



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-58

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

30 июня 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Романенкова Н.С.

Кириллова В.С.,
Назаровой А.М.

при секретаре

Березиной А.В.

с участием прокурора

Власовой Т.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Крейса Даниила Андреевича о признании недействующим подпункта «и» пункта 2 приложения № 2 к Правилам проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097, размещенным 28 октября 2014 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> и опубликованным 31 октября 2014 г. в «Российской газете», № 250, и 3 ноября 2014 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 44, утверждены Правила проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений (далее – Правила).

В приложении № 2 к Правилам содержатся требования к маршрутам, на которых проводятся экзамены по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения (далее – Требования).

Пункт 2 Требований предусматривает перечень маневров и действий, возможность выполнения которых кандидатом в водители должен обеспечивать маршрут. Одним из таких действий является движение с максимальной разрешенной скоростью (подпункт «и»).

Крейс Д.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим подпункта «и» пункта 2 Требований, ссылаясь на то, что оспариваемое положение нормативного правового акта противоречит пунктам 1, 2 статьи 24 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Федеральный закон № 196-ФЗ), пункту 10.1 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (далее – Правила дорожного движения), не соответствует критерию формальной определенности, допуская свободу усмотрения экзаменатора.

В обоснование требования административный истец указал, что в апреле 2019 г. по результатам экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения старшим государственным инспектором безопасности дорожного движения – экзаменатором ему выставлена оценка «не сдал». Вступившим в законную силу решением суда действия сотрудника Госавтоинспекции признаны не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца. Предметом судебного рассмотрения было действие экзаменатора, выразившееся в фиксации пяти штрафных баллов за невыполнение кандидатом в водители обязательного задания – движения с максимальной разрешенной скоростью (60 км/ч), который не смог развить указанную скорость в силу объективного фактора дорожной обстановки.

По мнению административного истца, оспариваемое предписание возлагает на кандидата в водители обязанность по требованию экзаменатора двигаться без учета дорожной ситуации, нарушает право других водителей на безопасность дорожного движения и наделяет экзаменатора свободой усмотрения, приводящей к возникновению злоупотребления. Федеральный закон № 196-ФЗ, Правила дорожного движения, Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утвержденный приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20 октября 2015 г. № 995, не содержат понятия «максимальная разрешенная скорость»; исходя из толкования норм приведенных нормативных правовых актов скорость, с которой водитель должен вести транспортное средство, – это не константа, а непрерывно меняющееся значение, напрямую зависящее от дорожных, погодных и иных условий. Административный истец полагает, что

понятие «движение с максимальной разрешенной скоростью» не соответствует требованиям ясности и определенности, приводит к неоднозначному толкованию экзаменаторами в интересах последних.

В суде представитель административного истца Крейса Д.А. по доверенности Аккуратова К.В. поддержала заявленное требование.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) (поручение от 6 марта 2020 г. № ДГ-П9-1634).

В письменных возражениях на административный иск Правительство Российской Федерации указало, что оспариваемый нормативный правовой акт издан высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представители Правительства Российской Федерации Сафонова Ю.Б., Гиляков Н.А. просили отказать в удовлетворении заявленного требования.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Назаровой А.М., стороны, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с абзацем вторым пункта 2 статьи 25 Федерального закона № 196-ФЗ порядок проведения экзаменов на право управления транспортными средствами, определение состава технических средств контроля, предназначенных для проведения экзаменов, требований к указанным техническим средствам и условий их применения, а также порядок выдачи водительских удостоверений устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Во исполнение предоставленных федеральным законодателем полномочий Правительство Российской Федерации постановлением от 24 октября 2014 г. № 1097 утвердило Правила.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт издан уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации с соблюдением формы, предусмотренной Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», и порядка введения его в действие.

Правила устанавливают порядок проведения экзаменов на предоставление специального права на управление транспортными средствами соответствующих категорий и входящих в них подкатегорий, предусмотренных пунктом 1 статьи 25 Федерального закона № 196-ФЗ, определяют состав технических средств контроля, предназначенных для проведения экзаменов, требования к указанным техническим средствам и условия их применения, а

также устанавливают порядок выдачи российских национальных и международных водительских удостоверений и обмена иностранных национальных и международных водительских удостоверений на российские национальные и международные водительские удостоверения.

Согласно пункту 14 Правил экзаменов по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения проводится на маршрутах, отвечающих требованиям к маршрутам, на которых проводятся экзамены по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения (приложение № 2 к Правилам).

Маршрут, используемый для проведения экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения (далее – маршрут), должен содержать определенный набор элементов улично-дорожной сети, дорожных знаков и дорожной разметки, а также предусматривать возможность выполнения кандидатом в водители обязательных действий по заданию экзаменатора с соблюдением правил дорожного движения (пункт 1 Требований).

Из содержания пункта 5 Требований следует, что маршруты утверждаются главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, а информация о них размещается на официальном сайте Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – Госавтоинспекции) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.gibdd.ru) и на информационных стендах ее подразделений, что направлено на возможность предварительного ознакомления кандидатов в водители с маршрутами, изучения элементов улично-дорожной сети, дорожных знаков и дорожной разметки в целях выполнения в рамках маршрута заданных маневров и действий.

Приведенные положения нормативных правовых актов указывают на то, что оспариваемое нормативное предписание и Требования в целом адресованы Госавтоинспекции и не относятся к порядку выполнения заданий экзаменатора, не устанавливают требования к проверяемому во время экзамена навыку управления кандидатом в водители транспортным средством и (или) процедуре оценки владения кандидатом таким навыком, в связи с чем доводы административного истца о нарушении оспариваемым положением его прав на объективное определение навыков управления транспортным средством и получение водительского удостоверения основаны на ошибочном толковании норм права.

В силу пункта 1 статьи 26 Федерального закона № 196-ФЗ одним из условий допуска лиц к сдаче экзаменов на получение права на управление транспортными средствами является прохождение кандидатом в водители в установленном порядке соответствующего профессионального обучения.

Примерная программа профессиональной подготовки водителей транспортных средств категории «В» разработана в соответствии с требованиями Федерального закона № 196-ФЗ и утверждена приказом

Министерства образования и науки Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1408 (далее – Примерная программа).

Кандидат в водители в соответствии с Примерной программой формирует навыки вождения по учебным маршрутам. При этом в результате освоения Примерной программы обучающиеся должны не только знать предусмотренные требованиями Примерной программы основные положения нормативных правовых актов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (подраздел 3.1.1 Примерной программы, учебный предмет «Основы законодательства в сфере дорожного движения»), но и среди прочего должны уметь безопасно и эффективно управлять транспортным средством в различных условиях движения, маневрировать, в том числе в ограниченном пространстве, выполнять сложное маневрирование; прогнозировать и предотвращать возникновение опасных дорожно-транспортных ситуаций в процессе управления транспортным средством; соблюдать Правила дорожного движения при управлении транспортным средством; своевременно принимать правильные решения и уверенно действовать в сложных и опасных дорожных ситуациях; выбирать безопасные скорость, дистанцию и интервал в различных условиях движения; совершенствовать свои навыки управления транспортным средством (подраздел 3.2.4.2 Примерной программы, учебный предмет «Вождение транспортных средств категории «В» (для транспортных средств с автоматической трансмиссией)», «Обучение в условиях дорожного движения»).

Из изложенного следует, что вопреки доводам административного истца о нарушении подпунктом «и» пункта 2 Требований права кандидата в водители на объективную оценку его навыков вождения транспортного средства, оспариваемая норма критериев оценки навыка управления транспортным средством не содержит, а к сдаче экзамена на право управления транспортным средством допускается лишь лицо, прошедшее соответствующую подготовку, результатом которой являются приобретенные необходимые навыки по управлению транспортным средством в различных условиях движения.

Содержание маневра и действий, указанных в подпункте «и» пункта 2 Требований, и необходимость его выполнения в рамках экзамена на получение права допуска к управлению транспортным средством согласуется с положением пункта 4 статьи 13 Конвенции о дорожном движении (заключена в г. Вене 8 ноября 1968 г., ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 29 апреля 1974 г. № 5938-VIII с оговоркой и заявлениями) (далее – Венская конвенция), в силу которой водитель не должен без особого на то основания затруднять нормальное движение других транспортных средств, двигаясь на слишком малой скорости.

Предоставление государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений осуществляется в соответствии с Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утвержденным приказом МВД России от 20 октября 2015 г. № 995

(зарегистрирован в Минюсте России 21 марта 2016 г., № 41477) (далее – Административный регламент).

Подпунктом 58.5 Административного регламента установлено, что одной из административных процедур, составляющих предоставление государственной услуги, является проведение экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения, в рамках которой проводится собственно экзамен по управлению транспортным средством, а также определяется и фиксируется результат (пункт 118).

Именно Административным регламентом, а не Требованиями к маршрутам, как ошибочно полагает административный истец, определена компетенция экзаменатора контролировать ход выполнения кандидатом в водители маневров и действий, предусмотренных маршрутом, соблюдение Правил дорожного движения, подавать команды кандидату в водители, оценивать навыки управления им транспортным средством, умение контролировать дорожную обстановку и принимать решения в случае ее изменения, фиксировать ошибки в соответствии с контрольной таблицей (приложение № 8 к Административному регламенту) (пункт 128 Административного регламента).

Установленная судебными постановлениями неправомерность действий государственного инспектора 1 МЭО ГИБДД ГУ МВД России по Новосибирской области не может свидетельствовать о несоответствии оспариваемого положения Требований Правилам дорожного движения (пунктам 10.1 и 10.2) и Федеральному закону № 196-ФЗ (частям 1 и 2 статьи 24) и опровергает доводы административного истца о невозможности реализации права на объективную оценку его навыков по результатам проведенного экзамена вследствие свободы усмотрения экзаменатора, допускаемой оспариваемой нормой.

Предусмотренное подпунктом «и» пункта 2 Требований движение с максимально разрешенной скоростью предполагает выполнение кандидатом в водители действия по осуществлению движения со скоростью, максимально (предельно) допустимое (разрешенное) значение которой определено в Правилах дорожного движения.

В зависимости от территории движения Правилами дорожного движения предусмотрены различные максимально допустимые в пределах этих территорий значения скорости движения транспортных средств: 1) в населенных пунктах разрешается движение транспортных средств со скоростью не более 60 км/ч, а в жилых зонах, велосипедных зонах и на дворовых территориях не более 20 км/ч (пункт 10.2); 2) вне населенных пунктов разрешается движение с иными специальными максимально допустимыми значениями скорости в зависимости от вида транспортного средства и его разрешенной максимальной массы, цели перевозки: мотоциклам, легковым автомобилям и грузовым автомобилям с разрешенной максимальной массой не более 3,5 т на автомагистралях – со скоростью не более 110 км/ч, на остальных дорогах – не более 90 км/ч; междугородним и маломестным автобусам на всех дорогах – не более 90 км/ч; транспортным средствам,

осуществляющим организованные перевозки групп детей, – не более 60 км/ч и иные (пункт 10.3).

Правилами дорожного движения также определена разрешенная скорость движения не более 50 км/ч транспортного средства, буксирующего механические транспортные средства (пункт 10.4).

Установление в Правилах дорожного движения ограничений максимальной скорости для всех дорог, а также специальных ограничений скорости для некоторых категорий транспортных средств, представляющих особую опасность, в частности, вследствие их массы или нагрузки, соответствует требованиям пункта 2 статьи 13 Венской конвенции.

Из этого следует, что подпункт «и» пункта 2 Требований соответствует положениям Венской конвенции.

Словосочетания «максимально разрешенная скорость», «разрешается движение транспортных средств со скоростью не более...», «ограничения максимальной скорости для всех дорог», принятые соответственно в подпункте «и» пункта 2 Требований к маршрутам», пунктах 10.2 - 10.4 Правил дорожного движения, пункте 2 статьи 13 Венской конвенции, по своему содержанию являются идентичными, что исключает возможность неоднозначного толкования оспариваемого положения.

Таким образом, оспариваемая норма Требований, соответствует общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом.

Довод административного истца о несоответствии подпункта «и» пункта 2 Требований пунктам 1 и 2 статьи 24 Федерального закона № 196-ФЗ, определяющим гарантированные государством права граждан на безопасные условия движения по дорогам Российской Федерации, которые обеспечиваются путем выполнения законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения и международных договоров Российской Федерации, а также реализацию участниками дорожного движения своих прав в отсутствие ограничения или нарушения прав других участников дорожного движения, является несостоятельным, поскольку Требования права граждан не регламентируют.

Принимая во внимание, что нормативный правовой акт в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и законные интересы административного истца на возможность объективной оценки полученных навыков управления транспортным средством не затрагивает, реализации права на допуск к участию в дорожном движении и получению водительского удостоверения не препятствует, прав и законных интересов других участников дорожного движения не нарушает, в силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленного требования следует отказать.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Крейса Даниила Андреевича о признании недействующим подпункта «и» пункта 2 приложения № 2 к Правилам проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097, отказать.

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

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

Н.С. Романенков

В.С. Кириллов

А.М. Назарова