ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-531

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 13 декабря 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Меркулова В.П.,
	Попова В.В.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Пойма Игоря Геннадьевича о признании частично недействующим подпункта 10 пункта 11 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,

по апелляционной жалобе Пойма И.Г. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения административного истца Пойма И.Г., его представителя Затейщикова А.П., поддержавших доводы апелляционной жалобы, объяснения представителя Министерства транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 7 мая 2002 г., регистрационный номер 3417, и опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 27 мая 2002 г. № 21, в «Российской газете» 30 мая 2002 г. № 95.

В силу подпункта 10 пункта 11 Правил стационарное медицинское обследование летного состава, бортоператоров, бортпроводников, диспетчеров УВД и курсантов проводится по медицинским показаниям при отрицательной динамике в состоянии здоровья по решению председателя врачебно-летной экспертной комиссии гражданской авиации (ВЛЭК ГА).

Кроме того, коммерческие и линейные пилоты авиакомпаний при достижении возраста 55 и 60 лет проходят обязательное медицинское обследование в условиях стационара ФБУ «Центральная клиническая больница гражданской авиации» (согласно приложению № 5) с последующим освидетельствованием в Центральной врачебно-летной экспертной комиссии гражданской авиации (ЦВЛЭК ГА). После достижения пилотами 60 лет медицинское обследование в стационарных условиях ФБУ «ЦКБ ГА» проводится ежегодно.

Абзац второй оспариваемого положения действует в редакции приказа Минтранса России от 28 ноября 2014 г. № 325, зарегистрированного в Министерстве юстиции Российской Федерации 11 декабря 2014 г., регистрационный номер № 35128, и опубликованного в «Российской газете» 24 декабря 2014 г. № 293.

Пойм И.Г. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просил признать не действующим со дня принятия подпункт 10 пункта 11 Правил в части, обязывающей коммерческих и линейных пилотов авиакомпаний при достижении возраста 55 и 60 лет проходить обязательное медицинское обследование в условиях стационара федерального бюджетного учреждения «Центральная клиническая больница гражданской авиации» с последующим освидетельствованием в Центральной врачебно-летной экспертной комиссии гражданской авиации. В обоснование заявления административный истец ссылался на то, что оспариваемая норма не соответствует статье 41, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, требованиям Федерального закона от 21 ноября 2001 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», статье 52 Воздушного кодекса Российской Федерации. По его мнению, Правила не согласованы с Министерством здравоохранения Российской Федерации, а содержащееся в оспариваемом положении указание на обязательное прохождение медицинского

обследования только в условиях стационара федерального бюджетного учреждения «Центральная клиническая больница гражданской авиации» ограничивает его права на прохождение медицинского обследования в ином медицинском учреждении и фактически понуждает к заключению договора на оказание платных медицинских услуг, чем нарушаются права на труд, охрану здоровья и получение своевременной, качественной медицинской услуги. В заявлении указано, что Минтранс России оспариваемым положением фактически ввел для пилотов необоснованные ограничения на реализацию права на проведение обязательного медицинского обследования.

Минтранс России, Министерство юстиции Российской Федерации и Министерство здравоохранения Российской Федерации административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что Правила утверждены федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое нормативное положение не противоречит действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления Пойму И.Г. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска ввиду неправильного определения обстоятельств, имеющих значение для дела, недоказанности установленных судом обстоятельств, имеющих значение для дела, неправильного применения норм материального права.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минтранс России и Министерство здравоохранения Российской Федерации просят в ее удовлетворении отказать, полагают, что обжалуемое решение является законным и обоснованным, а доводы апелляционной жалобы идентичны доводам, которые были предметом рассмотрения в суде первой инстанции и которым суд дал надлежащую оценку. Министерство здравоохранения Российской Федерации просило рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя.

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

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

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

Пунктом 1 статьи 53 данного кодекса (в редакции, действовавшей на день издания оспариваемого нормативного правового акта) установлено, что лица из числа авиационного персонала гражданской авиации допускаются к деятельности при наличии сертификата (свидетельства). Требования, предъявляемые к авиационному персоналу гражданской авиации, устанавливаются федеральными авиационными правилами.

Федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, является Минтранс России, который вправе самостоятельно принимать нормативные правовые акты, включая федеральные авиационные правила (пункт 1, подпункт 5.2.53.8 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395).

На день принятия 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 и 96 пункта 8 которого Минтранс России являлся специально уполномоченным органом в области гражданской авиации, утверждал в установленных случаях требования к состоянию здоровья авиационного персонала, организовывал и совершенствовал проведение врачебно-летной экспертизы и оказание лечебно-профилактической помощи.

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

Правила (в первоначальной редакции и в редакции приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 28 ноября 2014 г. № 325) были в установленном порядке согласованы с Министерством здравоохранения Российской Федерации, что подтверждается объяснениями Министерства юстиции Российской Федерации и представленными материалами о государственной регистрации оспариваемой редакции приказа.

С учетом содержания приведенных положений нормативных правовых актов суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что

оспариваемые правила приняты Минтрансом России в пределах имеющихся у него полномочий и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования. При этом суд обоснованно не согласился с доводами административного истца о том, что у Минтранса России отсутствовали полномочия на издание оспариваемого акта, а также что указанный акт не был согласован с Министерством здравоохранения Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 7 статьи 46 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» порядок и периодичность проведения медицинских осмотров, диспансеризации, диспансерного наблюдения и перечень включаемых в них исследований утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Согласно абзацам первому, второму пункта 3^1 статьи 52 Воздушного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 230-ФЗ) лица из числа специалистов авиационного персонала проходят обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические (в течение трудовой деятельности) медицинские осмотры, включающие химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов. Порядок проведения предварительных (при поступлении на работу) и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотров устанавливается уполномоченным органом в области гражданской авиации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

Таким образом, в целях обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности федеральным законодателем закреплены требования об обязательных предварительных и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотрах лиц из числа специалистов авиационного персонала.

Пунктом 1 статьи 52 Воздушного кодекса Российской Федерации установлено, 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.

В частности, к специалистам авиационного персонала гражданской авиации согласно положениям Перечня специалистов авиационного персонала гражданской авиации Российской Федерации, утвержденного приказом Минтранса России от 4 августа 2015 г. № 240, 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; специалисты службы авиационной безопасности; сотрудник службы авиационной безопасности.

Согласно пункту 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, проверка соответствия состояния здоровья кандидатов на получение свидетельств требованиям федеральных авиационных правил 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.

Порядок образования и работы центральной врачебно-летной экспертной комиссии, врачебно-летных экспертных комиссий, медицинских экспертов, а также требования к членам этих комиссий и медицинским экспертам устанавливаются Минтрансом России.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2004 г. № 1370-р федеральное государственное учреждение «Центральная клиническая больница гражданской авиации» отнесено к ведению Федерального агентства воздушного транспорта, которое, в свою очередь, согласно пункту 2, подпункту 5.4.2 Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 396, находится в ведении Минтранса России и осуществляет выдачу свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации.

Минтранс России, реализуя предоставленные Правительством Российской Федерации полномочия, распоряжением от 2 сентября 2002 г. № НА-314-р утвердил Положение о Центральной врачебно-летной комиссии гражданской авиации, согласно пункту 1.1 которого ЦВЛЭК ГА является высшим органом врачебно-летной экспертизы гражданской авиации и создается распоряжением Министерства транспорта Российской Федерации на базе Центральной клинической больницы гражданской авиации.

В соответствии с подпунктами «б», «и» пункта 11 Порядка образования и работы центральной врачебно-летной экспертной комиссии, врачебно-летных экспертных комиссий, медицинских экспертов, утвержденного

приказом Минтранса России от 26 июня 2017 г. № 241, зарегистрированного в Министерстве юстиции Российской Федерации 31 июля 2017 г. № 47590, ЦВЛЭК ГА осуществляет в том числе проверку соответствия состояния здоровья специалистов авиационного персонала требованиям федеральных авиационных правил после обязательного медицинского обследования в условиях стационара медицинской организации, подведомственной органу по выдаче свидетельств, проводит контроль качества и безопасности деятельности ВЛЭК ГА, медицинских экспертов.

С учетом изложенного выше судом первой инстанции сделан обоснованный вывод о том, что доводы административного истца о противоречии подпункта 10 пункта 11 Правил требованиям Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», статье 52 Воздушного кодекса Российской Федерации лишены правовых оснований. Установленный оспариваемым актом порядок медицинского освидетельствования, предусматривающий обязательное медицинское обследование коммерческих и линейных пилотов авиакомпаний при достижении возраста 55 и 60 лет в условиях стационара ФБУ «Центральная клиническая больница гражданской авиации» с последующим освидетельствованием в ЦВЛЭК ГА, не противоречит приведенным в заявлении административного истца нормативным правовым актам.

Не имеется также других нормативных правовых актов, обладающих большей юридической силой, которые содержали бы иные требования для коммерческих и линейных пилотов авиакомпаний при прохождении предварительных и периодических медицинских осмотров, включая условия пребывания в стационаре.

Судом первой инстанции правомерно отражено в решении, что необходимость обязательного медицинского обследования в условиях стационара обусловлена целью обеспечения безопасности полетов и структурой заболеваемости специалистов авиационного персонала гражданской авиации, чье состояние здоровья является фактором, от которого напрямую зависит безопасность полетов гражданских воздушных судов. При этом оспариваемое предписание не носит произвольного характера, а обосновано ежегодно анализируемыми данными ЦВЛЭК ГА о среднем возрасте признанных негодными лиц летного состава, а также регулярным выявлением в стационарных условиях заболеваний, которые не были диагностированы ВЛЭК ГА при амбулаторном обследовании, в том числе состояний, угрожающих безопасности полетов: ишемической болезни сердца, эпилепсии, нарушения сердечного ритма, гипертонической болезни с высоким риском осложнений и развитием острых сердечно-сосудистых заболеваний, а также психических нарушений.

Как правильно отмечено в обжалуемом решении, доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с установленным в соответствии с законом правовым регулированием порядка прохождения медицинского освидетельствования и обследования линейных и коммерческих пилотов авиакомпаний при достижении возраста 55 и 60 лет,

а также к отстаиванию позиции о нецелесообразности оспариваемого нормативного положения.

Между тем, исходя из разъяснений подпункта «а» пункта 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя полномочия органа (должностного лица), 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.

Судом первой инстанции сделан обоснованный вывод, что оспариваемая норма не нарушает прав административного истца, поскольку не регламентирует вопросы финансирования медицинских освидетельствований и обследований, сама по себе не создает препятствий для осуществления трудовой деятельности коммерческими и линейными пилотами авиакомпаний, которые в целях обеспечения полетов должны иметь необходимое медицинское заключение для выполнения функций по управлению воздушным судном.

Ссылка административного истца на отказ его работодателя в проведении установленного медицинского обследования и его оплаты не может повлечь отмену оспариваемого решения суда. Указанные действия и решения работодателя могут быть обжалованы в установленном законом порядке.

Доводы апелляционной жалобы о наличии оснований для отмены решения суда первой инстанции материалами административного дела не подтверждаются, поскольку получили оценку в решении суда первой инстанции и не влияют на его законность.

Установив, что подпункт 10 пункта 11 Правил не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, в том числе Конституции Российской Федерации, прав и законных интересов административного истца не нарушает, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления Пойма И.Г.

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

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Пойма Игоря Геннадьевича – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии В.П. Меркулов

В.В. Попов