ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-529

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 11 сентября 2019 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С.
судей Верховного Суда Российской Федерации Иваненко Ю.Г.
Николаевой О.В.
при секретаре Березиной А.В.
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению открытого акционерного общества «Аэропорт Старый Оскол» о признании недействующими пункта 4 Правил охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 42 (в части), пункта 53 Программы авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 18 апреля 2008 г. № 62,

установил:

согласно пункту 4 Правил охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 42 (далее – Правила), охрана границ территории (периметра) аэропорта осуществляется:

в отношении международных аэропортов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, – подразделениями войск национальной гвардии Российской Федерации;

в отношении иных аэропортов – подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации.

Охрана периметра аэропорта осуществляется на основании возмездного договора с лицами, осуществляющими эксплуатацию аэропорта.

Пунктом 53 Программы авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 18 апреля 2008 г. № 62 (далее – Программа), предусмотрено, что охрана аэропортов, аэродромов (вертодромов), объектов их инфраструктуры и объектов Единой системы организации воздушного движения, а также объектов радиотехнического обеспечения полетов и авиационной электросвязи, не относящихся к объектам Единой системы организации воздушного движения, расположенных за пределами периметров аэропортов, осуществляется подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации и вневедомственной охраны при органах внутренних дел в соответствии и порядке, определенном законодательством Российской Федерации. При этом охрана международных аэропортов и объектов их инфраструктуры осуществляется подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел, а охрана иных аэропортов, аэродромов (вертодромов) и объектов их инфраструктуры осуществляется подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации.

Открытое акционерное общество «Аэропорт Старый Оскол» (далее – ОАО «Аэропорт Старый Оскол») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими пункта 4 Правил в части осуществления охраны границ территории немеждународных аэропортов подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации и пункта 53 Программы, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативных правовых актов не соответствуют пункту 2 статьи 83 Воздушного кодекса Российской Федерации, пункту 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктам 7^{1}, 10 статьи 1, части 3 статьи 4 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», налагают на административного истца не предусмотренную законом обязанность заключить возмездный договор об осуществлении охраны границ немеждународного аэропорта исключительно с ФГУП «УВО Минтранса России», нарушают его права в сфере предпринимательской деятельности.

Как указывает административный истец, решением Старооскольского городского суда Белгородской области от 9 октября 2014 г. на ОАО «Аэропорт Старый Оскол» возложена обязанность организовать охрану границ территории аэропорта г. Старый Оскол подразделением ФГУП «УВО Минтранса России», заключив с ним договор на оказание охранных услуг.

В суде представители ОАО «Аэропорт Старый Оскол» адвокат Сергеев И.А., Боев И.М. поддержали заявленные требования и пояснили, что в целях обеспечения безопасности аэропорта ОАО «Аэропорт Старый Оскол»

имеет собственную службу авиационной безопасности, а также заключенный договор с ФГКУ «УВО ВНГ России» (Росгвардия).

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству транспорта Российской Федерации (поручение от 12 июля 2019 г. № МА-П9-5920).

Представитель Правительства Российской Федерации и Министерства транспорта Российской Федерации (далее также – Минтранс России) Коновалов Д.В. возражал против удовлетворения заявленных требований и пояснил суду, что пункт 4 Правил издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца. Пункт 53 Программы соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Программа определяет политику в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и организационные меры ее реализации, не является нормативным правовым актом, и в силу пункта 1 части 1 статьи 194 КАС РФ суд должен прекратить производство по административному делу, поскольку оно не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке административного судопроизводства.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) Башилова В.Е. пояснила суду, что положения пункта 53 Программы не противоречат нормативным правовым актам более высокой юридической силы. Вместе с тем из анализа положений Программы следует, что документ содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, устанавливает, в частности права, обязанности, задачи и ответственность аэропортов, авиационных предприятий, юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность на территории аэропорта. Однако нормативный правовой акт не прошел государственную регистрацию, не был официально опубликован, в связи с чем не может применяться в целях регулирования правоотношений, возникающих при обеспечении авиационной безопасности.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного истца ОАО «Аэропорт Старый Оскол» адвоката Сергеева И.А., Боева И.М., представителя административных ответчиков Правительства Российской Федерации, Минтранса России Коновалова Д.В., заинтересованного лица Минюста России Башиловой В.Е., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск подлежит удовлетворению частично, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации находит исковые требования подлежащими удовлетворению частично.

Устанавливая правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации, Воздушный кодекс Российской Федерации в пункте 6 статьи 84 определяет, что охрана аэропортов и объектов их инфраструктуры осуществляется подразделениями ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти,

уполномоченного в области транспорта, и подразделениями федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере вневедомственной охраны, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Во исполнение требований федерального законодателя постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 42 утверждены Правила, которые действуют в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2016 г. № 1386.

Нормативный правовой акт опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 7 февраля 2011 г., № 6, «Российской газете» 8 февраля 2011 г.

Под охраной аэропортов и объектов их инфраструктуры понимается комплекс мероприятий, обеспечивающих защиту аэропортов и объектов их инфраструктуры от актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации (пункт 1 Правил).

Согласно абзацу третьему пункта 4 Правил охрана границ территории немеждународных аэропортов осуществляется подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации, что соответствует пункту 6 статьи 84 Воздушного кодекса Российской Федерации.

В статье 83 данный Кодекс определяет авиационную безопасность как состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации.

Авиационная безопасность обеспечивается службами авиационной безопасности аэродромов или аэропортов, подразделениями ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта, службами авиационной безопасности эксплуатантов (авиационных предприятий), а также уполномоченными органами, наделенными этим правом федеральными законами (пункт 2).

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений нормативного правового акта пунктам 7^{1}, 10 статьи 1, части 3 статьи 4 Федерального закона «О транспортной безопасности» не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку нормами воздушного законодательства специально урегулированы вопросы охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры.

Ссылки представителей ОАО «Аэропорт Старый Оскол» на противоречие пункта 4 Правил и пункта 53 Программы нормам гражданского законодательства являются несостоятельными.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 1 апреля 2003 г. № 4-П по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной, право владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свобода предпринимательской деятельности и свобода договоров участников гражданского оборота, включая определение оснований и порядка

их возникновения, изменения и прекращения, права и обязанности участников гражданско-правовых отношений – физических и юридических лиц, в том числе коммерческих организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в соответствии со статьями 71 (пункты «в» и «о» и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации регулируются законом.

Не являясь абсолютными, эти права могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

Гражданский кодекс Российской Федерации в пункте 4 статьи 3 предусматривает право Правительства Российской Федерации принимать постановления, содержащие нормы гражданского права на основании и во исполнение данного Кодекса и иных законов, указов Президента Российской Федерации. Граждане и юридические лица согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации свободны в заключении договора, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена данным Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством (пункт 1 статьи 421).

Федеральная система обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства представляет собой совокупность правовых и организационных мер, направленных на предотвращение и пресечение противоправных действий в отношении гражданской авиации.

Министерство транспорта Российской Федерации как федеральный орган исполнительной власти в области транспорта в целях совершенствования Федеральной системы обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 897, и реализации требований международных стандартов в области авиационной безопасности приказом от 18 апреля 2008 г. № 62 утвердило Программу, которая определяет политику в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и организационные меры ее реализации. Данный акт на государственную регистрацию не направлялся и не был официально опубликован.

В пункте 53 Программы воспроизведены положения абзаца третьего пункта 4 Правил, в соответствии с которыми охрана иных аэропортов, аэродромов (вертодромов) и объектов их инфраструктуры осуществляется подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации.

Согласно частям 7, 8 статьи 213 КАС РФ суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании нормативного правового акта, и выясняет обстоятельства, имеющие значение для дела, в полном объеме, оспариваемый акт или его часть подлежат проверке на предмет соответствия не только нормативным правовым актам, указанным в административном исковом заявлении, заявлении, но и другим нормативным

правовым актам, регулирующим данные отношения и имеющим большую юридическую силу. Кроме того, суд выясняет, соблюдены ли порядок опубликования и государственной регистрации оспариваемого нормативного правового акта.

По заключению Минюста России Программа содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, устанавливает, в частности, права, обязанности, задачи и ответственность аэропортов, авиационных предприятий, юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность на территории аэропорта.

Так, согласно абзацу второму пункта 3 Программы она направлена на обеспечение безопасности российских и иностранных эксплуатантов, владельцев воздушных судов авиации общего назначения как российской, так и иностранной регистрации, выполняющих полеты в российские аэропорты и над территорией Российской Федерации, а также объектов, средств и служб аэронавигационного обслуживания.

В соответствии с пунктом 25 Программы персонал организаций, осуществляющих деятельность в аэропорту, должен руководствоваться положениями программы обеспечения авиационной безопасности аэропорта, соблюдать нормы, правила и процедуры по авиационной безопасности в части, их касающейся, а также иметь соответствующий пропуск на право прохода в контролируемую зону аэропорта в порядке, установленном инструкцией по пропускному и внутриобъектовому режимам аэропорта.

Пунктами 32, 35 Программы определены задачи службы авиационной безопасности, меры ответственности юридических лиц, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением авиационной безопасности, в случае систематического нарушения требований авиационной безопасности.

Пунктом 37 Программы установлен порядок принятия физических лиц на работу в службу авиационной безопасности.

Пунктом 41 Программы на аэропортовые комиссии по авиационной безопасности возложена обязанность по координации деятельности по осуществлению мер авиационной безопасности в аэропортах, на аэродромах (вертодромах).

Согласно пункту 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

В соответствии с пунктом 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Согласно статье 111 КАС РФ стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы. Административный истец при обращении в суд оплатил государственную пошлину в размере 4500 рублей, и она подлежит взысканию с Министерства транспорта Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление открытого акционерного общества «Аэропорт Старый Оскол» удовлетворить частично:

признать недействующей со дня принятия Программу авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации, утвержденную приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 18 апреля 2008 г. № 62;

в удовлетворении административного искового заявления открытого акционерного общества «Аэропорт Старый Оскол» о признании частично недействующим пункта 4 Правил охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 42, отказать.

Взыскать с Министерства транспорта Российской Федерации в пользу открытого акционерного общества «Аэропорт Старый Оскол» расходы по оплате государственной пошлине в размере 4500 рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий судья Верховного Суда Российской Федерации — Н.С. Романенков

Судьи Верховного Суда Российской Федерации — Ю.Г. Иваненко

О.В. Николаева