



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-529

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

2 сентября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Саниной О.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Мобил Авиа» об оспаривании пунктов 2.24–2.28, 3.24 Федеральных авиационных правил «Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, выполняющим авиационные работы, включённые в перечень авиационных работ, предусматривающих получение документа, подтверждающего соответствие требованиям федеральных авиационных правил юридического лица, индивидуального предпринимателя. Форма и порядок выдачи документа (сертификата эксплуатанта), подтверждающего соответствие юридического лица, индивидуального предпринимателя требованиям федеральных авиационных правил. Порядок приостановления действия, введения ограничений в действие и аннулирования сертификата эксплуатанта», утверждённых приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 19 ноября 2020 г. № 494,

установил:

приказом Министерства транспорта Российской Федерации (далее также – Минтранс России) от 19 ноября 2020 г. № 494 утверждены Федеральные авиационные правила «Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, выполняющим авиационные работы, включённые в перечень авиационных работ, предусматривающих получение документа, подтверждающего соответствие требованиям федеральных авиационных

правил юридического лица, индивидуального предпринимателя. Форма и порядок выдачи документа (сертификата эксплуатанта), подтверждающего соответствие юридического лица, индивидуального предпринимателя требованиям федеральных авиационных правил. Порядок приостановления действия, введения ограничений в действие и аннулирования сертификата эксплуатанта» (далее – Правила). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 30 декабря 2020 г., регистрационный номер 61979, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 31 декабря 2020 г.

Согласно пункту 2.24 Правил эксплуатант периодически подтверждает соответствие требованиям Правил путём проведения уполномоченным органом плановых и внеплановых выездов к эксплуатанту, а также путём мониторинга уполномоченным органом основных данных, представляемых эксплуатантом в электронном виде.

Для подтверждения соответствия требованиям Правил путём мониторинга уполномоченным органом основных данных эксплуатант обеспечивает актуализацию и представление в уполномоченный орган электронных заявлений, предусмотренных пунктом 3.3 Правил, не реже одного раза в три месяца.

Пунктом 2.25 Правил установлено, что плановые выезды к эксплуатанту осуществляются в соответствии с годовым планом утверждённым руководителем уполномоченного органа или уполномоченным им должностным лицом, но не реже одного раза в 2 года. Утверждённый план выездов размещается на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Внеплановые выезды проводятся уполномоченным органом в случаях выявления риска угрозы безопасности при выполнении эксплуатантом предусмотренных сертификатом эксплуатанта видов авиационных работ.

Плановые и внеплановые выезды проводятся с использованием контрольных карт, предусмотренных пунктом 3.10 Правил (пункт 2.26 Правил).

Эксплуатант должен обеспечить для представителей уполномоченного органа возможность проведения плановых и внеплановых выездов, предусмотренных пунктом 2.24 Правил, включая обеспечение доступа на объекты и воздушные суда эксплуатанта (пункт 2.27 Правил).

Пунктом 2.28 Правил предусмотрено, что результат планового и внепланового выезда оформляется актом, который утверждается руководителем уполномоченного органа или уполномоченным им должностным лицом. К акту прилагаются контрольные карты, указанные в пункте 2.26 Правил.

В случае если по результатам планового или внепланового выезда установлено несоответствие эксплуатанта требованиям Правил, то эксплуатант в срок, указанный в акте проверки, представляет в уполномоченный орган отчёт об устранении выявленных несоответствий и замечаний.

Срок устранения несоответствий и замечаний не должен превышать 90 календарных дней с даты утверждения акта.

В силу пункта 3.24 Правил сертификат эксплуатанта подлежит аннулированию: по заявлению эксплуатанта; в случае если в уполномоченный орган не поступало заявление о возобновлении действия сертификата эксплуатанта в течение 270 календарных дней после решения уполномоченного органа о приостановлении действия сертификата эксплуатанта по заявлению эксплуатанта или в случае поступления в указанный срок заявления эксплуатанта на возобновление действия приостановленного сертификата эксплуатанта, если уполномоченным органом принято решение о несоответствии эксплуатанта требованиям Правил; в случае выполнения авиационных работ: на воздушном судне, не имеющем сертификата лётной годности, не указанном в спецификации, не прошедшем техническое обслуживание; при фальсификации эксплуатантом данных о квалификационных отметках членов экипажей, данных о прохождении авиационным персоналом предусмотренных федеральными авиационными правилами подготовок, тренировок, контроля знаний и навыков; в случае введения внешнего управления; по истечении срока действия сертификата эксплуатанта, в отношении которого введено ограничение срока действия в соответствии с пунктом 3.22 Правил.

Общество с ограниченной ответственностью «Мобил Авиа» (далее также – ООО «Мобил Авиа», административный истец), имевшее сертификат эксплуатанта № АР-07-20-032, аннулированный по решению Красноярского МТУ Росавиации от 18 ноября 2022 г. № 143/01, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором оспаривает пункты 2.24–2.28 и 3.24 Правил, ссылаясь на то, что указанные нормы, применённые при аннулировании сертификата эксплуатанта, противоречат Воздушному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

По мнению административного истца, оспариваемые им нормативные положения противоречат указанным актам, имеющим большую юридическую силу, в части возможности проведения плановых и внеплановых выездных проверок административного истца как эксплуатанта, выполняющего авиационные работы, без соблюдения требований законодательства о государственном контроле и о защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля, а также в части возможности признания фальсификацией данных любой технической ошибки.

ООО «Мобил Авиа» также считает, что пункт 3.24 Правил, а также практика его применения в отношении административного истца показали, что он не содержит определения понятия «фальсификация эксплуатантом данных о квалификационных отметках членов экипажей, данных о прохождении авиационным персоналом предусмотренных федеральными авиационными правилами подготовок, тренировок, контроля знаний и навыков», позволяющего отличать его от понятия «техническая ошибка», что создаёт правовую неопределённость в регулировании деятельности эксплуатанта, а также нарушает права административного истца.

Министерство транспорта Российской Федерации и Министерство юстиции 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 административного истца.

Общество с ограниченной ответственностью «Мобил Авиа», извещённое надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание своего представителя не направило.

Представитель Министерства транспорта Российской Федерации Коновалов Д.В. возражал против удовлетворения административного иска.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Обсудив доводы административного истца общества с ограниченной ответственностью «Мобил Авиа», выслушав возражения представителя Министерства транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Саниной О.В., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации устанавливает Воздушный кодекс Российской Федерации.

В силу пункта 3 статьи 8 Воздушного кодекса Российской Федерации юридические лица, осуществляющие аэронавигационное обслуживание полётов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации, юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие коммерческие воздушные перевозки и (или) выполняющие определённые федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, авиационные работы, заправку

гражданских воздушных судов авиационными горюче-смазочными материалами и (или) обработку специальными жидкостями, техническое обслуживание подлежащих обязательной сертификации беспилотных авиационных систем и (или) их элементов, гражданских воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов, за исключением лёгких, сверхлёгких гражданских воздушных судов, не осуществляющих коммерческих воздушных перевозок и авиационных работ, управление поддержанием лётной годности подлежащих обязательной сертификации беспилотных авиационных систем и (или) их элементов, гражданских воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов, за исключением лёгких, сверхлёгких гражданских воздушных судов, не осуществляющих коммерческих воздушных перевозок и авиационных работ, образовательные организации и организации, осуществляющие обучение специалистов соответствующего уровня согласно перечням специалистов авиационного персонала, юридические лица и индивидуальные предприниматели, являющиеся поставщиками услуг по обслуживанию линий управления беспилотными авиационными системами и контроля беспилотных авиационных систем, а также операторы аэродромов гражданской авиации осуществляют свою деятельность при наличии выданного органами, уполномоченными Правительством Российской Федерации, документа, подтверждающего соответствие указанных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, операторов требованиям федеральных авиационных правил, утверждаемых федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, который также устанавливает форму и порядок выдачи данного документа.

Согласно пункту 1 статьи 10 приведённого кодекса действие сертификатов может быть приостановлено и возобновлено, в их действие могут быть введены и сняты ограничения органами, выдавшими эти документы, в порядке, установленном федеральными авиационными правилами.

Пунктом 3 статьи 61 Воздушного кодекса Российской Федерации установлено, что эксплуатантом является гражданин или юридическое лицо, имеющие воздушное судно на праве собственности, на условиях аренды или на ином законном основании, использующие указанное воздушное судно для полётов и имеющие сертификат (свидетельство) эксплуатанта. Требования к эксплуатанту определяются 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, устанавливающие требования, предъявляемые к

авиационному персоналу (пункт 1, подпункт 5.2.53.8 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395).

Принятие Министерством транспорта Российской Федерации федеральных авиационных правил в области регулирования деятельности гражданской авиации предусмотрено также Положением о подготовке федеральных правил использования воздушного транспорта и федеральных авиационных правил, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 360, в соответствии с которым федеральные авиационные правила являются частью воздушного законодательства Российской Федерации и обязательны для исполнения гражданами и юридическими лицами (пункт 1).

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных полномочий. Порядок принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта соблюден. Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 июня 2022 г. № АКПИ22-169.

Вопреки доводам административного истца оспариваемые нормы Правил соответствуют действующему законодательству Российской Федерации.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Согласно Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г., ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 октября 1970 г., вступившей в силу для Российской Федерации 16 августа 2005 г. (далее – Конвенция), государства принимают всеобъемлющий и эффективный закон об авиации, соизмеримый с масштабами и сложностью их авиационной деятельности и соответствующий требованиям, содержащимся в Конвенции, который позволяет осуществлять контроль и управление деятельностью в области безопасности гражданской авиации и обеспечивать соблюдение правил через посредство соответствующих полномочных органов или ведомств, созданных для этих целей (раздел 1.1 добавления 1 приложения 19 к Конвенции).

Государства принимают правила, вводящие минимальные национальные требования, вытекающие из основного авиационного законодательства, в отношении стандартизованных эксплуатационных процедур, продуктов, услуг, оборудования и инфраструктуры в соответствии с приложениями к Конвенции (раздел 2 добавления 1 приложения 19 к Конвенции).

Государства вводят документально оформленные процессы путём подготовки и планирования инспекций, проверок и мер непрерывного мониторинга, позволяющих с проактивных позиций убедиться в том, что обладатели авиационных свидетельств, сертификатов, разрешений и утверждений продолжают отвечать установленным требованиям (раздел 7 добавления 1 приложения 19 к Конвенции).

Воздушный кодекс Российской Федерации закрепляет, что государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации направлено на обеспечение потребностей граждан и экономики в воздушных перевозках, авиационных работах, а также на обеспечение обороны и безопасности государства, охраны интересов государства, безопасности полётов воздушных судов, авиационной и экологической безопасности (преамбула).

Воздушное законодательство Российской Федерации, как установлено пунктом 1 статьи 2 Воздушного кодекса 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.

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

Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г. № 396 утверждено Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта, в соответствии с которым Федеральное агентство воздушного транспорта (далее – Росавиация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними (пункт 1 названного положения).

К полномочиям Росавиации относится в том числе осуществление выдачи сертификатов в установленной сфере деятельности, а также в установленных случаях их приостановление, ограничение действия и аннулирование; осуществление иных полномочий в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными

правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (пункты 5.4.12, 5.15 данного положения).

Как видно из нормативного содержания пункта 1.1 Правил, они устанавливают требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, выполняющим авиационные работы, включённые в перечень авиационных работ, предусматривающих получение сертификата эксплуатанта, форму и порядок выдачи документа (сертификата эксплуатанта), подтверждающего соответствие требованиям Правил юридического лица, индивидуального предпринимателя, порядок приостановления действия, введения ограничений в действие и аннулирования сертификата эксплуатанта.

Действуя в пределах полномочий по установлению требований к лицам, осуществляющим авиационные работы, Минтранс России в оспариваемых положениях определил, что эксплуатант периодически подтверждает соответствие требованиям Правил путём проведения уполномоченным органом плановых и внеплановых выездов к эксплуатанту, а также путём мониторинга уполномоченным органом основных данных, представляемых эксплуатантом в электронном виде.

Это соотносится с предметом правового регулирования Правил, связанных с предоставлением государственной услуги по получению сертификата эксплуатанта и непрерывного мониторинга соответствия юридического лица, индивидуального предпринимателя установленным требованиям, определённым пунктом 3 статьи 8, статьёй 10, пунктом 3 статьи 61 и пунктом 1 статьи 114 Воздушного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации в целях данного федерального закона понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Виды государственного контроля (надзора), виды муниципального контроля устанавливаются в соответствии с частью 8 названной выше статьи (часть 7 статьи 1 указанного федерального закона).

Между тем плановые и внеплановые выезды к эксплуатанту, предусмотренные оспоренными нормативными положениями, имеют иной предмет правового регулирования (элемент обязательных требований к эксплуатанту), не относятся к порядку осуществления государственного контроля (надзора).

Безосновательным является и утверждение административного истца о правовой неопределённости в использовании термина «фальсификация» в пункте 3.24 Правил.

Термин «фальсификация» является общеправовым и используется в законодательстве Российской Федерации (статьи 142, 303 Уголовного кодекса Российской Федерации, статья 161 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации). При этом нормативного закреплённого определения указанный термин не имеет.

Использование в пункте 3.24 Правил понятия «фальсификация» не препятствует его единообразному пониманию и применению, поскольку само по себе употребление в норме оценочных понятий не свидетельствует о неопределённости её содержания. Применяя общее правовое предписание к конкретным обстоятельствам дела, правоприменитель принимает решение в пределах предоставленной ему законом свободы усмотрения.

Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» определяет правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы (далее – обязательные требования) (статья 1).

В соответствии с частями 1–3 статьи 2 названного федерального закона обязательные требования устанавливаются федеральными законами, Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., актами, составляющими право Евразийского экономического союза, положениями международных договоров Российской Федерации, не требующими издания внутригосударственных актов для их применения и действующими в Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, обязательные требования могут быть установлены указами Президента Российской Федерации. В случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, обязательные требования могут быть установлены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти.

Одним из принципов установления и оценки применения обязательных требований является исполнимость обязательных требований (пункт 5 статьи 4 указанного федерального закона).

Статья 9 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» закрепляет, что обязательные требования должны быть исполнимыми. При установлении обязательных требований оцениваются

затраты лиц, в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение. Указанные затраты должны быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота. Установление обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования, не допускается. При установлении обязательных требований должны быть минимизированы риски их последующего избирательного применения.

Анализ оспариваемых положений Правил указывает на отсутствие в них противоречий приведённым нормам Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, которым бы противоречили пункты 2.24–2.28, 3.24 Правил, также не имеется.

Вопреки утверждению административного истца оспариваемые предписания изложены понятным и доступным образом, отвечают критерию правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы и не нарушают его право на свободу экономической деятельности, свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности.

Доводы административного истца фактически касаются вопроса о целесообразности существующего правового регулирования, 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 соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах.

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

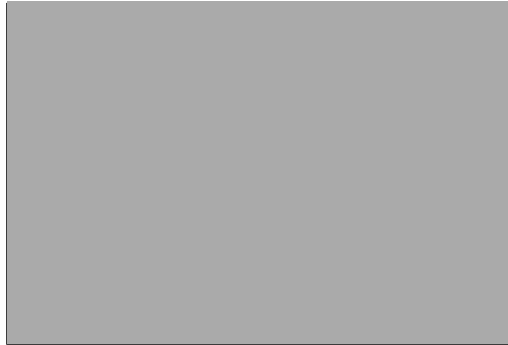
Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Мобил Авиа» об оспаривании пунктов 2.24–2.28, 3.24 Федеральных авиационных правил «Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, выполняющим авиационные работы, включённые в перечень авиационных работ, предусматривающих получение документа, подтверждающего соответствие требованиям федеральных авиационных правил юридического лица, индивидуального предпринимателя. Форма и порядок выдачи документа (сертификата эксплуатанта), подтверждающего соответствие юридического лица, индивидуального предпринимателя требованиям федеральных авиационных правил. Порядок приостановления действия, введения ограничений в действие и аннулирования сертификата эксплуатанта», утверждённых приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 19 ноября 2020 г. № 494, 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



В.С. Кириллов