



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-374

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 октября 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Крупнова И.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Авиационный сервисный центр» о признании частично недействующим пункта 8 Порядка разработки и применения аэронавигационного паспорта аэродрома (вертодрома, посадочной площадки) гражданской авиации, аэронавигационная информация о котором публикуется в Сборнике аэронавигационной информации Российской Федерации, утверждённого приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 5 ноября 2020 г. № 449,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Авиационный сервисный центр» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 июня 2024 г. по делу № АКПИ24-255, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской

Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерством транспорта Российской Федерации (далее – Минтранс России) приказом от 5 ноября 2020 г. № 449 (далее – Приказ № 449) утверждён Порядок разработки и применения аэронавигационного паспорта аэродрома (вертодрома, посадочной площадки) гражданской авиации, аэронавигационная информация о котором публикуется в Сборнике аэронавигационной информации Российской Федерации (далее – Порядок).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 4 декабря 2020 г., регистрационный номер 61270, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 7 декабря 2020 г.

Пунктом 8 Порядка предусмотрено, что аэронавигационный паспорт (далее также – АНП) посадочной площадки утверждается владельцем посадочной площадки при наличии согласований и (или) отчётных материалов от организаций, представивших аэронавигационные данные в АНП, а также при наличии согласования: с оператором аэродрома (вертодрома) гражданской авиации – при расположении посадочной площадки в границах района аэродрома (вертодрома) гражданской авиации; с организацией, осуществляющей эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации, – при расположении посадочной площадки в границах района аэродрома (вертодрома) экспериментальной авиации; с организацией, уполномоченной федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, – при расположении посадочной площадки в границах района аэродрома (вертодрома) государственной авиации.

Общество с ограниченной ответственностью «Авиационный сервисный центр» (далее также – ООО «АСЦ», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просило признать не действующим пункт 8 Порядка в части, предусматривающей необходимость согласования аэронавигационного паспорта владельцем посадочной площадки с оператором аэродрома гражданской авиации. В обоснование заявленного требования указало, что оспариваемое предписание Порядка противоречит пункту 7 статьи 40 Воздушного кодекса Российской Федерации, пункту 2 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. № 138 (далее – Федеральные правила), и нарушает его права на эксплуатацию посадочной площадки.

В административном иске также указано на то, что на основании оспариваемого предписания письмом Приволжского МТУ Федерального агентства воздушного транспорта Обществу возвращён аэронавигационный

паспорт посадочной площадки «ЦентроСпас» со ссылкой на отсутствие подписанного листа согласования аэронавигационного паспорта с оператором аэродрома гражданской авиации «Уфа».

Минтранс России и Минюст России, привлечённые к участию в деле в качестве административного ответчика и заинтересованного лица, административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части не противоречит действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 июня 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО «АСЦ» отказано.

В апелляционной жалобе Общество, не согласившись с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, о законности оспариваемой нормы не соответствуют обстоятельствам административного дела и действующему законодательству. При вынесении решения суд не дал оценки всем доводам административного истца, приведённым в административном иске, в том числе о противоречии пункта 8 Порядка пункту 2 Федеральных правил, пункту 7 статьи 40 Воздушного кодекса Российской Федерации, об отсутствии в оспариваемом положении чётких критериев и условий для согласования аэронавигационного паспорта с оператором аэродрома гражданской авиации, а также оснований и права оператора аэродрома гражданской авиации на отказ в согласовании АНП посадочной площадки.

В жалобе также указано на наличие в оспариваемом нормативном правовом акте коррупционных факторов, содержащих непреодолимые трудновыполнимые требования к гражданам и организациям, что является недопустимым.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минтранс России просит в её удовлетворении отказать, считая, что оснований для отмены обжалуемого решения в апелляционном порядке не имеется.

В суд апелляционной инстанции ООО «АСЦ», Минюст России своих представителей не направили, просили рассмотреть апелляционную жалобу в их отсутствие, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке.

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

В силу пункта 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. Разрешая данное дело, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание

для признания пункта 8 Порядка в оспариваемой части недействующим отсутствует.

Согласно статье 2 Воздушного кодекса Российской Федерации воздушное законодательство Российской Федерации состоит из названного кодекса, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, федеральных правил использования воздушного пространства, федеральных авиационных правил, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации (пункт 1). Федеральные правила использования воздушного пространства и федеральные авиационные правила – нормативные акты, регулирующие отношения в области использования воздушного пространства и в области авиации и принимаемые в порядке, определённом Правительством Российской Федерации (пункт 2).

Федеральными правилами закреплено, что для аэродрома (вертодрома, посадочной площадки) гражданской авиации, аэронавигационная информация о котором публикуется в Сборнике аэронавигационной информации Российской Федерации, разрабатывается аэронавигационный паспорт аэродрома (вертодрома, посадочной площадки), порядок разработки и применения которого устанавливается Министерством транспорта Российской Федерации (пункт 26). Типовые инструкции по производству полётов в районе аэродрома (аэроузла, вертодрома), а также типовая схема аэронавигационного паспорта аэродрома (вертодрома, посадочной площадки) утверждаются Министерством транспорта Российской Федерации (пункт 27).

В соответствии с пунктом 1, подпунктом 5.2.53.8 пункта 5 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395, Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и вправе самостоятельно принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности.

Реализуя имеющиеся полномочия, Минтранс России разработал и издал Приказ № 449, который был согласован с Министерством обороны Российской Федерации, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации и в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертиз, зарегистрирован в Минюсте России.

С учётом изложенного суд первой инстанции сделал обоснованный вывод о том, что Порядок издан Минтрансом России в пределах предоставленных ему полномочий. Процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта,

правила введения его в действие также соблюдены.

Согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые законоположения и пришёл к правомерному выводу о том, что пункт 8 Порядка в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав административного истца.

Довод административного истца о противоречии оспариваемого предписания пункта 8 Порядка пункту 7 статьи 40 Воздушного кодекса Российской Федерации, пункту 2 Федеральных правил в связи с тем, что он устанавливает необоснованное требование о согласовании АНП с оператором аэродрома гражданской авиации и не содержит критериев и условий такого согласования, являлся предметом рассмотрения суда первой инстанции и обоснованно признан несостоятельным, поскольку не согласуется с нормами действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения.

Так, Воздушный кодекс Российской Федерации, определяя воздушное пространство Российской Федерации как воздушное пространство над территорией Российской Федерации, в том числе воздушное пространство над внутренними водами и территориальным морем (пункт 2 статьи 1) закрепляет, что его использование представляет собой деятельность, в процессе которой осуществляются перемещение в воздушном пространстве различных материальных объектов (воздушных судов, ракет и других объектов), а также другая деятельность (строительство высотных сооружений, деятельность, в процессе которой происходят электромагнитные и другие излучения, выброс в атмосферу веществ, ухудшающих видимость, проведение взрывных работ и тому подобное), которая может представлять угрозу безопасности воздушного движения. Пользователями воздушного пространства являются граждане и юридические лица, наделённые в установленном порядке правом на осуществление деятельности по использованию воздушного пространства

(пункты 1, 2 статьи 11).

Организация использования воздушного пространства предусматривает обеспечение безопасного, экономичного и регулярного воздушного движения, а также другой деятельности по использованию воздушного пространства. Организация использования воздушного пространства включает в себя установление структуры и классификации воздушного пространства; планирование и координирование использования воздушного пространства в соответствии с государственными приоритетами, установленными статьёй 13 названного кодекса; обеспечение разрешительного или уведомительного порядка использования воздушного пространства; организацию воздушного движения, представляющую собой: обслуживание (управление) воздушного движения; организацию потоков воздушного движения; организацию воздушного пространства в целях обеспечения обслуживания (управления) воздушного движения и организации потоков воздушного движения; государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства (статья 14 Воздушного кодекса Российской Федерации).

В силу статьи 40 данного кодекса аэродромом является участок земли или акватория с расположенными на нем зданиями, сооружениями и оборудованием, предназначенный для взлёта, посадки, руления и стоянки воздушных судов (пункт 1). Аэродромы подразделяются на аэродромы гражданской авиации, аэродромы государственной авиации и аэродромы экспериментальной авиации (пункт 2). Под посадочной площадкой понимается участок земли, льда, поверхности сооружения, в том числе поверхности плавучего сооружения, либо акватория, предназначенные для взлёта, посадки или для взлёта, посадки, руления и стоянки воздушных судов (пункт 7).

Федеральными правилами, разработанными в соответствии с Воздушным кодексом Российской Федерации и устанавливающими порядок использования воздушного пространства Российской Федерации в интересах экономики и обороны страны, в целях удовлетворения потребностей пользователей воздушного пространства, обеспечения безопасности использования воздушного пространства, установлено, что элементами структуры воздушного пространства являются в том числе районы аэродромов (аэроузлов, вертодромов) и другие элементы, устанавливаемые для осуществления деятельности в воздушном пространстве (подпункты «в», «и» пункта 8). Границы элементов структуры воздушного пространства устанавливаются по географическим координатам и высотам. Границы и условия использования элементов структуры воздушного пространства публикуются в документах аэронавигационной информации (пункт 9). Для аэродромов (вертодромов) гражданской, государственной и экспериментальной авиации устанавливаются районы аэродромов (вертодромов) (пункт 21).

Согласно пункту 2 названных правил район аэродрома – это воздушное пространство обслуживания воздушного движения аэродрома (узловой диспетчерский район, диспетчерская зона) либо часть воздушного пространства установленных размеров, предназначенные для организации выполнения полётов

по схемам вылета, захода на посадку, хода на второй круг, полёта по кругу (абзац пятьдесят третий).

Таким образом, как верно указал суд в решении, из приведённых норм следует, что эксплуатируемая для взлёта и посадки воздушных судов посадочная площадка предполагает использование воздушного пространства и неразрывно связана с границами района аэродрома, в проекции которого она расположена, что определяет обязательность соблюдения Федеральных правил, изданного в соответствии с ними Порядка и установленных в них требований к разработке и согласованию АНП с оператором соответствующего аэродрома.

Пунктом 22 Федеральных правил установлено, что границы районов аэродромов (аэроузлов, вертодромов) утверждаются Министерством транспорта Российской Федерации (абзац третий). Во исполнение данного предписания Минтрансом России 23 июля 2020 г. издан приказ № 248, которым утверждены границы зон (районов) Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (приложение № 1 к приказу); границы районов аэродромов (аэроузлов, вертодромов) (приложение № 2 к приказу); границы классов А и С воздушного пространства (приложение № 3 к приказу).

Согласно статье 48 Воздушного кодекса Российской Федерации требования, предъявляемые к предназначенным для взлёта, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов аэродромам, вертодромам и посадочным площадкам, а также правила их эксплуатации в зависимости от видов полётов воздушных судов и характеристик обслуживаемых воздушных судов, правила борьбы с опасностью, создаваемой объектами животного мира на аэродромах, устанавливаются Федеральными правилами.

В соответствии с пунктами 24, 26 названных правил для аэродрома (вертодрома, посадочной площадки) гражданской авиации, аэронавигационная информация о котором публикуется в Сборнике аэронавигационной информации Российской Федерации и используется экипажами воздушных судов и диспетчерами управления воздушным движением, разрабатывается аэронавигационный паспорт аэродрома (вертодрома, посадочной площадки).

Из содержания Порядка видно, что он разработан и принят во исполнение указанных выше норм Воздушного кодекса Российской Федерации, в соответствии с пунктами 26, 27 Федеральных правил, устанавливает порядок разработки АНП, включающий в себя процесс формирования аэронавигационных данных, их согласование и оформление в соответствии с типовой схемой аэродрома (вертодрома, посадочной площадки), приведённой в приложении № 2 Приказу, определяет порядок применения АНП. Положения данного акта, в том числе в оспариваемой административным истцом части, направлены на соблюдение безопасности использования воздушного пространства, обеспечение безопасности полётов воздушных судов во избежание создания негативных последствий при выполнении полётов в воздушном пространстве воздушных судов в границах проекции района аэродрома гражданской авиации.

В связи с изложенным вывод суда о том, что пункт 8 Порядка основан на приведённых требованиях действующего законодательства и не противоречит им,

является правильным. Предусматривая утверждение АНП посадочной площадки его владельцем при наличии одновременно согласований и (или) отчётных материалов от организаций, представивших аэронавигационные данные в АНП, и согласования АНП владельцем посадочной площадки с оператором аэродрома гражданской авиации – при расположении посадочной площадки в границах района аэродрома (вертодрома) гражданской авиации, оспариваемая норма Порядка не предусматривает вариативность условий представления документов при утверждении АНП посадочной площадки владельцем посадочной площадки и не входит в противоречие с пунктом 7 статьи 40 Воздушного кодекса Российской Федерации и пунктом 2 Федеральных правил, как ошибочно указывает административный истец и в апелляционной жалобе.

Суд правомерно признал несостоятельным довод административного истца о незаконности пункта 8 Порядка в связи с тем, что его предписание не содержит критериев и условий для согласования АНП с оператором аэродрома, а также оснований отказа оператора аэродрома гражданской авиации в таком согласовании, поскольку согласование (несогласование) АНП осуществляется оператором аэродрома исходя из предмета его деятельности, осуществляемой в соответствии с положениями статьи 49 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральных правил «Требования к операторам аэродромов гражданской авиации. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие оператора аэродрома гражданской авиации требованиям федеральных авиационных правил. Порядок приостановления действия и аннулирования документа, подтверждающего соответствие оператора аэродрома гражданской авиации требованиям федеральных авиационных правил», утверждённых приказом Минтранса России от 2 ноября 2022 г. № 441.

При этом отказ оператора аэродрома гражданской авиации в согласовании АНП не может быть произвольным и подлежит оспариванию в судебном порядке.

Ссылка в апелляционной жалобе на необоснованность указания в обжалуемом решении на то, что согласование (несогласование) АНП осуществляется оператором аэродрома исходя из его деятельности, так как содержащаяся в АНП посадочной площадки информация предназначена для организации использования воздушного пространства, что не входит в предмет деятельности оператора аэродрома гражданской авиации, ошибочна. Исходя из содержания пункта 2 статьи 49 Воздушного кодекса Российской Федерации оператор, являющийся лицом, владеющим аэродромом гражданской авиации на праве собственности, на условиях аренды или на ином законном основании и эксплуатирующим такой аэродром, обеспечивает в том числе взлёт и посадку воздушных судов гражданской авиации, следовательно, согласование или несогласование АНП посадочной площадки неразрывно связано с предметом его деятельности.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе, оспариваемое предписание нормативного правового акта не содержит каких-либо коррупционных факторов, содержащих неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования. Установленное в нём правовое регулирование

отвечает общеправовому критерию определённости, данных о том, что применение на практике оспариваемой нормы не соответствует её истолкованию, выявленному судом при рассмотрении данного административного дела, не имеется.

Изложенные административным истцом в апелляционной жалобе доводы о незаконности оспариваемого предписания нормативного правового акта повторяют доводы административного искового заявления, которые были проверены судом первой инстанции при разрешении данного дела, и им дана соответствующая оценка с приведением мотивов, подробно изложенных в обжалуемом решении.

Установив, что оспариваемый пункт 8 Порядка не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, следовательно, прав и законных интересов административного истца не нарушает, суд правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

Довод апелляционной жалобы о необоснованном отказе суда в вызове в суд авиационного специалиста, обладающего специальными познаниями в области аэронавигационных данных, подлежащих включению в АНП посадочной площадки, является неосновательным.

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). При этом в силу части 4 статьи 169 названного кодекса консультация специалиста не относится к доказательствам по административному делу.

Как следует из протокола судебного заседания от 17 июня 2024 г. данное ходатайство обсуждалось, и по нему вынесено законное определение, которым в его удовлетворении отказано в связи с тем, что мнение специалиста по вопросу о том, какие аэронавигационные данные могут или не могут быть представлены аэродромом гражданской авиации при согласовании АНП посадочной площадки, а также о составе и значении аэронавигационных данных, подлежащих и не подлежащих включению в АНП посадочной площадки, правового значения для разрешения данного административного дела об оспаривании правовой нормы, регламентирующей процедуру представления документов при утверждении АНП посадочной площадки владельцем этой площадки, в порядке абстрактного нормоконтроля не имеет.

Решение суда первой инстанции вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 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 17 июня 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Авиационный сервисный центр» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Т.Ю. Вавилычева

И.В. Крупнов