



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-421

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

28 ноября 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в
составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Корчашкиной Т.Е.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ионов Николай Владимировича об оспаривании подпункта 2 пункта 1, подпункта 1 пункта 3, подпункта 4 пункта 12, пунктов 9, 14, 43, 44, 47 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, графы I 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, абзаца третьего статьи 41, абзаца второго статьи 51, статей 53, 59 приложения № 6 к данным правилам и по административному исковому заявлению Пойма Игоря Геннадьевича о признании недействующим приложения № 3 к указанным правилам

по апелляционным жалобам Ионов Н.В., Пойма И.Г. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 августа 2019 г. по делу

№ АКПИ19-437, которым в удовлетворении административных исковых заявлений отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения Ионова Н.В. и Пойма И.Г., поддержавших доводы апелляционных жалоб, представителя Министерства транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В., возражавшего против доводов апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционные жалобы необоснованными, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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

Нормативный правовой акт 7 мая 2002 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 3417, 27 мая 2002 г. опубликован в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» № 21 и 30 мая 2002 г. в «Российской газете» № 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.

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

Проверку соответствия состояния здоровья кандидатов на получение свидетельств авиационного персонала гражданской авиации и их обладателей требованиям Правил (медицинское освидетельствование) осуществляют Центральная врачебно-летная экспертная комиссия гражданской авиации (далее также – ЦВЛЭК ГА), врачебно-летная экспертная комиссия гражданской авиации (далее также – ВЛЭК ГА) или медицинские эксперты, образованные (назначенные) приказом органа по выдаче свидетельств (пункт 9).

Кандидаты к обучению в учебных заведениях гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, бортпроводников и диспетчеров, осуществляющих управление движением воздушных судов в воздухе (далее также – диспетчеры УВД), признанные годными к обучению по состоянию здоровья, подлежат профессионально-психофизиологическому отбору, который проводится через три дня после освидетельствования во ВЛЭК ГА (подпункт 4 пункта 12).

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, диспетчеров УВД, бортпроводников, и курсанты учебных заведений, обучающиеся этим специальностям (кроме выпускного курса) (подпункт 1 пункта 14).

Наблюдение за летным составом, бортоператорами, бортпроводниками, диспетчерами УВД, курсантами и пилотами авиации общего назначения (далее также – 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 (пункт 43).

Лечебно-профилактические, оздоровительные мероприятия, контрольные исследования и назначения летному 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).

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).

Приложение № 3 к Правилам представляет собой таблицу, содержащую требования к состоянию здоровья, на основании которых определяется годность к летной работе, работе по управлению воздушным движением, работе бортпроводником, бортоператором, пилотом авиации общего назначения и обучению в учебных заведениях гражданской авиации (далее также – Требования к состоянию здоровья). В графе I этого приложения указаны 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 определен объем обследования в целях врачебно-летной экспертизы. Пунктом 5 данного приложения предусмотрено, что 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 учебе более четырех 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).

В приложении № 6 к Правилам приведены пояснения к статьям Требований к состоянию здоровья, на основании которых определяется годность к летной работе, работе по управлению воздушным движением, работе бортпроводником, бортоператором, пилотом АОН и обучению в учебных заведениях гражданской авиации.

В соответствии с абзацем пятым статьи 5 названного приложения при выявлении пароксизмальной, эпилептоидной активности и значительно выраженных изменений на электроэнцефалографии (ЭЭГ) у кандидатов, поступающих в летные 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 летного обучения. Плоскостопие с высотой продольного свода менее 20 мм определяет негодность к летному 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).

Кандидаты в летные училища гражданской авиации с множественными пигментными невусами размерами от 2х3 см и более, расположенными на участках тела, подверженных постоянному давлению одеждой, обувью, признаются негодными (абзац десятый статьи 31).

При наличии инородных тел в грудной стенке или ткани легких, отдаленных от крупных сосудов, сердца, не дающих клинических проявлений, и хорошей функции внешнего дыхания экспертное заключение выносится по пункту 32.2. Требований к состоянию здоровья. Кандидаты к обучению в училищах гражданской авиации признаются негодными. При травматическом пневмотораксе экспертное решение принимается после окончания лечения и клинического обследования (абзац второй статьи 32).

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

Кандидаты в летные 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 летную и диспетчерскую специальности по графе I угол гетерофории по горизонтали не должен превышать 3 градуса, по вертикали - 1 градус (абзац второй статьи 51).

У поступающих в учебные заведения гражданской авиации (графа 1) определяется вид и степень рефракции в условиях циклоплегии объективным способом (закапывается 1% раствор атропина 2 раза через 5 мин). По остальным графам для определения рефракции циклоплегия проводится при наличии медицинских показаний (статья 53).

При любой степени заикания кандидаты к обучению на пилота, штурмана, бортинженера, диспетчера, бортпроводника признаются

негодными. При нарушении произношения отдельных звуков, но с четкой разборчивой речью кандидаты признаются годными (статья 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 в части, устанавливающей ограниченный срок действия медицинского заключения для курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации, и обязывающей проходить медицинское освидетельствование в процессе обучения; пункта 9 в части, устанавливающей обязанность 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 не допускающей прохождение медицинского осмотра в любом медицинском учреждении; пункта 14 в части, закрепляющей 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, и устанавливающей необходимость их освидетельствования по графе I приложения № 3 к Правилам; 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 второго статьи 32, абзаца пятого статьи 37, абзаца третьего статьи 41, абзаца второго статьи 51, статьи 59 приложения № 6 к Правилам в части, устанавливающей особые требования к поступающим на обучение и курсантам, которые не предъявляются к работающим по трудовому договору (контракту) по соответствующей должности или специальности; подпункта 4 пункта 12, пунктов 4, 9, 11.2 приложения № 5 к Правилам, статьи 53 приложения № 6 к Правилам в части, устанавливающей 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.

В обоснование заявления административный истец ссылался на то, что оспариваемые предписания противоречат Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной 7 декабря 1944 г. в г. Чикаго, Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья граждан), Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 697 «Об утверждении перечня специальностей и направлений подготовки, при приеме 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» (далее также – Постановление № 697).

В административном исковом заявлении также указано, что у Минтранса России 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 данные лица к авиационному персоналу не относятся.

По мнению Ионова Н.В., оспариваемые положения нарушают его право на образование, предусмотренное статьей 43 Конституции Российской Федерации и статьей 5 Закона об образовании, в части общедоступности и бесплатности среднего профессионального образования, право на защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у граждан каких-либо заболеваний, установленное статьей 5 Закона об основах охраны здоровья граждан, а также право на охрану здоровья, закрепленное в статье 41 Конституции Российской Федерации.

Пойм И.Г. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просил признать полностью недействующим приложение № 3 к Правилам. В обоснование заявления указал на то, что названное приложение издано в соответствии с подпунктами 75, 96 пункта 8 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1038 (далее также – Постановление № 1038), которое отменено пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации». Административный истец полагал, что отмена Постановления № 1038 влечет 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.

Минтранс России, Минюст России и Министерство здравоохранения Российской Федерации (далее также – Минздрав России) возражали против удовлетворения административных исковых заявлений, указав, что Правила приняты уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административных истцов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 августа 2019 г. в удовлетворении административных исковых заявлений Ионову Н.В. и Пойму И.Г. отказано.

Не согласившись с таким решением, Ионов Н.В. подал апелляционную жалобу, в которой просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Считает, что выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам административного дела, судом неправильно применены нормы материального права и нарушены нормы процессуального права.

Так, суд первой инстанции не дал оценку его доводам об отсутствии у Минтранса России полномочий на регулирование отношений в сфере образования, с участием лиц, не являющихся авиационным персоналом, а также о противоречии пункта 9 Правил статье 10 Закона об основах охраны здоровья граждан. Выражает несогласие с выводом суда первой инстанции о возможности применения различных требований к состоянию здоровья курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации, с одной стороны и работающих по трудовому договору (контракту) по соответствующей авиационной специальности с другой.

По мнению Ионова Н.В., судом также неправильно истолкованы положения Конвенции о международной гражданской авиации.

В апелляционной жалобе Пойма И.Г. ставится вопрос об отмене решения суда первой инстанции и удовлетворении заявленного им требования ввиду неправильного определения судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела, недоказанности установленных судом обстоятельств, имеющих значение для дела, неправильного толкования закона, несоответствия выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела и нормам материального права.

Как указано в жалобе, суд первой инстанции фактически освободил административного ответчика от обязанности по доказыванию законности оспариваемого в части нормативного правового акта, тем самым нарушив принцип состязательности и равноправия сторон.

При этом суд неправомерно объединил административные дела по заявлениям Ионова Н.В. и Пойма И.Г. для совместного рассмотрения и допустил к участию в деле по ходатайству административного ответчика в качестве специалиста Потиевского Б.Г. в отсутствие законных оснований.

Пойм И.Г. полагает, что устанавливать требования к состоянию здоровья авиационного персонала вправе лишь Минздрав России.

В письменных возражениях на апелляционные жалобы Минтранс России и Минздрав России просят в их удовлетворении отказать, считая, что обжалуемое решение является законным и обоснованным, а доводы жалоб идентичны доводам, которые были предметом рассмотрения в суде первой инстанции и которым суд дал надлежащую оценку. Минздрав России просил рассмотреть апелляционные жалобы в отсутствие его представителя.

Минюст России в отзыве на апелляционные жалобы поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в письме от 26 июля 2019 г. № 01-95241/19, о том, что Приказ издан компетентным органом в пределах предоставленных законодательством Российской Федерации полномочий, и просил рассмотреть жалобы без участия своего представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для их удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту,

имеющему большую юридическую силу. По настоящему административному делу такое основание для признания недействующими оспариваемых положений Правил отсутствует.

Согласно пункту 2 статьи 2 Воздушного кодекса Российской Федерации 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.

В силу пункта 1 статьи 53 названного кодекса (в редакции, действовавшей на день издания Приказа) 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 (далее также – Постановление № 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, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1038, согласно подпунктам 75, 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 пространства и федеральных авиационных правил,

утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 360 (пункт 6).

Правила были в установленном порядке согласованы с Минздравом России.

С учетом изложенного суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Правила приняты Минтрансом России в пределах имеющихся у него полномочий, с соблюдением порядка издания нормативного правового акта и требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования. Данное обстоятельство подтверждается вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2018 г. по делу № АКПИ18-828 и от 26 февраля 2019 г. по делу № АКПИ19-15.

Судом первой инстанции правомерно указано в решении, что признание утратившим силу Постановления № 1038, в соответствии с которым приняты Правила, включая их приложения, не является правовым основанием для признания недействующим приложения № 3 к Правилам, как ошибочно указывает Пойм И.Г. в административном исковом заявлении и апелляционной жалобе. Новым Положением о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденным Постановлением № 395, к полномочиям Минтранса, как и ранее, отнесено принятие федеральных авиационных правил в области гражданской авиации.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые положения Правил не противоречат каким-либо нормативным правовым актам большей юридической силы, включая Закон об основах охраны здоровья граждан, Закон об образовании и Постановление № 697.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 46 Закона об основах охраны здоровья граждан одним из видов медицинского осмотра является предварительный медицинский осмотр, проводимый при поступлении на работу в целях определения соответствия состояния здоровья работника поручаемой ему работе, а также при приеме на обучение в случае, предусмотренном частью 7 статьи 55 Закона об образовании.

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 Закона об основах охраны здоровья граждан).

Частью 7 статьи 55 Закона об образовании предусмотрено, что при приеме 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 должностям, профессии или специальности.

В соответствии с утвержденным Постановлением № 697 перечнем специальностей и направлений подготовки, при приеме 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 (далее также – Перечень), к числу таких специальностей среднего профессионального образования отнесены «Летная эксплуатация летательных аппаратов», «Управление движением воздушного транспорта», «Эксплуатация воздушных судов и организация воздушного движения», высшего образования – «Летная эксплуатация и применение авиационных комплексов», «Эксплуатация воздушных судов и организация воздушного движения».

В силу статьи 328 Трудового кодекса Российской Федерации 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. Прием 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 (части 1, 2).

Положения Правил, предусматривающие обязательное медицинское освидетельствование 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, а также устанавливающие срок действия медицинского заключения (подпункты 1, 2 пункта 1, подпункт 1 пункта 3, подпункт 4 пункта 12), соответствуют приведенным законоположениям.

Названные нормы Правил также соотносятся с положениями статьи 41 Закона об образовании. 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; организации, осуществляющие образовательную деятельность, при реализации образовательных программ

создают условия для охраны здоровья обучающихся, в том числе обеспечивают наблюдение за состоянием здоровья обучающихся (пункт 6 части 1, пункт 1 части 4).

Кроме того, частью 5 статьи 85 указанного закона предусмотрено, что реализация образовательных программ в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации, членов экипажей судов в соответствии с международными требованиями должна обеспечить выполнение норм налета часов и стажа работы на судне в объеме не менее, чем объем, требуемый международными договорами Российской Федерации.

Таким образом, кандидаты, поступающие в учебные заведения гражданской авиации, студенты и курсанты таких учебных заведений должны соответствовать требованиям к состоянию здоровья, установленным Правилами, в целях достижения необходимого уровня подготовки по соответствующей программе обучения.

Пункт 9 Правил, устанавливающий, что медицинское освидетельствование кандидатов на получение свидетельств авиационного персонала гражданской авиации и их обладателей осуществляют ЦВЛЭК ГА, ВЛЭК ГА или медицинские эксперты, образованные (назначенные) приказом органа по выдаче свидетельств, согласуется с пунктом 7 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 г. № 670. Согласно данной норме проверка соответствия состояния здоровья кандидатов на получение свидетельств требованиям федеральных авиационных правил (медицинское освидетельствование) осуществляется центральной врачебно-летной экспертной комиссией, врачебно-летными 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-летной экспертной комиссии, врачебно-летних экспертных комиссий, медицинских экспертов, а также требования к членам этих комиссий и медицинским экспертам устанавливаются Министерством транспорта Российской Федерации (абзацы первый, второй).

Суд первой инстанции обоснованно не согласился с доводом Ионов Н.В. о дискриминационном характере пункта 14 Правил и графы I приложения № 3 к ним, устанавливающих, по мнению административного истца, 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.

При этом суд правильно сослался в решении на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о том, что 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 учета законодателем (постановления от 20 декабря 2010 г. № 21-П, от 1 марта 2012 г. № 5-П, от 12 марта 2015 г. № 4-П, определения от 15 июля 2008 г. № 399-О-О, от 3 апреля 2009 г. № 480-О-О).

Пунктом 1 статьи 52 Воздушного кодекса Российской Федерации определено, что 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.

Согласно перечню специалистов авиационного персонала гражданской авиации Российской Федерации, утвержденному приказом Минтранса России от 4 августа 2015 г. № 240, к специалистам авиационного персонала гражданской авиации Российской Федерации относятся пилот, внешний пилот, штурман, бортрадист, бортинженер (бортмеханик), летчик-наблюдатель, бортпроводник, бортоператор, диспетчер управления воздушным движением, специалист по техническому обслуживанию воздушных судов, сотрудник по обеспечению полетов, сотрудник службы авиационной безопасности.

В то же время 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 I приложения № 3 к Правилам, не являются формально равными субъектами с такими специалистами авиационного персонала, как пилоты, штурманы, бортинженеры, бортмеханики, которые уже имеют необходимую и подтвержденную в установленном порядке профессиональную подготовку,

включая проверку соответствия состояния здоровья требованиям Правил, осуществляют профессиональную деятельность по соответствующей специальности.

Следовательно, положения Правил, предусматривающие медицинское освидетельствование курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации, по графе I приложения № 3 к Правилам, не противоречат принципу равенства всех перед законом и не создают каких-либо дискриминационных условий для названных лиц.

Судом первой инстанции правомерно отмечено в обжалуемом решении, что положения пунктов 43, 44, 47 Правил, касающиеся вопросов организации медицинского наблюдения в межкомиссионный период, соответствуют нормам действующего законодательства. Так, пункт 3 части 2 статьи 46 Закона об основах охраны здоровья граждан относит к видам медицинского осмотра периодический медицинский осмотр, проводимый с установленной периодичностью в целях динамического наблюдения за состоянием здоровья работников, своевременного выявления начальных форм профессиональных заболеваний, ранних признаков воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов рабочей среды, трудового процесса на состояние здоровья работников в целях формирования групп риска развития профессиональных заболеваний, выявления медицинских противопоказаний к осуществлению отдельных видов работ.

Не установлено каких-либо противоречий нормативным правовым актам большей юридической силы и предписаний, содержащихся в пунктах 4, 9, 11.2 приложения № 5 к Правилам, абзаце пятом статьи 5, абзаце шестом статьи 20, абзацах восемнадцатом, двадцатом, двадцать первом статьи 29, абзаце десятом статьи 31, абзаце втором статьи 32, абзаце пятом статьи 37, абзаце третьем статьи 41, абзаце втором статьи 51, статьях 53, 59 приложения № 6 к Правилам. В связи с этим суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что правовых оснований для удовлетворения административного искового заявления Ионова Н.В. в указанной части не имеется.

С доводом апелляционной жалобы Ионова Н.В. о том, что суд первой инстанции при вынесении решения неправильно истолковал положения Конвенции о международной гражданской авиации (далее также – Конвенция), согласиться нельзя.

Из преамбулы Приказа следует, что Правила приняты в целях дальнейшего совершенствования медицинского обеспечения полетов, с учетом международных стандартов и рекомендуемой практики Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

В статье 37 Конвенции (ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 октября 1970 г.) закреплено, что каждое договаривающееся государство обязуется сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала, воздушных трасс и вспомогательных служб, по всем вопросам, в которых

такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее.

Приложение № 1 к Конвенции «Выдача свидетельств авиационному персоналу» содержит Стандарты и Рекомендуемую практику, принятые Международной организацией гражданской авиации в качестве минимальных стандартов по выдаче свидетельств авиационному персоналу. Как отмечено в пункте 6.2.2 этого приложения, кандидат на получение медицинского заключения любого класса не должен иметь: врожденных или приобретенных аномалий; активной, скрытой, острой или хронической неспособности; ран, телесных повреждений или последствий операции; каких-либо последствий или побочного эффекта от приема любых прописанных врачом или имеющихся в открытой продаже терапевтических, диагностических или профилактических медикаментов, которые могли бы вызвать такую степень функциональной нетрудоспособности, что привело бы к нарушению безопасности полета 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 (Дос 8984).

Так, согласно пункту 2.2.3 названного руководства 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 приеме на работу. Тем не менее при первоначальной выдаче медицинского заключения было бы неправильным с медицинской точки зрения допустить кандидата к летному обучению, если он с трудом удовлетворяет медицинским требованиям приложения № 1 к Конвенции, особенно в тех случаях, когда ожидается или возможно дальнейшее ухудшение состояния здоровья. Кроме того, считается неправильным игнорировать профилактический аспект при прохождении обязательного освидетельствования для продления срока действия.

Хотя формулировки Стандартов и Рекомендуемой практики устанавливают 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 (пункт 2.2.2 Дос 8984).

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 (пункт 2.2.4 Дос 8984).

Кроме того, статья 38 Конвенции допускает возможность принятия любым государством правил или практики, имеющих какое-либо особое отличие от тех правил, которые установлены международным стандартом.

При таких обстоятельствах не имеется каких-либо оснований для вывода о противоречии оспариваемых норм Правил положениям Конвенции.

В обжалуемом решении правильно указано, что установление специальных требований к состоянию здоровья студентов и курсантов высших и средних учебных заведений гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, бортпроводников, специалистов по организации воздушного движения, обусловленных объективными условиями получения профессионального образования по перечисленным 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, статьей 5 Закона об образовании, статьей 5 Закона об основах охраны здоровья граждан. Подобные требования направлены не только на обеспечение безопасности полетов воздушных судов и авиационной безопасности, но и на охрану здоровья граждан, по результатам медицинского осмотра (обследования) которых выявлены противопоказания, в частности, к летному обучению.

Доводы Ионов Н.В., содержащиеся в административном исковом заявлении и апелляционной жалобе, фактически сводятся к несогласию с установленным в соответствии с законом правовым регулированием порядка медицинского освидетельствования кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации, и курсантов этих заведений, что затрагивает вопрос о целесообразности принятия органом оспариваемого акта. Между тем, исходя из разъяснений, приведенных в подпункте «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», суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Ссылку Ионов Н.В. в апелляционной жалобе на то, что Минтранс России не вправе был устанавливать требования к состоянию здоровья курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации, поскольку у него отсутствуют полномочия на регулирование отношений в сфере образования, нельзя признать состоятельной.

Частью 1 статьи 4 Закона об образовании определено, что отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, указанным законом, а также другими федеральными законами, иными

нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Как следует из положений части 7 статьи 55 названного закона и Перечня, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 697, при приеме на обучение по специальностям, связанным с эксплуатацией воздушных судов и организацией воздушного движения, поступающие проходят обязательные предварительные медицинские осмотры (обследования) в порядке, установленном при заключении трудового договора или служебного контракта по соответствующей специальности. Следовательно, Минтранс России вправе был установить в Правилах требования к состоянию здоровья кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортинженеров, бортпроводников, специалистов по организации воздушного движения, и курсантов этих заведений.

Нельзя согласиться также с доводом апелляционной жалобы Ионина Н.В. о противоречии пункта 9 Правил статье 10 Закона об основах охраны здоровья граждан, в силу пункта 3 которой доступность и качество медицинской помощи обеспечиваются возможностью выбора медицинской организации и врача в соответствии с данным законом. Указанная норма Правил касается медицинского освидетельствования кандидатов на получение свидетельств авиационного персонала гражданской авиации и их обладателей и не затрагивает вопросы, связанные с оказанием медицинской помощи.

Утверждение в апелляционной жалобе Пойма И.Г. о том, что устанавливать требования к состоянию здоровья авиационного персонала вправе лишь Минздрав России, следует признать ошибочным. 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 в себя 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. Как уже отмечалось выше, Правила приняты уполномоченным органом государственной власти и в установленном порядке согласованы с Минздравом России.

Ссылка Пойма И.Г. в апелляционной жалобе на нарушение судом первой инстанции принципа состязательности и равноправия сторон материалами дела не подтверждается. Настоящее дело рассмотрено судом с соблюдением положений Кодекса административного судопроизводства

Российской Федерации, регулирующих производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов. Нарушений норм процессуального права, влекущих отмену обжалуемого решения, судом допущено не было.

Довод апелляционной жалобы Пойма И.Г. о том, что суд первой инстанции неправомерно объединил для совместного рассмотрения дела по его заявлению и заявлению Ионова Н.В., основан на неправильном толковании норм процессуального права.

Частью 1 статьи 136 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено, что суд может своим определением объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько находящихся в производстве суда однородных административных дел, в которых участвуют одни и те же стороны, либо несколько находящихся в производстве суда административных дел по искам одного административного истца к различным административным ответчикам, либо несколько административных дел по искам нескольких различных административных истцов к одному административному ответчику, если признает такое объединение способствующим правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований.

Учитывая, что административные иски Ионова Н.В. и Пойма И.Г. были предъявлены к одному административному ответчику и содержали требования об оспаривании одного нормативного правового акта, суд первой инстанции на основании приведенного законоположения вправе был объединить административные дела по этим искам в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения.

Утверждение Пойма И.Г. о том, что суд первой инстанции допустил к участию в деле по ходатайству административного ответчика в качестве специалиста Потиевского Б.Г. в отсутствие законных на то оснований, является необоснованным. В целях разрешения вопросов, связанных с установлением и толкованием содержания положений нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, норм иностранного права, технических норм, суд вправе привлечь к участию в деле специалиста (часть 2 статьи 50, пункт 6 части 3 статьи 135, статья 169 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Привлечение судом к участию в деле специалиста по ходатайству лиц, участвующих в деле, данным кодексом не запрещено и согласуется с задачами административного судопроизводства, закрепленными в статье 3 этого кодекса. При этом в силу части 4 статьи 169 названного кодекса консультация специалиста не относится к доказательствам по административному делу.

Суд первой инстанции принял решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемых предписаний Правил и приложений № 3, 5, 6 к ним подробно мотивированы и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Правила и приложения № 3, 5, 6 к ним в оспариваемой части не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Ионову Н.В. и Пойму И.Г. в удовлетворении заявленных требований.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены 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 15 августа 2019 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Иова Николая Владимировича и Пойма Игоря Геннадьевича – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

Т.Е. Корчашкина