



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-300

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 октября 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Нефедова О.Н.
Горбачевой Е.А.
Степановой Л.Е.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Крейса Д.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2020 г. по делу № АКПИ20-58, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Правительства Российской Федерации Сафоновой Ю.Б. и Гилякова Н.А., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 24 октября 2014 г. № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами» утвердило Правила проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений (далее – Правила).

Нормативный правовой акт 28 октября 2014 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), 31 октября 2014 г. опубликован в «Российской газете» № 250 и 3 ноября 2014 г. в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 44.

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

В соответствии с пунктом 2 Требований маршрут должен обеспечивать возможность выполнения кандидатом в водители определенных маневров и действий, к которым относится в том числе движение с максимальной разрешенной скоростью (подпункт «и»).

Крейс Д.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать подпункт «и» пункта 2 Требования недействующим. В обоснование заявления ссылался на то, что оспариваемое положение противоречит пунктам 1, 2 статьи 24 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон о безопасности дорожного движения), 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 административном исковом заявлении указано, что в апреле 2019 г. по результатам экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения старшим государственным инспектором безопасности дорожного движения – экзаменатором Крейсу Д.А. выставлена оценка «не сдал». Однако вступившим в законную силу решением суда действия экзаменатора признаны не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца. Предметом судебного разбирательства были действия экзаменатора, выразившиеся в фиксации пяти штрафных баллов за невыполнение кандидатом в водители обязательного задания – движения с максимальной разрешенной скоростью (60 км/ч), которую Крейс Д.А. не смог развить в силу объективных факторов дорожной обстановки.

По мнению административного истца, оспариваемая норма возлагает на кандидата в водители обязанность по требованию экзаменатора двигаться без учета дорожной ситуации, нарушает право других водителей на безопасность дорожного движения, наделяет экзаменатора свободой усмотрения, приводящей к злоупотреблениям с его стороны. Закон о

безопасности дорожного движения, 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 (далее – Административный регламент), не содержат понятия «максимальная разрешенная скорость». При этом скорость, с которой водитель должен вести транспортное средство, напрямую зависит от дорожных, погодных и иных условий. В связи с этим понятие «движение с максимальной разрешенной скоростью» не соответствует требованиям ясности и определенности, что приводит к его неоднозначному толкованию экзаменаторами.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Правила приняты в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемое предписание соответствует действующему законодательству и прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Крейсу Д.А. отказано.

Не соглашаясь с таким решением, Крейс Д.А. подал апелляционную жалобу, в которой просит его отменить, как вынесенное с нарушением норм материального права, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что подпункт «и» пункта 2 приложения № 2 к Правилам по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, не отвечает общеправовому критерию правовой определенности и вытекающим из него требованиям ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку содержание оспариваемого положения не обеспечивает его однозначное понимание и толкование.

В жалобе также указано, что оспариваемая норма может повлечь нарушение прав граждан – участников дорожного движения, в частности права на безопасность дорожного движения, однако данному доводу судом первой инстанции не была дана надлежащая оценка.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции вынесено в полном соответствии с законом, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для его отмены или изменения в апелляционном порядке не имеется.

Административный истец Крейс Д.А. в суд апелляционной инстанции не явился, направив ходатайство об участии в судебном заседании посредством использования систем видеоконференц-связи, в удовлетворении которого отказано протокольным определением суда.

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

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Крейсу Д.А. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпункта «и» пункта 2 приложения № 2 к Правилам недействующим отсутствует.

Абзацем вторым пункта 2 статьи 25 Закона о безопасности дорожного движения предусмотрено, что проведение 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 выдача водительских удостоверений осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции правомерно указал в решении, что Правила приняты Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий.

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 Закона о безопасности дорожного движения, 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 (пункт 1).

В соответствии с пунктом 6 Правил экзамены состоят из теоретического и практических экзаменов – экзамена по первоначальным навыкам управления транспортным средством и экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения. Экзамены принимаются в следующей последовательности: теоретический экзамен; экзамен по первоначальным навыкам управления транспортным средством; экзамен по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения.

В силу пункта 14 Правил экзамен 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, согласно приложению № 2 к Правилам (Требования).

В пункте 1 Требований закреплено, что маршрут, используемый для проведения экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения, 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. Перечень таких действий приведен в пункте 2 Требований.

Как видно из пункта 5 Требований, маршруты утверждаются главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, а также комплексу «Байконур», а информация об утвержденных маршрутах размещается на официальном сайте Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.gibdd.ru) и на информационных стендах ее подразделений. Такое правовое регулирование 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.

При этом подпункт «и» пункта 2 Требований не содержит критериев оценки навыка управления транспортным средством, в связи с чем не может рассматриваться как нарушающий права кандидатов в водители в указанном административным истцом аспекте.

Предоставление государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений осуществляется в соответствии с Административным регламентом. Данным нормативным правовым актом определены сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий), связанных с проведением экзаменов на право управления транспортными средствами соответствующих категорий и входящих в них подкатегорий, предусмотренных пунктом 1 статьи 25 Закона о безопасности дорожного движения, выдачей российских национальных и международных водительских удостоверений и обменом иностранных национальных и международных водительских удостоверений на российские национальные и международные водительские удостоверения подразделениями Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также связанных с выдачей российских национальных водительских удостоверений взамен ранее выданных российских национальных водительских удостоверений и выдачей международных водительских удостоверений в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

В состав административных процедур, предусмотренных Административным регламентом, входит проведение экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения (пункт 58.5).

Административная процедура по проведению экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения включает ряд административных действий, в том числе собственно проведение экзамена по управлению транспортным средством, а также определение и фиксацию результатов такого экзамена (пункт 118).

Как обоснованно отмечено в обжалуемом решении, именно Административным регламентом, а не Требованиями 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 (пункт 128).

Довод апелляционной жалобы о правовой неопределенности оспариваемой нормы, обусловленной тем, что она возлагает на кандидата в водители обязанность по требованию экзаменатора двигаться с максимальной разрешенной скоростью без учета дорожной ситуации, является несостоятельным.

Как следует из взаимосвязанных положений пункта 1 и подпункта «и» пункта 2 Требований, маршрут, используемый для проведения экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения, должен предусматривать для кандидата в водители возможность движения с максимальной разрешенной скоростью с соблюдением правил дорожного движения.

Пунктом 10.1 Правил дорожного движения определено, что водитель должен вести транспортное средство со скоростью, не превышающей установленного ограничения, учитывая при этом интенсивность движения, особенности и состояние транспортного средства и груза, дорожные и метеорологические условия, в частности видимость в направлении движения. Скорость должна обеспечивать водителю возможность постоянного контроля за движением транспортного средства для выполнения требований названных правил.

В зависимости от территории движения Правилами дорожного движения предусмотрены различные максимально допустимые в пределах этих территорий значения скорости движения транспортных средств: 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); вне населенных пунктов разрешается движение 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; другим автобусам, легковым автомобилям при буксировке прицепа, грузовым автомобилям с разрешенной максимальной массой более 3,5 т на автомагистралях – не более 90 км/ч, на остальных

дорогах – не более 70 км/ч; грузовым автомобилям, перевозящим людей в кузове, – не более 60 км/ч; транспортным средствам, осуществляющим организованные перевозки групп детей, – не более 60 км/ч (пункт 10.3). Кроме того, транспортным средствам, буксирующим механические транспортные средства, разрешается движение со скоростью не более 50 км/ч (пункт 10.4).

Исходя из изложенного максимальной разрешенной является такая скорость в пределах установленных ограничений, которая определяется водителем с учетом интенсивности движения, особенностей и состояния транспортного средства и груза, дорожных и метеорологических условий и которая должна обеспечивать ему постоянный контроль за движением транспортного средства.

При этом вопрос о том, позволяла ли дорожная обстановка кандидату в водители осуществить по заданию экзаменатора движение с максимальной разрешенной скоростью (с ее предельно допустимым значением, определенным в Правилах дорожного движения), предполагает выяснение фактических обстоятельств, которые должны устанавливаться соответствующими должностными лицами, а в случае судебного разбирательства – судом при рассмотрении конкретного дела с соблюдением правил подсудности. В рамках настоящего дела, рассматриваемого в порядке абстрактного нормоконтроля, суд не вправе давать казуальное толкование оспариваемого положения применительно к вопросу о проведении экзамена на право управления транспортным средством в отношении Крейса Д.А.

В связи с изложенным следует также признать необоснованным довод апелляционной жалобы о том, что оспариваемая норма может повлечь нарушение прав других граждан – участников дорожного движения, поскольку, как уже отмечалось, движение с максимальной разрешенной скоростью должно осуществляться с соблюдением Правил дорожного движения.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункт «и» пункта 2 приложения № 2 к Правилам не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Крейсу Д.А. в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Крейса Даниила Андреевича – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

О.Н. Нефедов