правилам указан объём обследования в целях врачебно-лётной экспертизы, согласно пункту 4 которого осмотр дерматовенеролога проводится при освидетельствовании лиц, поступающих в учебные заведения гражданской авиации. Психологическое обследование проводится в том числе кандидатам для обучения по специальности пилот, штурман, бортинженер, диспетчер УВД, признанным годными к обучению по состоянию здоровья, а также курсантам (студентам) при перерыве в учёбе более четырёх месяцев (абзац второй пункта 9). Рентгенография (крупнокадровая флюорография) придаточных пазух носа проводится кандидатам, поступающим в учебные заведения гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, бортпроводников (пункт 11.2).

Пункт 4 приложения № 5 действует в редакции приказа Минтранса России от 28 апреля 2003 г. № 125, зарегистрированного в Минюсте России 8 июля 2003 г., регистрационный номер № 4879, и опубликованного в «Российской газете» 30 июля 2003 г., № 151, Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 17 ноября 2003 г., № 46. Абзац второй пункта 9 приложения № 5 действует в редакции приказа Минтранса России от 28 ноября 2014 г. № 325, зарегистрированного в Минюсте России 11 декабря 2014 г., регистрационный номер № 35128, и опубликованного в «Российской газете» 24 декабря 2014 г., № 293.

Приложение № 6 к Правилам содержит пояснения к статьям требований к состоянию здоровья, на основании которых определяется годность к лётной работе, работе по управлению воздушным движением, работе

бортпроводником, бортоператором, пилотом АОН и обучению в учебных заведениях гражданской авиации (далее также – Пояснения).

Согласно абзацу пятому статьи 5 приложения № 6 при выявлении пароксизмальной, эпилептоидной активности и значительно выраженных изменений на ЭЭГ у кандидатов, поступающих в лётные и диспетчерские училища, выносится заключение о негодности.

Для кандидатов к обучению на пилота, штурмана, бортинженера артериальное давление не должно превышать 140/90 мм рт. ст. (абзац шестой статьи 20). Отсутствие первого пальца на стопе является препятствием для лётного обучения. Плоскостопие с высотой продольного свода менее 20 мм определяет негодность к лётному обучению. При обширных плоских рубцах кожи (более 20% поверхности тела) независимо от состояния и степени нарушения функции кандидаты в учебные заведения гражданской авиации и поступающие на работу бортпроводниками, бортоператорами признаются негодными (абзацы восемнадцатый, двадцатый, двадцать первый статьи 29).

Абзац десятый статьи 31 содержит, что кандидаты в лётные училища гражданской авиации с множественными пигментными невусами размерами от 2х3 см и более, расположенными на участках тела, подверженных постоянному давлению одеждой, обувью, признаются негодными.

При наличии инородных тел в грудной стенке или ткани лёгких, отдалённых от крупных сосудов, сердца, не дающих клинических проявлений, и хорошей функции внешнего дыхания экспертное заключение выносится по пункту 32.2. Кандидаты к обучению в училищах гражданской авиации признаются негодными (абзац второй статьи 32).

При всех видах крипторхизма (задержка или эктопия яичка) выносится заключение о негодности к обучению (абзац пятый статьи 37).

Кандидаты в лётные училища и на бортпроводников с витилиго открытых участков тела (лицо, шея, кисти рук), гнездной алопецией к обучению негодны (абзац третий статьи 41).

У кандидатов к обучению на лётную и диспетчерскую специальности по графе I угол гетерофории по горизонтали не должен превышать 3 градуса, по вертикали – 1 градус (абзац второй статьи 51).

При любой степени заикания кандидаты к обучению на пилота, штурмана, бортинженера, диспетчера, бортпроводника признаются негодными. При нарушении произношения отдельных звуков, но с чёткой разборчивой речью кандидаты признаются годными (абзац первый статьи 59).

Ионов Н.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими отдельных положений Правил, а именно: подпункта 2 пункта 1, подпункта 1 пункта 3, пунктов 43, 44, 47 Правил в части установления ограниченного срока действия медицинского заключения для курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации и установления обязанности прохождения медицинского освидетельствования в процессе обучения; пункта 9 Правил в отношении курсантов и кандидатов, поступающих в учебные

заведения гражданской авиации, в части обязанности поступающих на обучение курсантов проходить медицинский осмотр исключительно в ЦВЛЭК ГА, ВЛЭК ГА или у медицинских экспертов, образованных (назначенных) приказом органа по выдаче свидетельств, и установления оспариваемым нормативным правовым актом недопустимости прохождения медицинского осмотра в любом медицинском учреждении; пункта 14 Правил в части установления особых и повышенных требований к состоянию здоровья курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации, по сравнению с требованиями, предъявляемыми при заключении трудового договора или служебного контракта по соответствующей должности или специальности, и необходимости их освидетельствования по графе I приложения № 3; графы I приложения № 3 к Правилам; абзаца пятого статьи 5, абзаца шестого статьи 20, абзацев восемнадцатого, двадцатого, двадцать первого статьи 29, абзаца десятого статьи 31, абзаца второй статьи 32, абзаца пятого статьи 37, абзаца третьего статьи 41, абзаца второго статьи 51, абзаца первого статьи 59 приложения № 6 к Правилам, устанавливающих особые требования к поступающим на обучение и курсантам, которые не предъявляются к работающим по трудовому договору (контракту) по соответствующей должности или специальности; подпункта 4 статьи 12, пунктов 4, 9, 11.2 приложения № 5, статьи 53 приложения № 6 к Правилам, устанавливающих особые виды обследований для поступающих на обучение и курсантов, требования о проведении которых не предъявляются к работающим по трудовому договору (контракту) по соответствующей должности или специальности.

По его мнению, оспариваемые нормы противоречат Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в г. Чикаго 7 декабря 1944 г., постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 697 «Об утверждении перечня специальностей и направлений подготовки, при приёме на обучение по которым поступающие проходят обязательные предварительные медицинские осмотры (обследования) в порядке, установленном при заключении трудового договора или служебного контракта по соответствующей должности или специальности», Федеральному закону от 21 ноября 2001 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Кроме того, он указывает, что у Министерства транспорта Российской Федерации отсутствовали полномочия на принятие федеральных авиационных правил в части регулирования правоотношений с участием лиц, являющихся курсантами и кандидатами, поступающими в учебные заведения гражданской авиации, поскольку на момент поступления или обучения указанные лица к авиационному персоналу не относятся. Ионов Н.В. считает, что оспариваемые нормативные положения нарушают его право на образование, предусмотренное статьёй 43 Конституции Российской Федерации и статьёй 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в части общедоступности и бесплатности среднего

профессионального образования, право на защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у граждан каких-либо заболеваний, предусмотренное статьёй 5 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а также право на охрану здоровья, предусмотренное статьёй 41 Конституции Российской Федерации.

Пойм И.Г. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим приложения № 3 к Правилам, ссылаясь на то, что указанное приложение издано в соответствии с подпунктами 75 и 96 пункта 8 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1038 (далее также – Постановление № 1038), которое пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» отменено. По его мнению, отмена Постановления № 1038 влечёт за собой и отмену изданного в соответствии с ним приложения № 3 к Правилам.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2019 г. административные дела по административным исковым заявлениям Ионова Н.В. и 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 нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административных истцов.

В судебном заседании административный истец Ионов Н.В. поддержал заявленное требование. Присутствующий в судебном заседании административный истец Пойм И.Г., не имеющий высшего юридического образования, не заявил об отказе от административного иска.

Представители Министерства транспорта Российской Федерации Колыбанов А.А., Тонких С.Р., представитель Министерства юстиции Российской Федерации Максотов Р.А. 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 Ионова Н.В., возражения представителей Министерства транспорта Российской Федерации Колыбанова А.А., Тонких С.Р., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Максотова Р.А., консультацию и пояснения специалиста Потиевского Б.Г., обсудив доводы административного истца Пойма И.Г., 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 (далее – также Кодекс) 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 Кодекса (в редакции, действовавшей на день издания оспариваемого нормативного правового акта) 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, 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 № 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 пространства и федеральных авиационных правил, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 360.

Правила были в установленном порядке согласованы с Министерством здравоохранения Российской Федерации.

Вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2018 г. № АКПИ18-828, от 26 февраля 2019 г. № АКПИ19-15 установлено, что Правила изданы компетентным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных ему полномочий и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования. В связи с этим доводы административных истцов об отсутствии у Минтранса России компетенции на издание оспариваемого акта являются несостоятельными.

Согласно приказу Минтранса России от 22 апреля 2002 г. № 50 правила, включая их приложения, были утверждены в соответствии с подпунктами 75 и 96 пункта 8 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1038, на которое имелась ссылка в первоначальной редакции приказа.

Ввиду утверждения нового положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, к полномочиям которого, как и ранее, отнесено принятие федеральных авиационных правил в области гражданской авиации, постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395 признано утратившим силу Постановление № 1038.

Но данное обстоятельство вопреки доводам Пойма И.Г. не является правовым основанием для признания недействующим приложения № 3 к Правилам, поэтому его административный иск не подлежит удовлетворению.

Доводы Ионова Н.В. о противоречии оспариваемых положений постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 697, Федеральному закону «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» основаны на неверном толковании норм права.

Согласно части 1, пункту 2 части 2 статьи 46 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинский осмотр представляет собой комплекс медицинских вмешательств, направленных на выявление патологических состояний, заболеваний и факторов риска их развития; одним из видов такого осмотра является предварительный медицинский осмотр, проводимый при поступлении на работу в целях определения соответствия состояния здоровья работника поручаемой ему работе, а также при приёме на обучение в случае, предусмотренном частью 7 статьи 55 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

В случаях, установленных законодательством Российской Федерации, прохождение и проведение медицинских осмотров, диспансеризации и диспансерного наблюдения являются обязательными. 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 (части 6, 7 статьи 46 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

В силу пункта 7 статьи 55 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» при приёме на обучение по основным профессиональным образовательным программам по профессиям, специальностям, направлениям подготовки, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, поступающие проходят обязательные предварительные медицинские осмотры (обследования) в порядке, установленном при заключении трудового договора или служебного контракта по соответствующим должности, профессии или специальности.

Перечень специальностей и направлений подготовки, при приёме на обучение по которым поступающие проходят обязательные предварительные медицинские осмотры (обследования) в порядке, установленном при заключении трудового договора или служебного контракта по соответствующей должности или специальности, утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 697, согласно которому обязательным предварительным медицинским осмотрам (обследованиям) подлежат лица, поступающие на обучение по специальностям среднего профессионального образования «лётная эксплуатация летательных аппаратов», «управление движением воздушного транспорта», «эксплуатация воздушных судов и организация воздушного движения» (коды 161005, 161007, 162001), по специальностям высшего образования «лётная эксплуатация и применение авиационных комплексов», «эксплуатация воздушных судов и организация воздушного движения» (коды 161002, 162001).

Положениями статьи 328 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что работники, принимаемые на работу, непосредственно связанную с движением транспортных средств, должны пройти профессиональный отбор и профессиональное обучение в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области транспорта. Приём работника на работу, непосредственно связанную с движением транспортных средств, производится после обязательного предварительного медицинского осмотра в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области здравоохранения, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области транспорта.

Согласно пункту 9 Правил проверку соответствия состояния здоровья кандидатов на получение свидетельств авиационного персонала гражданской

авиации и их обладателей требованиям Правил (медицинское освидетельствование) осуществляют ЦВЛЭК ГА, ВЛЭК ГА или медицинские эксперты, образованные (назначенные) приказом органа по выдаче свидетельств.

Предусмотренный Правилами (подпункты 1, 2 пункта 1, пункт 9) обязательный предварительный медицинский осмотр (обследование) кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, бортпроводников, специалистов по организации воздушного движения, студентов и курсантов высших и средних учебных заведений гражданской авиации по подготовке названных специалистов в порядке, установленном при заключении трудового договора или служебного контракта по соответствующей должности или специальности, соответствует приведённым нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Подобное правовое регулирование отвечает и иным требованиям действующего законодательства.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность, при реализации образовательных программ создают условия для охраны здоровья обучающихся, в том числе обеспечивают наблюдение за состоянием здоровья обучающихся; охрана здоровья обучающихся включает в себя прохождение обучающимися в соответствии с законодательством Российской Федерации медицинских осмотров, в том числе профилактических медицинских осмотров, в связи с занятиями физической культурой и спортом, и диспансеризации (пункт 1 части 4, пункт 6 части 1 статьи 41 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Реализация образовательных программ в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации, членов экипажей судов включает в себя теоретическую, тренажерную и практическую подготовку по эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств по видам транспорта в соответствии с программами, утверждёнными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, при этом она в соответствии с международными требованиями должна обеспечить выполнение норм налёта часов и стажа работы на судне в объёме не менее, чем объём, требуемый международными договорами Российской Федерации (части 4, 5 статьи 85 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Во исполнение требований приведённых законоположений кандидаты, поступающие в учебные заведения гражданской авиации, студенты и курсанты таких учебных заведений должны соответствовать требованиям к состоянию здоровья, установленным Правилами в целях выполнения необходимых видов подготовки по соответствующей программе обучения.

Согласно пунктам 2.18, 2.19 Федеральных авиационных правил «Требования к членам экипажа воздушных судов, специалистам по

техническому обслуживанию воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полётов (полётным диспетчерам) гражданской авиации», утверждённых приказом Минтранса России от 12 сентября 2008 г. № 147, при обучении с целью получения свидетельства пилота обучаемое лицо допускается к самостоятельным полётам, если оно имеет действующее медицинское заключение первого или второго класса. Студенты и курсанты высших и средних учебных заведений гражданской авиации по подготовке пилотов должны иметь медицинское свидетельство первого класса.

Пунктом 10 Правил определено, что задачами медицинского освидетельствования являются: определение годности по состоянию здоровья к лётной работе, управлению воздушным движением, обучению в учебных заведениях гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, бортпроводников и диспетчеров УВД; выявление ранних форм заболеваний, факторов риска и функциональных отклонений в состоянии здоровья с целью назначения оздоровительных мероприятий.

В соответствии с подпунктом 9 пункта 11 Правил при медицинском освидетельствовании во ВЛЭК ГА медицинское заключение о годности (негодности) выносят врачи-специалисты эксперты: терапевт, невролог, хирург, отоларинголог и офтальмолог, руководствуясь Требованиями и Пояснениями.

Проведение медицинского освидетельствования на базе ЦВЛЭК ГА, ВЛЭК ГА или медицинскими экспертами, образованными (назначенными) приказом органа по выдаче свидетельств, ориентировано на определение годности к лётной работе, работе по управлению воздушным движением, работе бортпроводником, бортоператором, пилотом АОН и обучению в учебных заведениях гражданской авиации, то есть на определение профессиональной пригодности.

Соответствие состояния здоровья требованиям федеральных авиационных правил является одним из обязательных условий получения лицом свидетельства специалиста авиационного персонала (пункт 3 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 г. № 670).

Пунктом 7 названных правил предписано, что проверка соответствия состояния здоровья кандидатов на получение свидетельств требованиям федеральных авиационных правил (медицинское освидетельствование)

осуществляется центральной врачебно-лётной экспертной комиссией, врачебно-лётными экспертными комиссиями или лицом, назначенным органом по выдаче свидетельств для осуществления медицинского освидетельствования кандидатов на получение свидетельств (далее – медицинский эксперт). Порядок образования и работы центральной врачебно-лётной экспертной комиссии, врачебно-лётных экспертных комиссий, медицинских экспертов, а также требования к членам этих комиссий и медицинским экспертам устанавливаются Министерством транспорта Российской Федерации (абзацы первый, второй).

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1640 утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения», в структуру которой в 2019–2024 годах входит ведомственная целевая программа «Медицинское обеспечение авиационного персонала гражданской авиации», предусматривающая одной из своих целей выполнение плана проверок соответствия состояния здоровья лиц из числа авиационного персонала и студентов (курсантов) образовательных организаций гражданской авиации требованиям федеральных авиационных правил в полном объёме.

По общему правилу авиационный персонал без медицинского заключения или с истёкшим сроком действия медицинского заключения к выполнению профессиональных обязанностей не допускается (пункт 7 Правил).

Установленные в подпункте 2 пункта 1, подпункте 1 пункта 3, пунктах 43, 44, 47 Правил положения, касающиеся обязательного медицинского обследования, срока действия медицинского заключения, наблюдения за курсантами в межкомиссионный период в учебном заведении отрядно-курсовым врачом, врачами-специалистами ВЛЭК ГА или, по рекомендации ВЛЭК ГА, врачами-специалистами лечебно-профилактических учреждений территориальных органов здравоохранения, медицинского осмотра курсантов отрядно-курсовым врачом каждые шесть месяцев, а также осуществления в индивидуальном порядке в соответствии с рекомендациями ВЛЭК ГА на основании нормативных документов Минздрава России и Минтранса России лечебно-профилактических, оздоровительных мероприятий, контрольных исследований и назначений курсантам, не имеют противоречий с действующим законодательством, включая требования федеральных законов «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации».

Федеральный закон или иной нормативный правовой акт большей юридической силы, которым бы противоречили в оспариваемых частях положения подпункта 4 пункта 12, пункта 14, пунктов 4, 9, 11.2 приложения № 5, абзаца пятого статьи 5, абзаца шестого статьи 20, абзацев восемнадцатого, двадцатого, двадцать первого статьи 29, абзаца десятого статьи 31, абзаца второго статьи 32, абзаца пятого статьи 37, абзаца третьего статьи 41, абзаца второго статьи 51, статьи 53, абзаца первого статьи 59 приложения № 6, отсутствуют. Соответственно, правовых оснований

для удовлетворения требований Ионова Н.В. в указанной части также не имеется.

Как следует из абзаца первого приложения № 6 к Правилам, установленные ими Требования (приложение № 3) разработаны с учётом характера заболеваний, особенностей течения, степени функциональных нарушений и влияния заболеваний на профессиональную работоспособность. Требования дают основу для вынесения медицинского заключения о степени годности авиационного персонала к работе (обучению) и учитывают возможность применения в каждом конкретном случае принципа индивидуального подхода.

Нельзя согласиться с доводом Ионова Н.В. о дискриминационном характере оспариваемых нормативных положений, устанавливающих, как он указывает, особые и повышенные требования к состоянию здоровья курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации, по сравнению с требованиями, предъявляемыми при заключении трудового договора или служебного контракта по соответствующей должности или специальности.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания; субъекты права при равных условиях должны находиться в равном положении, если же условия не являются равными, федеральный законодатель вправе устанавливать для них различный правовой статус; конституционный принцип, предполагающий равный подход к формально равным субъектам, не обуславливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимости их учёта законодателем (постановление от 20 декабря 2010 г. № 21-П, постановление от 1 марта 2012 г. № 5-П, постановление от 12 марта 2015 г. № 4-П, определение от 15 июля 2008 г. № 399-О-О, определение от 3 апреля 2009 г. № 480-О-О).

Согласно абзацу первому пункта 1 статьи 52 Воздушного кодекса Российской Федерации 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.

В частности, к специалистам авиационного персонала гражданской авиации Российской Федерации относятся пилот, внешний пилот, штурман, бортрадист, бортинженер (бортмеханик), лётчик-наблюдатель, бортпроводник,

бортоператор, диспетчер управления воздушным движением, специалист по техническому обслуживанию воздушных судов, сотрудник по обеспечению полётов, сотрудник службы авиационной безопасности (перечень, утверждённый приказом Минтранса России от 4 августа 2015 г. № 240).

Кандидаты, поступающие в учебные заведения гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, диспетчеров, а также курсанты, обучающиеся по этим специальностям (кроме выпускного курса), выделенные в графе 1 приложения № 3 к Правилам, не являются формально равными субъектами с такой категорией авиационного персонала, как пилоты, штурманы, бортинженеры, бортмеханики, которые уже имеют необходимую и подтверждённую в установленном порядке профессиональную подготовку, включая проверку соответствия состояния здоровья требованиям Правил, осуществляют профессиональную деятельность по соответствующей специальности.

Безосновательным является утверждение административного истца ИONOBA H.B. о несоответствии оспариваемых нормативных положений Конвенции о международной гражданской авиации, так как они не содержат предписаний, входящих в противоречие с требованиями названного акта.

Как следует из преамбулы приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 50, Правила приняты в целях дальнейшего совершенствования медицинского обеспечения полётов и с учётом международных стандартов и рекомендуемой практики Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

Согласно Конвенции о международной гражданской авиации, вступившей в силу для СССР 14 ноября 1970 г. и являющейся обязательной для Российской Федерации в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», каждое договаривающееся государство обязуется сотрудничать в обеспечении максимально достигаемой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся авиационного персонала.

В соответствии с пунктом 6.2.2 приложения № 1 к Конвенции кандидат на получение медицинского заключения любого класса не должен иметь: врождённых или приобретённых аномалий; или активной, скрытой, острой или хронической неспособности; или ран, телесных повреждений или последствий операции; или каких-либо последствий или побочного эффекта от приёма любых прописанных врачом или имеющих в открытой продаже терапевтических, диагностических или профилактических медикаментов, которые могли бы вызвать такую степень функциональной нетрудоспособности, что привело бы к нарушению безопасности полёта воздушного судна или безопасности осуществления обязанностей данным лицом. Инструктивный материал в помощь полномочным органам по выдаче свидетельств и членам врачебной комиссии опубликован отдельно в Руководстве по авиационной медицине (Doc 8984).

Согласно пункту 2.2.3 Doc 8984 целью медицинского освидетельствования является установление отсутствия физического или психического заболевания, которое может существенно снизить уровень годности кандидата по состоянию здоровья в течение срока действия медицинского заключения. Медицинские требования приложения № 1 к Конвенции не имеют отношения к социальным соображениям или медицинским показаниям, представляющим интерес при приёме на работу. Тем не менее при первоначальной выдаче медицинского заключения было бы неправильным с медицинской точки зрения допустить кандидата к лётному обучению, если он с трудом удовлетворяет медицинским требованиям приложения № 1 к Конвенции, особенно в тех случаях, когда ожидается или возможно дальнейшее ухудшение состояния здоровья.

Оспариваемые положения не входят в противоречие и с пунктом 6.1.4 приложения № 1 к Конвенции, на что имеется ссылка в заявлении, по которому критерии годности по состоянию здоровья, которых следует придерживаться при возобновлении медицинского заключения, не отличаются от критериев, используемых при первоначальном заключении, за исключением конкретно оговорённых случаев, так как подобная рекомендуемая практика относится непосредственно к оценке состояния здоровья при возобновлении медицинского заключения.

Как следует из пункта 2.2.2 Doc 8984, хотя формулировки стандартов и рекомендуемой практики устанавливаются так точно, насколько это возможно, минимальные уровни, которые считаются допустимыми, предполагается, что во многих случаях их интерпретация осуществляется по усмотрению члена врачебной комиссии и медицинского эксперта. Важными факторами, которые не относятся к медицине, но должны учитываться в таких случаях, являются возраст кандидата и его опыт, права, связанные с конкретными свидетельствами или квалификационными отметками, которыми кандидат обладает или на получение которых он претендует, а также условия, в которых эти права должны осуществляться.

При последующих обследованиях полномочный орган по выдаче свидетельств во многих случаях имеет возможность учесть такие факторы, как квалификация и опыт, что невозможно сделать при первоначальном знакомстве с кандидатом (2.2.4 Doc 8984).

Кроме того, положения статьи 38 Конвенции допускают принятие любым государством правил или практики, имеющих какое-либо особое отличие от тех правил, которые установлены международным стандартом.

Оспариваемые положения Правил относительно студентов и курсантов высших и средних учебных заведений гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, бортпроводников, специалистов по организации воздушного движения не нарушают каких-либо прав Ионова Н.В. и не возлагают на него каких-либо обязанностей, так как он не является лицом, обучающимся в таких учебных заведениях, и по результатам освидетельствования негоден к обучению на пилота (л.д.12-14).

Установление специальных требований к состоянию здоровья, обусловленных объективными условиями получения профессионального образования по отмеченным выше специальностям, которые равным образом предъявляются к любому лицу, желающему пройти соответствующее обучение, в системе действующего правового регулирования не может рассматриваться как нарушающее права граждан, предусмотренные статьями 41, 43 Конституции Российской Федерации, статьёй 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», статьёй 5 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Подобные требования направлены не только на обеспечение безопасности полётов воздушных судов и авиационной безопасности, но и охрану здоровья граждан, по результатам медицинского осмотра (обследования) которых выявлены противопоказания, в частности, к лётному обучению.

Требования Иона Н.В. по существу не основаны на фактах несоответствия оспариваемых им положений Правил нормативным правовым актам большей юридической силы и нарушения его прав, а сводятся к необходимости, как он считает, изменения правового регулирования применительно к медицинскому освидетельствованию кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации, и курсантов этих заведений. Это, в свою очередь, затрагивает вопрос о целесообразности принятия органом оспариваемого акта, который суды не вправе обсуждать, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (подпункт «а» пункта 28 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»).

При изложенных обстоятельствах оспариваемые нормативные положения, которые не нарушают прав и законных интересов административных истцов в указанных ими аспектах, соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела влечёт принятие судом решения об отказе в удовлетворении заявленных требований.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Иона Николая Владимировича о признании недействующими подпункта 2 пункта 1 (в части), подпункта 1 пункта 3 (в части), подпункта 4 пункта 12, пунктов 9

(в части), 14 (в части), 43 (в части), 44 (в части), 47 (в части) 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, графы 1 приложения № 3, пунктов 4, 9, 11.2 приложения № 5, абзаца пятого статьи 5, абзаца шестого статьи 20, абзацев восемнадцатого, двадцатого, двадцать первого статьи 29, абзаца десятого статьи 31, абзаца второго статьи 32, абзаца пятого статьи 37 (в части), абзаца третьего статьи 41, абзаца второго статьи 51 (в части), статьи 53 (в части), абзаца первого статьи 59 (в части) приложения № 6 к данным правилам и административного искового заявления Пойма Игоря Геннадьевича о признании недействующим приложения № 3 к указанным правилам 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