



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-КГ18-85

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

7 февраля 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей Калининой Л.А.

Зинченко И.Н.,
Горчаковой Е.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Федерального агентства воздушного транспорта на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 20 ноября 2017 года по административному делу по административному исковому заявлению Саблина Евгения Вячеславовича к Росавиации об оспаривании решения, о возложении обязанности устранить нарушение его прав, свобод и законных интересов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Федерального агентства воздушного транспорта Самариной Т.В., Писаревой О.В., Костылева М.Ю., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения административного истца Саблина Е.В. и его представителей Миролевича А.В., Сакмарова В.В., заключение специалистов Министерства транспорта Российской Федерации Василенкова М.И., Коновалова Д.В., Федеральной службы по надзору в сфере транспорта Шнырева А.Г., Монаховой Т.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила

26 июля 2016 года Саблиным Е.В. подано в Росавиацию заявление о выдаче свидетельства пилота коммерческой авиации с квалификационной отметкой «самолёт многодвигательный сухопутный А-319/320/321».

Письмом Росавиации от 12 января 2017 года № исх.171/01 Саблину Е.В. отказано в предоставлении государственной услуги по выдаче

свидетельства коммерческого пилота по причине наличия несоответствия в представленных документах сведений, указывающих на несоответствие кандидата на получение свидетельства требованиям Федеральных авиационных правил, а именно требованиям пункта 1 статьи 52 и пункта 4 статьи 54 Воздушного кодекса Российской Федерации, предусматривающих профессиональную подготовку специалистов авиационного персонала гражданской авиации по программам подготовки, утверждённым уполномоченным органом в области гражданской авиации (л.д. 21, 86).

Саблин Е.В., обращаясь в суд с административным иском о признании незаконным данного решения Росавиации, возложении обязанности выдать свидетельство коммерческого пилота с внесением в него всех квалификационных отметок и примечаний, которым он соответствует, утверждал, что оснований для отказа в предоставлении государственной услуги у Росавиации нет, он имеет диплом Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, дающий право претендовать на получение свидетельства коммерческого пилота, прошёл проверку лётных знаний и навыков, имеет медицинский сертификат первого класса и необходимый опыт пилотирования воздушных судов различного класса и безаварийный налёт более 3000 часов, демонстрирующие о соответствии кандидата требованиям Федеральных авиационных правил.

Решением Домодедовского городского суда от 12 июля 2017 года административное исковое заявление Саблина Е.В. оставлено без удовлетворения.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции посчитал, что Саблин Е.В. не обладает надлежащей профессиональной подготовкой, поскольку он не проходил лётную подготовку по программе, утверждённой распоряжением Росавиации от 2 августа 2006 года № АЮ-241-р, заочное обучение в вузе подтверждает лишь наличие теоретической подготовки по полученной специальности, но не указывает на прохождение обучаемым курса лётной подготовки по программе, утверждённой уполномоченным органом в области гражданской авиации; документа, подтверждающего лётную подготовку, Саблин Е.В. в Росавиацию не представил, в связи с чем ему правомерно отказано в выдаче свидетельства коммерческого пилота. Отсутствие у Саблина Е.В. надлежащей лётной подготовки создаёт угрозу безопасности полётов в гражданской авиации.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 20 ноября 2017 года решение суда первой инстанции отменено, по делу принят новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований.

Вопреки выводам суда первой инстанции суд апелляционной инстанции исходил из того, что выпускники, окончившие высшее учебное заведение по основной профессиональной образовательной программе по

направлению подготовки «Аэронавигация» и профилю «Лётная эксплуатация гражданских воздушных судов», разработанной в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом, вне зависимости от формы получения образования (очной или заочной) обладают одинаковым уровнем образования и квалификации, подтверждаемым дипломом бакалавра единого государственного образца по направлению подготовки «Аэронавигация» и профилю «Лётная эксплуатация гражданских воздушных судов», все выпускники высшего учебного заведения независимо от формы обучения могут претендовать на получение свидетельства коммерческого пилота. Таким образом, по мнению суда апелляционной инстанции, при наличии диплома бакалавра у Саблина Е.В. по данной специальности нет оснований полагать, что Саблин Е.В. не прошёл курс лётной подготовки по программе, утверждённой Росавиацией, и, как следствие, нет оснований считать правомерным отказ Росавиации в предоставлении государственной услуги по выдаче свидетельства коммерческого пилота по мотиву того, что им не представлено документа, подтверждающего лётную подготовку по программе подготовки пилотов коммерческой авиации, утверждённой уполномоченным органом в области гражданской авиации. Судом также отмечается, что на момент поступления в ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации» на заочную форму обучения, а также в период обучения в вузе Саблин Е.В. имел лётные навыки и опыт работы в лётной должности, являлся обладателем свидетельства коммерческого пилота от 2006 года (налёт на воздушных судах в качестве второго пилота на самолёте Ту-154 на момент поступления составил более 900 часов, в период обучения в Университете – 1075 часов, из них 363 часа получены ночью на самолётах А320/321, 555 часов – в качестве командира воздушного судна под наблюдением, из них ночью 201 час, тренажёрная подготовка составляет 90 часов), что в полной мере соответствует требованиям, предъявляемым Федеральными авиационными правилами к налёту кандидата на получение свидетельства коммерческого пилота: не менее 200 часов налёта на самолёте или 150 часов в ходе прохождения курса подготовки по утверждённой программе в качестве пилота самолёта, в который засчитывается не более 10 часов налёта на тренажёре), что было засчитано Высшим учебным заведением в качестве прохождения им учебно-лётной подготовки исходя из предъявляемых Росавиацией требований. Кроме того, Саблин Е.В. как обладатель свидетельства коммерческого пилота проходил в период с 22 мая 2012 года по 19 июля 2012 года переподготовку членов лётного экипажа на самолёт А-318/319/320/321 в ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации», в рамках которой освоил теоретическую, тренажёрную, лётную подготовку, подтверждаемые свидетельством о повышении квалификации.

Росавиация в кассационной жалобе в Верховный Суд Российской Федерации просит отменить состоявшееся апелляционное определение,

настаивая на том, что Саблин Е.В. как до поступления в ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации», так и после окончания вуза не проходил профессиональную подготовку по утверждённой Росавиацией программе в соответствии с требованием пункта 4 статьи 54 Воздушного кодекса Российской Федерации, в связи с чем не может быть отнесён к авиационному персоналу. При таких обстоятельствах суд апелляционной инстанции ошибочно руководствовался Федеральными авиационными правилами, утверждёнными приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 сентября 2008 года №147, положения которых распространяются на авиационный персонал, т.е. на лиц, имеющих профессиональную подготовку в соответствии со статьёй 53 Воздушного кодекса Российской Федерации; кроме того, Федеральные авиационные правила не позволяют приравнивать полёты, выполненные в рамках трудовых отношений (коммерческой перевозки пассажиров), к лётной подготовке, либо к самостоятельному налёту, что было сделано судом апелляционной инстанции; повышение квалификации в период с 22 мая 2012 года по 19 июля 2012 года по программе курса переподготовки членов лётного экипажа на самолёт А-318/319/320/321 не является юридически значимым обстоятельством по настоящему делу, так как свидетельство коммерческого пилота аннулировано, т.е. признано недействительным в 2016 году с момента его выдачи ввиду отсутствия надлежащей профессиональной подготовки, в том числе и лётной подготовки (аннулирование свидетельства не обжаловалось), и потому, не имея первоначальной профессиональной подготовки (т.е. надлежащей квалификации) на указанный период, Саблин Е.В. не мог повысить свою квалификацию. Обучение Саблина Е.В. в ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации» по заочной форме обучения не тождественно прохождению им полного курса очной формы обучения.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2018 года административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением от 2 ноября 2018 года административному ответчику восстановлен срок подачи кассационной жалобы на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 20 ноября 2017 года, а административное дело передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, изучив и обсудив доводы кассационной жалобы и возражения относительно приведённых в ней доводов, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит определение суда апелляционной инстанции подлежащим отмене с направлением в Московский областной суд дела на новое рассмотрение в ином составе судей, что обусловлено следующим.

Задачами административного судопроизводства являются защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений (статья 3 КАС РФ).

Каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов. Если для определённой категории административных дел федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора, обращение в суд возможно после соблюдения такого порядка (части 1 и 3 статьи 4 КАС РФ).

Суд обеспечивает равную судебную защиту прав, свобод и законных интересов всех лиц, участвующих в деле.

Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путём восстановления их нарушенных прав и свобод (статьи 6, 8, 9 КАС РФ).

При разрешении административного дела суд применяет нормы материального права, которые действовали на момент возникновения правоотношения с участием административного истца, если из федерального закона не вытекает иное (части 2 и 5 статьи 15 КАС РФ).

Обязанность доказывания указанных обстоятельств возлагается на орган, организацию, наделённые государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемые решения либо совершившие оспариваемые действия (бездействие) (статья 226 КАС РФ).

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (статья 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Такие основания имеются.

Предмет спора составляют общественные отношения, связанные с

реализацией права граждан на получение свидетельства коммерческого пилота и, как следствие, с приобретением специального статуса лица, входящего в состав лётного экипажа гражданской авиации, объективные критерии которого установлены Воздушным кодексом Российской Федерации.

В силу статьи 52 Кодекса к авиационному персоналу относятся лица, которые имеют профессиональную подготовку, осуществляют деятельность по обеспечению безопасности полётов воздушных судов или авиационной безопасности, по организации, выполнению, обеспечению и обслуживанию воздушных перевозок и полётов воздушных судов, выполнению авиационных работ, организации использования воздушного пространства, организации и обслуживанию воздушного движения и включены в перечни специалистов авиационного персонала (пункт 1).

Согласно Перечню специалистов авиационного персонала гражданской авиации Российской Федерации, утверждённому приказом Минтранса России от 4 августа 2015 года № 240, пилот, внешний пилот, штурман, бортрадист, бортинженер (бортмеханик), лётчик-наблюдатель входят в состав лётного экипажа гражданской авиации.

Подготовка специалистов согласно Перечню специалистов авиационного персонала гражданской авиации осуществляется по программам подготовки, утверждённым уполномоченным органом в области гражданской авиации. Требования к порядку разработки, утверждения и содержанию указанных программ устанавливаются федеральными авиационными правилами (пункты 2 и 4 статьи 54 Воздушного кодекса РФ).

Образовательные организации и организации, осуществляющие обучение специалистов авиационного персонала осуществляют свою деятельность при наличии выданного органами, уполномоченными Правительством Российской Федерации, документа, подтверждающего соответствие указанных юридических лиц требованиям авиационных правил, и порядок выдачи данного документа устанавливаются указанными уполномоченными органами. Специалисты авиационного персонала гражданской авиации подлежат обязательной аттестации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (пункты 3 и 4 статьи 8 Кодекса).

К выполнению функций членов экипажа гражданского воздушного судна допускаются лица, имеющие выданные уполномоченным органом в области гражданской авиации соответствующие свидетельства.

Правила проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение указанных свидетельств требованиям федеральных авиационных правил, а также правила выдачи указанных свидетельств устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункты 1 и 1¹ статьи 53 Кодекса).

Из этого исходят Правила проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение свидетельств, позволяющих выполнять функции членов экипажа гражданского воздушного судна, за исключением

сверхлёгкого пилотируемого гражданского воздушного судна с массой конструкции 115 килограммов и менее, беспилотного гражданского воздушного судна с максимальной взлётной массой 30 килограммов и менее, сотрудников по обеспечению полётов 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 года № 670 (далее – Правила, утверждённые постановлением от 6 августа 2013 года № 670), говоря о том, что свидетельства выдаются Федеральным агентством воздушного транспорта лицам, прошедшим подготовку по программам подготовки, утверждённым в соответствии со статьёй 54 Воздушного кодекса Российской Федерации, и проверку соответствия их знаний, навыков, опыта, возраста и состояния здоровья требованиям федеральных авиационных правил.

Как видно из изложенного, Воздушный кодекс Российской Федерации, рассматривая профессиональную подготовку в качестве объективного критерия правового статуса лиц из числа лётного экипажа согласно Перечню (пилот, внешний пилот, штурман, бортрадист, бортинженер (бортмеханик), лётчик-наблюдатель), не раскрывает непосредственно содержание профессиональной подготовки.

Профессиональная подготовка как правовая категория, как объект правового регулирования, как образовательная функция урегулирована ранее действовавшим Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании». Согласно этому закону она имеет целью ускоренное приобретение обучающимся навыков, необходимых для выполнения определённой работы, группы работ. Профессиональная подготовка не сопровождается повышением образовательного уровня обучающегося. Государство в необходимых случаях создаёт лицам, не имеющим основного общего образования, условия для получения ими профессиональной подготовки. Профессиональная подготовка может быть получена в образовательных учреждениях, а также в образовательных подразделениях организаций, имеющих соответствующие лицензии, и в порядке индивидуальной подготовки у специалистов, обладающих соответствующей квалификацией (статья 21).

В Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» термин «профессиональная подготовка» заменён иным термином «профессиональное обучение». Тождественность этих терминов признаётся административным ответчиком.

В силу статьи 2 данного федерального закона профессиональное обучение – вид образования, который направлен на приобретение обучающимся знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для выполнения определённых трудовых, служебных функций

(определённых видов трудовой, служебной деятельности, профессий (пункт 13).

Статья 73 данного федерального закона, определяя целевую направленность профессионального обучения, устанавливает, что оно направлено на приобретение лицами различного возраста профессиональной компетенции, получение этими лицами квалификационных разрядов, классов, категорий по профессии рабочего или должности служащего без изменения уровня образования (часть 1);

под профессиональным обучением по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих и должностям служащих понимается профессиональное обучение лиц, ранее не имевшим профессии рабочего или должности служащего (часть 2);

под профессиональным обучением по программам переподготовки рабочих и служащих понимается профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессию рабочего, профессии рабочих или должность служащего, должности служащих, в целях получения новой профессии рабочего или новой должности служащего с учётом потребностей производства, вида профессиональной деятельности (часть 3);

под профессиональным обучением по программам повышения квалификации рабочих и служащих понимается профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессию рабочего, профессии рабочих или должность служащего, должности служащих, в целях последовательного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков по имеющейся профессии рабочего или имеющейся должности без повышения образовательного уровня (часть 4);

профессиональное обучение осуществляется в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе в учебных центрах профессиональной квалификации и на производстве, а также в форме самообразования. Учебные центры профессиональной квалификации могут создаваться в различных организационно-правовых формах юридических лиц, предусмотренных гражданским законодательством в качестве структурных подразделений юридических лиц (часть 6);

продолжительность профессионального обучения определяется конкретной программой профессионального обучения, разрабатываемой на основе профессиональных стандартов (при наличии) или установленных квалификационных требований организацией, осуществляющей образовательную деятельность, если иное не установлено законодательством Российской Федерации (часть 8).

По смыслу статей 195¹, 195³ Трудового кодекса Российской Федерации профессиональный стандарт – характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определённого вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определённой трудовой функции. Квалификация работника – уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника. Установленные другими федеральными

законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требования к квалификации, необходимой работнику для выполнения определённой трудовой функции, профессиональные стандарты в части указанных требований обязательны для применения работодателями.

Применительно к профессиональной деятельности лиц из числа лётного экипажа роль профессионального стандарта выполняют Федеральные авиационные правила «Требования к членам экипажа воздушных судов, специалистам по техническому обслуживанию воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полётов гражданской авиации», утверждённые приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 сентября 2008 года № 147, разработанные в соответствии со статьёй 53 Воздушного кодекса Российской Федерации, со статьями 32, 33 и 37 Конвенции о международной гражданской авиации и в целях реализации стандартов и рекомендуемой практики Международной организации гражданской авиации (Приложение 1 «Выдача свидетельств авиационному персоналу»).

Таким образом, исходя из предмета и характера спора судам первой и апелляционной инстанций надлежало применить приведённые выше положения во взаимосвязи с положениями статей 2, 10, 11, 12, 13, 17, 54, 55, 60, 69, 70, 85 и 86¹ Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», которыми раскрывается юридическая природа профессионального образования, в том числе высшего профессионального образования, профессиональной подготовки (профессионального обучения), дополнительного профессионального образования, образовательных профессиональных программ, программ профессионального обучения, документов об образовании и (или) о квалификации, документов об обучении, а также определяются особенности реализации образовательных программ в области подготовки авиационного персонала гражданской авиации, членов экипажей судов.

Уяснение данных правовых вопросов имеет особое юридическое значение для правильного рассмотрения настоящего дела.

Из материалов дела усматривается, что судами указанные выше нормы не анализировались и, следовательно, объективные критерии, которыми обусловлена профессиональная подготовка (профессиональное обучение), в том числе взаимосвязь образовательных стандартов с одной стороны и федеральных авиационных правил, типовых основных программ профессионального обучения – с другой, судами не выявлялись, а также не учитывалось, что типовые основные программы профессионального обучения, типовые дополнительные профессиональные программы в области подготовки специалистов авиационного персонала, членов экипажа судов являются по своей юридической природе образовательными программами; что реализация всех видов и типов образовательных программ обеспечивает получение квалификации и предполагает освоение теоретической, тренажёрной и лётной подготовки, что подтверждается тем или иным

документом (об образовании, о квалификации, об обучении), выдаваемым лицам в зависимости от того, в рамках какой программы были получены лётные знания, навыки и умения; что реализация любой из образовательных программ в области подготовки специалистов авиационного персонала, членов экипажа судов должна обеспечить выполнение норм налёта часов и стажа работы на судне в объёме не менее, чем объём, требуемый международными договорами Российской Федерации.

Вопросы о том, находит ли своё выражение теоретическая, тренажёрная и лётная части подготовки пилота в образовательном стандарте ФГОС ВПО 161000 «Аэронавигация», допускается ли профессиональная переподготовка по программам обучения пилота коммерческой авиации в образовательных учреждениях гражданской авиации Российской Федерации лиц из числа выпускников высших (средних) технических учебных заведений до уровня, соответствующего свидетельству пилота коммерческой авиации, может ли осуществляться освоение образовательной программы в сокращённые сроки при реализации ускоренного обучения по индивидуальному плану уже имеющих высшее профессиональное образование по другим направлениям подготовки (специальностям), имеются ли правоограничения для получения свидетельства коммерческого пилота лицами, окончившими высшее учебное заведение по направлению 161000 «Аэронавигация» (квалификация (степень) «бакалавр») по заочной форме либо проходившими первоначальную лётную подготовку в иностранных учебных заведениях, либо в сертифицированных частных авиационных учебных центрах, установлен ли запрет обучения лётчиков в учебных центрах, являющихся структурными подразделениями или дочерними предприятиями авиакомпаний, не выяснились.

Применительно к настоящему делу судами не исследовался вопрос и о том, в каких случаях осуществляется так называемое первичное профессиональное обучение, в каких случаях переподготовка, а в каких случаях повышение квалификации.

Судам надлежало учесть приказы Федерального агентства воздушного транспорта от 11 сентября 2007 года № 226, от 26 октября 2009 года № 476, в соответствии с которыми ВГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации», ФГОУ ВПО «Ульяновское высшее авиационное училище гражданской авиации» предписывалось проводить профессиональную переподготовку по утверждённым программам лиц из числа выпускников высших (средних) технических учебных заведений до уровня, соответствующего свидетельству пилота коммерческой авиации (самолёт).

Судебная оценка программе курса переподготовки членов лётного экипажа на самолёт А-318/319/320, которую прошёл Саблин Е.В. в рамках повышения квалификации (л.д. 53), не дана, как равно не дана оценка Специальной программе подготовки кандидатов для переподготовки на другие (новые) типы воздушных судов, оснащённые дисплейной (цифровой)

индикацией (ФАП от 11 декабря 2006 года № 14), курс которого также пройден Саблиным Е.В. (л. д. 61), а также программе «Поддержание квалификации лётного состава воздушных судов А-319/320/321», курс которого Саблин Е.В. прошёл в частном профессиональном учреждении «Авиационная школа Аэрофлота».

Не исследовав данный вопрос, суды так и не разрешили надлежащим образом вопрос, а должен ли был Саблин Е.В. как на момент выдачи первоначального свидетельства пилота коммерческой авиации, так и на период получения второго высшего лётного образования, имея первое высшее образование по специальности «техническая эксплуатация воздушных судов и авиадвигателей с присвоением квалификации «инженер-механик (бортинженер)», работая борт-инженером, то есть, будучи членом лётного экипажа, при этом имея лётную книжку с необходимым соответствующим количеством часов налёта, проходить первоначальное обучение, либо он имел право на профессиональную переподготовку либо повышение профессиональной квалификации.

Судами не дана оценка доводам административного истца о том, что пилоту-курсанту или владельцу свидетельства пилота засчитывается в налёт полностью всё время, в течение которого он выполнял полёты самостоятельно, с инструктором на самолёте с двойным управлением и в качестве командира воздушного судна, которое включается в общее время налёта, требующегося для получения первоначального свидетельства пилота или свидетельства пилота более высокого класса.

При таких обстоятельствах выводы суда первой инстанции о том, что заочное обучение в вузе лишь подтверждает наличие теоретической подготовки по полученной специальности, но не свидетельствуют о прохождении обучаемым курса лётной подготовки по программе, утверждённой уполномоченным органом в области гражданской авиации, и, напротив, суждения суда апелляционной инстанции, сводящиеся к тому, что уровень знаний, умений, навыков и компетенции, полученных в процессе получения высшего профессионального образования по направлению 161000 «Аэронавигация» (квалификация (степень) «бакалавр»), демонстрирует подготовленность выпускника к выполнению профессиональной деятельности, являются преждевременными и не могут расцениваться как соответствующие требованиям закона.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть, что при проверке законности оспариваемого решения, действия (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, и выясняет обстоятельства, указанные в частях 9 и 10 статьи 226 КАС РФ, в полном объёме.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции и принимая новое решение об удовлетворении заявленных

требований, соблюдение Правил, утверждённых постановлением от 6 августа 2013 года № 670, в полном объёме не проверял и не выяснял, имелись ли у Росавиации полномочия на принятие оспариваемого решения; является ли надлежащей процедура проверки соответствия знаний, навыков, опыта лица, претендующего на получение свидетельства, требованиям Федеральных авиационных правил; все ли документы были представлены, имелись ли расхождения в сведениях, находящихся у органа по выдаче свидетельства, и сведениях, указанных в представленных документах, что давало бы право уполномоченному органу проводить проверку с целью определения достоверности представленных сведений; если такая проверка проводилась, соблюдены ли сроки её проведения.

В судебном заседании кассационной инстанции представитель Росавиации на вопрос суда, имеются ли у Росавиации претензии к полноте представленных суду документов, пояснила, что таких претензий у Росавиации не имеется, достоверность сведений в представленных документах сомнению не подвергается; основанием же для отказа в предоставлении государственной услуги явились иные обстоятельства, а именно наличие в представленных документах сведений, указывающих на несоответствие кандидата на получение свидетельства требованиям Федеральных авиационных правил.

Суд же первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявленных требований, высказал суждение о том, что Саблиным Е.В. не было представлено в Росавиацию документа, подтверждающего его лётную подготовку по программе подготовки пилотов коммерческой авиации, утверждённой уполномоченным органом в области гражданской авиации.

Суд апелляционной инстанции, проконстатировав в решении представление Саблиным Е.В. пакета документов, вслед за судом первой инстанции полноту их не исследовал, суждений по этому вопросу не высказывал и не выяснял, какие из сведений, содержащихся в представленных документах, ставят под сомнение наличие профессиональной подготовки кандидата требованиям Федеральных авиационных правил.

Судебная коллегия полагает, что при новом апелляционном рассмотрении дела необходимо устранить в этой части противоречие, проверить полноту представленных документов и их содержание, выяснить, в каком же из представленных документов содержатся сведения, подтверждающие или опровергающие правомерность отказа Росавиации в выдаче свидетельства.

В судебном заседании представителем Росавиации заявлено, что отказ в предоставлении государственной услуги по выдаче Саблину Е.В. свидетельства коммерческого пилота обусловлен изданием приказа Росавиации от 10 марта 2016 года № 128 об аннулировании ранее выданного Саблину Е.В. ВККФС ВТ России 29 декабря 2006 года свидетельства пилота коммерческой авиации ШП № 006675, повлёкшего правовые последствия, а

именно признание недействительным приобретённого налёта на основании аннулированного свидетельства.

Согласно данному приказу поводом аннулирования данного свидетельства послужило указание Саблиным Е.В. недостоверных сведений, представленных для выдачи свидетельств авиационного персонала (л.д. 112).

Между тем какими-либо доказательствами аннулирования приобретённого налёта на основании аннулированного свидетельства суд не располагает, как не располагает и данными о том, какие из представленных ранее сведений являются заведомо ложными, поддельными, фиктивными либо иным образом искажёнными Саблиным Е.В., что действительно могло подтвердить или опровергнуть недостоверность сведений, представленных для выдачи свидетельства авиационного персонала и, как следствие, послуживших основанием для аннулирования выданного свидетельства.

В подтверждение отсутствия нарушенных прав административного истца, суд первой инстанции сослался на результаты проведённой Росавиацией проверки в связи с резонансными авиакатастрофами последних лет, на это обстоятельство обращали внимание в судебном заседании кассационной инстанции представители Росавиации.

В материалах дела имеется информация о выявленных нарушениях, в том числе содержится ссылка на выдачу 215 бланков свидетельств учебному центру НОУ «Северо-Западный региональный центр авиации общего назначения», прекратившему свою деятельность за три месяца до даты получения бланков, что 135 свидетельств, оформленных на этих бланках, используются пилотами, в том числе в ведущих авиакомпаниях Российской Федерации, проверка следственным путём подтвердила, что эти пилоты, осуществляющие в настоящее время полёты, приобрели их у посредника без прохождения обучения (л.д. 170).

В то же время сведений, указывающих на то, что Саблин Е.В. осуществляющий в настоящее время полёты, приобрёл аннулированное свидетельство в учебном центре НОУ «Северо-Западный региональный центр авиации общего назначения либо в ОАО «Учебно-тренировочный центр АВИО-22» (что также могло бы свидетельствовать о недостоверности сведений), в указанном письме не содержится.

Имеются ли такие сведения в Росавиации, суд не выяснял.

При новом рассмотрении суду апелляционной инстанции необходимо проверить законность аннулирования свидетельства по правилам статьи 226 КАС РФ, в том числе правомерность признания недействительным приобретённого налёта на основании аннулированного свидетельства.

Суду надлежит проверить доводы административного истца об отсутствии на момент возникновения спорного правоотношения требований, предъявляемых к разработке, утверждению и содержанию программ обучения, и вводилась ли в действие Росавиацией на момент получения в 2006 году Саблиным Е.В. свидетельства пилота коммерческой авиации Типовая программа профессиональной подготовки.

Из материалов дела лишь усматривается, что Программа подготовки пилотов коммерческой авиации, утверждённая распоряжением Росавиации от 2 августа 2006 года № АЮ-241-р, распространяя своё действие только на пять образовательных учреждений гражданской авиации, типовой программой не являлась.

Между тем Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 30 декабря 2004 года № 1730-р включило в перечень федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных учреждений, находящихся в ведении Росавиации, около 20 образовательных организаций (л.д. 176). Кроме того, подготовку пилотов коммерческой авиации осуществляли негосударственные образовательные учреждения и учебно-лётные центры (приказ Федеральной авиационной службы Российской Федерации от 29 января 1999 года № 23 «О введении в действие Федеральных авиационных правил «Сертификация авиационных учебных центров»).

Также не проверены и доводы истца о том, что реализация программы обучения в области подготовки специалистов авиационного персонала, утверждённой распоряжением Росавиации от 2 августа 2006 года № АЮ-241-Р, не обеспечивала норм налёта часов и стажа работы на судне в объёме не менее, чем объём, требуемый международными договорами Российской Федерации, Федеральными авиационными правилами.

Таким образом, обжалуемое определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда нельзя признать законным, в связи с чем данный судебный акт подлежит отмене, а административное дело – направлению на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции для установления указанных в настоящем определении обстоятельств и разрешения административного дела в соответствии с требованиями закона.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 20 ноября 2017 года отменить в полном объёме и дело направить на новое рассмотрение в Московский областной суд в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи

М.В. Сидорова
Т.В. Сидорова

