



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ15-142

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

28 апреля 2015 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Меркулова В.П.,
Ситникова Ю.В.
Горбачевой Е.А.
Масаловой Л.Ф.

при секретаре
с участием прокурора

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по заявлению Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды о признании недействующими пункта 5, абзаца десятого пункта 66 изменений в приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 31 июля 2009 г. № 128 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации», внесенных приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 ноября 2010 г. № 263,

по апелляционной жалобе Министерства транспорта Российской Федерации на решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2015 г., которым заявление Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителей Министерства транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В., Хрипунова А.Е., Шнырева А.Г., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителей Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Филипповой О.В., Левашова С.Н., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральные авиационные правила «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации», утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 31 июля 2009 г. № 128 (далее – Федеральные авиационные правила), устанавливают правила подготовки воздушного судна и его экипажа к полету, обеспечения и выполнения полетов в гражданской авиации, а также аэронавигационного обслуживания полетов в Российской Федерации.

Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 ноября 2010 г. № 263, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 20 декабря 2010 г., регистрационный номер 19244, опубликованным 31 января 2011 г. в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 5, в Федеральные авиационные правила внесены изменения. Пунктом 5 изменений абзац двенадцатый пункта 2.8 Федеральных авиационных правил изложен в новой редакции, в силу которой в качестве метеорологической информации используются сведения, получаемые из источников, которые командир воздушного судна посчитает достоверными. Согласно абзацу десятому пункта 66 изменений новая редакция пункта 5.38 Федеральных авиационных правил в абзаце девятом закрепляет, что в качестве указанной информации используются сведения из источников, которые эксплуатант посчитает достоверными.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) в заявлении в Верховный Суд Российской Федерации с учетом последующих уточнений просила признать недействующими пункт 5 и абзац десятый пункта 66 внесенных приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 ноября 2010 г. № 263 изменений. Заявитель ссылаясь на то, что оспариваемые предписания противоречат действующему законодательству Российской Федерации, включая положения Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе», Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», и нормам международного права, содержащимся в том числе в Приложении 3 к Конвенции о международной гражданской авиации (г. Чикаго, 1944 год), а также создают препятствия для осуществления Росгидрометом метеорологического обслуживания гражданской и экспериментальной авиации. Оспариваемые положения нормативного правового акта позволяют эксплуатантам (авиакомпаниям), командирам воздушных судов в качестве метеорологической информации использовать сведения из источников, которые они посчитают достоверными, без учета информации полномочного метеорологического органа.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2015 г. заявление Росгидромета удовлетворено: пункт 5, абзац десятый пункта 66 изменений в приказ Министерства транспорта Российской Федерации от

31 июля 2009 г. № 128 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации», внесенных приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 ноября 2010 г. № 263, признаны недействующими со дня вступления в законную силу решения суда.

В апелляционной жалобе Министерство транспорта Российской Федерации просит решение суда отменить, как незаконное и необоснованное, и принять новое решение об отказе в удовлетворении заявления. В жалобе указано, что оспариваемые предписания не противоречат нормам международного права, а также воздушному законодательству Российской Федерации.

Министерство юстиции Российской Федерации о времени и месте судебного заседания апелляционной инстанции извещено надлежащим образом, своего представителя не направило.

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

Положением о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 372, предусмотрено, что Росгидромет является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации (пункты 1, 4). Подпункт 5.4.16 Положения возлагает на Службу полномочия по метеорологическому обслуживанию гражданской и экспериментальной авиации.

При оказании Росгидрометом названной государственной услуги применяются нормы Федерального закона «О гидрометеорологической службе», устанавливающего правовые основы деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 1425, и иные правовые нормы.

В силу статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации предоставление метеорологической информации, входящее в аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов, осуществляется на единообразных условиях с взиманием платы, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Конвенция о международной гражданской авиации (далее – Конвенция), являющаяся составной частью правовой системы Российской Федерации, в статье 37 закрепляет, что Международная организация гражданской авиации принимает и по мере необходимости время от времени изменяет международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры, касающиеся: СИСТЕМ

связи и аэронавигационных средств, характеристик аэропортов и посадочных площадок, правил полетов и практики управления воздушным движением, присвоения квалификации летному и техническому персоналу, годности воздушных судов к полетам, регистрации и идентификации воздушных судов, сбора метеорологической информации и обмена ею, а также других вопросов, касающихся безопасности, регулярности и эффективности аэронавигации.

Согласно пункту 2.1.4 Приложения 3 «Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации» к Конвенции каждое Договаривающееся государство назначает полномочный орган, в дальнейшем именуемый «метеорологический полномочный орган», для предоставления или организации предоставления от его имени метеорологического обслуживания в интересах международной аэронавигации.

В целях обеспечения устойчивого функционирования системы метеорологического обеспечения гражданской авиации и в соответствии с пунктом 2.1.4 Приложения 3 к Конвенции распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 494-р Росгидромет назначен полномочным метеорологическим органом для предоставления метеорологического обслуживания в интересах международной аэронавигации.

Проанализировав положения главы 9 Приложения 3 к Конвенции, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что снабжение эксплуатантов и членов летного экипажа метеорологической информацией осуществляется полномочным метеорологическим органом государства. Следовательно, международными правилами определен обязательный источник информации.

Приложение 6 «Эксплуатация воздушных судов» к Конвенции (в решении суда ошибочно названо Приложением 3) предусматривает, что эксплуатант принимает меры к тому, чтобы полет не начинался, пока он на основании обоснованных данных не удостоверится в том, что имеющиеся наземные и/или водные средства, которые непосредственно требуются для такого полета, для безопасной эксплуатации самолета и защиты пассажиров, соответствуют условиям эксплуатации, в которых должен выполняться полет, и что они правильно используются для этой цели (пункт 4.1.1 части I); командир воздушного судна следит за тем, чтобы полет не начинался, если всеми имеющимися доступными способами не установлено, что располагаемые и непосредственно необходимые при таком полете для безопасной эксплуатации воздушного судна наземные и/или водные средства, включая связанное оборудование и навигационные средства, отвечают требованиям к выполнению типа транспортной операции, в связи с которой должен выполняться полет (раздел 2.2.1 части II).

Как правомерно указано в обжалуемом решении суда, из содержания названных стандартов не усматривается, что эксплуатанты и командиры воздушных судов при производстве полетов не должны учитывать информацию полномочного метеорологического органа.

Поскольку оспариваемые изменения в Федеральные авиационные правила допускают возможность не принимать во внимание метеорологическую информацию, предоставляемую полномочным метеорологическим органом государства, суд правильно признал их недействующими, как не соответствующие законодательству Российской Федерации и нормам международного права.

Довод апелляционной жалобы о том, что Министерство транспорта Российской Федерации наделено Правительством Российской Федерации компетенцией утверждать и вводить в действие федеральные авиационные правила в области гражданской авиации, не влечет отмену обжалуемого решения суда, так как указываемое Министерством делегирование не предоставляет ему полномочия включать в федеральные авиационные правила положения, противоречащие нормам, имеющим большую юридическую силу.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что Приложения к Конвенции не были ратифицированы Российской Федерацией, в связи с чем не обладают юридической силой международного договора, выводы суда первой инстанции не опровергает. В отличие от статей 91 и 94 Конвенции, связывающих вступление в силу Конвенции и поправок к ней с процедурой их ратификации государствами, статья 90 Конвенции, регламентирующая принятие Приложений и поправок к ним, эту процедуру не предусматривает, устанавливает уведомительный порядок неприменения тех или иных стандартов Международной организации гражданской авиации на территории государства-участника. Обязательность стандартов для Договаривающихся государств подтверждается положением статьи 38 Конвенции, определяющим, что любое государство, правила или практика которого отличаются от правил, установленных международным стандартом, должно в обязательном порядке уведомить об этом Международную организацию гражданской авиации. Российская Федерация не уведомляла Организацию о неприменении Приложений 3, 6 к Конвенции на территории Российской Федерации.

Довод апелляционной жалобы о том, что решение суда основано на несуществующей части III Приложения 3 к Конвенции, противоречит обжалуемому судебному постановлению, в котором ссылка на данную часть отсутствует.

Указание в апелляционной жалобе на то, что исходя из Приложений 3, 6 к Конвенции командир воздушного судна при совершении полета должен руководствоваться не только предоставленной метеорологической информацией, но и иной информацией, полученной в том числе посредством визуального наблюдения, подтверждает вывод суда первой инстанции о необходимости учета метеорологической информации полномочного метеорологического органа.

Вопреки позиции Министерства транспорта Российской Федерации внесенные изменения в Федеральные авиационные правила не исключают возможность их неоднозначного толкования и непредсказуемого применения.

В решении суда первой инстанции дан подробный анализ оспариваемых положений нормативного правового акта, сделан правильный вывод о том, что они противоречат законодательству Российской Федерации в сфере гидрометеорологии и нормам международного права, в связи с чем заявление обоснованно удовлетворено в соответствии с частью 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

В апелляционной жалобе не содержится доводов, позволяющих подвергнуть сомнению такой вывод суда.

Предусмотренных статьей 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации оснований для отмены решения суда в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 328, 329 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2015 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Министерства транспорта Российской Федерации – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.П. Меркулов

Ю.В. Ситников

«ВЕРНО»
Заведующий секретариатом
Апелляционной коллегии
Верховного Суда Российской Федерации

Ю.В. Ситникова

«6» мая 2015 г.


