Новосибирская транспортная прокуратура разъясняет

[Решением Верховного Суда РФ от 06.12.2018 №АКПИ18-927 удовлетворены заявления о признании не действующими со дня принятия Федеральных авиационных правил по производству полетов экспериментальной авиации, утвержденных приказом Росавиакосмоса от 28.06.2000 №104](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_315479/).

Верховный Суд РФ признал не действующими со дня принятия Федеральные авиационные правила по производству полетов экспериментальной авиации, утвержденные приказом Российского авиационно-космического агентства от 28 июня 2000 г. N 104, и приказ генерального директора Российского авиационно-космического агентства от 21 октября 2002 г. N 149 "О применении федеральных авиационных правил по производству полетов экспериментальной авиации".

Верховный Суд РФ указал, в частности, следующее.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Воздушного кодекса РФ 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 РФ.

Постановлением Правительства РФ от 27 марта 1998 г. N 360 утверждено Положение о подготовке федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил, согласно которому федеральные авиационные правила являются частью воздушного законодательства РФ, они обязательны для исполнения гражданами и юридическими лицами, при этом федеральные авиационные правила в области экспериментальной авиации утверждаются и вводятся в действие Российским авиационно-космическим агентством (пункт 6 в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2000 г. N 344, действующей до 20 июля 2010 г.).

Таким образом, утверждение федеральных авиационных правил в области экспериментальной авиации на день принятия Правил относилось к полномочиям Российского авиационно-космического агентства.

В силу части 3 статьи 15 Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Указом Президента РФ "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" предусмотрено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 8).

Из содержания общих положений Правил следует, что они определяют порядок организации летно-испытательной работы, выполнения испытательных полетов, управления полетами и их обеспечения в авиационных организациях экспериментальной авиации и являются обязательными для всех субъектов правоотношений, на которых распространяется действие воздушного законодательства РФ, регулирующего отношения в области деятельности экспериментальной авиации и использования воздушного пространства Российской Федерации, в том числе на юридических лиц, осуществляющих разработку, производство и испытания авиационной и другой техники, организацию летно-испытательной работы, выполнение испытательных полетов, управление полетами и их обеспечение (пункт 1.1).

В свою очередь, взаимосвязанный с Правилами Приказ, пункты 1 и 2 которого введены в действие с 1 января 2003 г., предписывает впредь до утверждения новой редакции федеральных авиационных правил по производству полетов экспериментальной авиации пункты 1.2, 5.2, 5.3, 5.4, 5.6, 5.12, 5.14, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 5.22, 5.23 и приложение N 11 к Правилам применять в части, не противоречащей Федеральным авиационным правилам полетов в воздушном пространстве Российской Федерации, утвержденным приказом Министра обороны РФ, Минтранса России и Российского авиационно-космического агентства от 31 марта 2002 г. N 136/42/51 (пункт 1).

Из содержания Правил и Приказа следует, что их положения затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, имеют межведомственный характер, следовательно они подлежали регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию, однако данные правила введения в действие нормативных правовых актов не были соблюдены.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" разъяснил: если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим (в частности, несоблюдение предусмотренных правил введения нормативных правовых актов в действие), он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта (пункт 17).

Фактическое применение Правил и Приказа со дня принятия (каждого из них) не может подменять собой установленный порядок введения в действие нормативных правовых актов. Подобный способ легализации нормативных правовых актов, для которых необходимы обязательная государственная регистрация в Минюсте России и официальное опубликование, не предусмотрен законодательством Российской Федерации.

Поскольку отсутствие в настоящее время принятых и введенных в действие в установленном порядке федеральных авиационных правил в области экспериментальной авиации указывает на недостаточную правовую урегулированность публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, Суд считает необходимым возложить на Минпромторг России обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный полностью не действующим.