



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-740

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

19 января 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе

судьи Верховного Суда

Российской Федерации

при секретаре

с участием прокурора

Назаровой А.М.

Глазковой А.В.

Гончаровой Н.Ю.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Афанасьева Андрея Сергеевича о признании недействующими указаний Департамента обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации от 27 сентября 2007 г. № 13/5-184 и от 10 октября 2007 г. № 22/9302 «О порядке замены водительских удостоверений с разрешенной категорией «Е»,

установил:

указаниями Департамента обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации от 27 сентября 2007 г. № 13/5-184 «О порядке замены водительских удостоверений с разрешенной категорией «Е» (далее – Указания) в соответствии с приказом Министерства общего профессионального образования Российской Федерации от 2 апреля 1999 г. № 644 «О введении в действие Примерных программ подготовки водителей транспортных средств» (далее – Примерные программы 1999 года) в целях обеспечения прав и законных интересов граждан при замене водительских удостоверений, подтверждающих право на управление составами транспортных средств, предлагается лицам, получившим право на управление транспортными средствами категории «Е» до 1 января 2001 г., при замене водительских удостоверений с разрешенной категорией «Е» в графе «Особые отметки» производить запись «Е» к «В, С» или «Е» к «В, D» или «Е» к «В, С, D» в

зависимости от наличия ранее открытых категорий и медицинских ограничений к водительской деятельности (пункт 1). Также предлагается абзац четвертый пункта 8 приложения к указанию ГУ ГИБДД МВД России от 12 мая 2001 г. № 13/7-2068 «Об отдельных вопросах экзаменационной деятельности подразделений ГИБДД МВД России» считать утратившим силу (пункт 2).

Указания от 10 октября 2007 г. № 22/9302 воспроизводят текст Указания.

Административный истец Афанасьев А.С. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими приведенных указаний в полном объеме, ссылаясь на их несоответствие пункту 31 Правил проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097 (далее – Правила № 1097), в силу которого при выдаче российского национального водительского удостоверения взамен ранее выданного российского национального водительского удостоверения соответствующие отметки и записи, содержащиеся в ранее выданном водительском удостоверении, переносятся в новое водительское удостоверение, поскольку позволяют при отсутствии медицинских противопоказаний переносить сведения о категории «Е» применительно не ко всем указанным в ранее выданном водительском удостоверении категориям, и тем самым нарушают его право на получение водительского удостоверения, содержащего отметки о категориях, подкатегориях транспортных средств «А, А1, В, В1, С, С1, D, D1, BE, CE, C1E, DE, D1E, M», на право управления которыми выдано ранее действующее водительское удостоверение.

В обоснование требования административный истец указал, что на основании оспариваемого акта территориальное отделение Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (далее – ГИБДД МВД России) при выдаче водительского удостоверения 7 июня 2016 г. взамен ранее выданного в связи с истечением срока действия не указало в новом водительском удостоверении категории и подкатегории «BE», «DE», «D1E», несмотря на то, что в выданном в 2006 году водительском удостоверении категория «Е» была отмечена в графе «категории транспортных средств, на управление которыми выдано удостоверение».

По мнению административного истца, Указания являются нормативным правовым актом, рассчитанным на неоднократное его применение, содержащим обязательные предписания, затрагивающим права граждан.

Административный истец в судебном заседании поддержал административное исковое заявление.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) в своих возражениях на административный иск указало на то, что Указания носят организационно-методический характер, предписаний нормативно-правового характера не содержат, не подлежат применению в связи с истечением срока их действия.

Представители МВД России Гиляков Н.А., Ивашечкина С.В., Фомочкин С.А. в судебном заседании просили отказать в удовлетворении заявленного требования.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление сообщило, что Указания в Минюст России на государственную регистрацию не направлялись, не могут являться основанием для правового регулирования соответствующих общественных отношений, заявило о рассмотрении дела в отсутствие представителя.

Выслушав стороны, обсудив доводы, изложенные в письменном отзыве заинтересованного лица, проверив наличие у оспариваемых актов нормативных свойств и их соответствие в оспариваемой части действительному смыслу разъясняемых ими нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей административный иск не подлежащим удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Федеральный закон № 196-ФЗ), определяя правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации, предусматривает, что право на управление транспортными средствами предоставляется лицам, сдавшим соответствующие экзамены, при соблюдении условий, перечисленных в статье 26 данного федерального закона. Проведение экзаменов на право управления транспортными средствами (далее – экзамены), определение состава технических средств контроля, предназначенных для проведения экзаменов, требований к указанным техническим средствам и условий их применения, а также выдача водительских удостоверений осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (статья 1, пункт 2 статьи 25).

Согласно подпункту «в» пункта 11 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 (далее – Положение о Госавтоинспекции), Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – Госавтоинспекция), являясь в соответствии с подпунктом «д» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции» составной частью полиции, осуществляет функции по регистрации и учету автотранспортных средств и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования, выдаче регистрационных документов и государственных регистрационных знаков на зарегистрированные автотранспортные средства и прицепы к ним, а также

выдаче паспортов транспортных средств в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Правилами сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 № 1396 (далее – Правила № 1396), которые действовали на дату издания Указаний и утратили силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097, выдача водительских удостоверений возложена на подразделения Госавтоинспекции.

Согласно подпункту «б» пункта 11 Положения о Госавтоинспекции (в редакции на дату издания оспариваемого акта) принятие квалификационных экзаменов на получение права управления автотранспортными средствами, трамваями и троллейбусами, выдача водительских удостоверений, а также согласование программ подготовки водителей автотранспортных средств возложены на Госавтоинспекцию.

Как установлено Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009), нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается (пункт 2).

Данному нормативному предписанию корреспондирует положение пункта 4 приказа МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России», которым установлен запрет на издание актов управления, содержащих правовые нормы, в виде распоряжений, писем, телеграмм, телефонограмм, указаний, протоколов, актов, заключений, планов и других служебных документов.

Указания подписаны начальником Департамента обеспечения безопасности дорожного движения МВД России (в настоящее время – Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения), который по должности является главным государственным инспектором безопасности дорожного движения Российской Федерации (абзац третий пункта 6 Положения о Госавтоинспекции) и по вопросам, относящимся к его компетенции, имеет право осуществлять руководство деятельностью главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по субъектам Российской Федерации (подпункт «з» пункта 6.1 Положения о Госавтоинспекции), подготовлены в форме письма, выполненного на бланке подразделения центрального аппарата МВД России, адресованы начальникам Управлений (отделов) ГИБДД МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, направлены на упорядочение деятельности подразделений Госавтоинспекции в

части замены водительских удостоверений в связи с изданием Примерных программ 1999 года и организацией их исполнения.

Вопреки доводам административного истца Указания носят организационно-методический характер, предписаний нормативно-правового характера не содержат, на что указывает содержащаяся в них формулировка «предлагаю» применительно к действиям подразделений Госавтоинспекции по субъектам Российской Федерации по замене водительских удостоверений, не устанавливают новых правил поведения и не изменяют содержание и правовой смысл положений нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы выдачи и замены водительских удостоверений, действующих на дату их подписания.

Помимо этого, в соответствии с пунктом 1 приказа МВД России от 21 ноября 2008 г. № 1006 «Об упорядочении подготовки ненормативных правовых актов» (утратил силу в связи с изданием приказа МВД России от 12 октября 2011 г. № 1064) срок действия распоряжений и указаний (писем), принимаемых (издаваемых, подписываемых) полномочными должностными лицами системы МВД России, составляет один год со дня их регистрации, если иное не определено в самом распоряжении либо указании (письме). Этим же приказом определено, что данный порядок распространяется на ранее принятые (изданные, подписанные) распоряжения и указания (письма).

Учитывая, что в уведомлении, направленном территориальным отделением ГИБДД МВД России в 2019 году в адрес административного истца, имеется ссылка на оспариваемый акт, врио начальника ГИБДД МВД России 31 декабря 2020 г. направил руководителям подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне разъяснения № 13/6-10919, в которых указал, что анализ деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции свидетельствует о наличии отдельных фактов применения при рассмотрении вопросов о замене водительских удостоверений с разрешающими отметками, подтверждающими право на управление транспортными средствами составами транспортных средств категории «Е», ранее утративших силу в соответствии с пунктом 1 приказа МВД России от 21 ноября 2008 г. № 1006 «Об упорядочении подготовки ненормативных правовых актов» разъяснений ГУ ГИБДД МВД России от 12 мая 2001 г. № 13/7-2068 и ДОБДД МВД России от 27 сентября 2007 г. № 13/5-184, в связи с чем обратил внимание на недопустимость применения указанных разъяснений в практической деятельности.

В соответствии со статьей 25 Федерального закона № 196-ФЗ (в редакции, действовавшей с 1 января 2007 г. на дату издания Указаний) граждане Российской Федерации, достигшие установленного данной статьей возраста и не имеющие ограничений к водительской деятельности, могут после соответствующей подготовки быть допущены к экзаменам на получение права на управление транспортными средствами. К экзаменам на получение права на управление транспортными средствами категории «В» и категории «С» могут быть допущены лица, достигшие семнадцатилетнего возраста и прошедшие соответствующую подготовку в общеобразовательных учреждениях,

образовательных учреждениях начального профессионального образования, если такая подготовка предусмотрена образовательными программами, специализированных юношеских автомобильных школах, а также в иных организациях, осуществляющих подготовку водителей транспортных средств по направлениям военных комиссариатов. Водительские удостоверения указанные лица получают по достижении ими восемнадцатилетнего возраста (пункт 1). Право на управление транспортными средствами предоставляется: мотоциклами, мотороллерами и другими мототранспортными средствами (категория «А») – лицам, достигшим шестнадцатилетнего возраста; автомобилями, разрешенная максимальная масса которых не превышает 3500 килограммов и число сидячих мест которых, помимо сиденья водителя, не превышает восьми (категория «В»), а также автомобилями, разрешенная максимальная масса которых превышает 3500 килограммов, за исключением относящихся к категории «Д» (категория «С»), – лицам, достигшим восемнадцатилетнего возраста; автомобилями, предназначенными для перевозки пассажиров и имеющими, помимо сиденья водителя, более восьми сидячих мест (категория «Д»), – лицам, достигшим двадцатилетнего возраста; составами транспортных средств (категория «Е») – лицам, имеющим право на управление транспортными средствами категорий «В», «С» или «Д», – при наличии стажа управления транспортным средством соответствующей категории не менее 12 месяцев; трамваями и троллейбусами – лицам, достигшим двадцатилетнего возраста.

Право на управление транспортными средствами предоставляется гражданам, сдавшим квалификационные экзамены, при условиях, перечисленных в статье 25 названного федерального закона, и подтверждается соответствующим удостоверением. На территории Российской Федерации действуют национальные и международные водительские удостоверения, соответствующие требованиям международных договоров Российской Федерации. Порядок сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений устанавливается Правительством Российской Федерации (статья 27 Федерального закона № 196-ФЗ в редакции на дату подписания Указаний).

Начиная с 1 января 2000 г. действовали Правила № 1396, пунктом 4 которых определено, что водительские удостоверения с разрешающими отметками в графах «А», «В», «С», «D» и «Е» подтверждают наличие права на управление транспортными средствами соответствующих категорий: 1) категория «А» – мотоциклами, мотороллерами и другими мототранспортными средствами; 2) категория «В» – автомобилями, разрешенная максимальная масса которых не превышает 3500 килограммов и число сидячих мест, помимо сиденья водителя, не превышает 8; 3) категория «С» – автомобилями, за исключением относящихся к категории «D», разрешенная максимальная масса которых превышает 3500 килограммов; 4) категория «D» – автомобилями, предназначенными для перевозки пассажиров и имеющими более 8 сидячих мест, помимо сиденья водителя;

5) категория «Е» – составами транспортных средств с тягачом, относящимися к категориям «В», «С» или «D», которыми водитель имеет право управлять, но которые не входят сами в одну из этих категорий или в эти категории.

Подпунктом 4 пункта 10 указанных правил предусматривалось, что к сдаче экзаменов на получение права на управление транспортными средствами для категории «Е» допускались лица, имеющие стаж управления транспортным средством категории «В», «С» или «D» не менее 12 месяцев.

У кандидатов в водители, желающих получить право на управление транспортными средствами категории «Е», проверяются только навыки управления (пункт 19 Правил № 1396).

По смыслу приведенных нормативных положений, для допуска к сдаче экзаменов на получение права управления составами транспортных средств, тягачом у которых являются транспортные средства категории «В», «С» или «D», гражданину необходимо было иметь стаж управления транспортными средствами названных категорий и успешно завершить обучение по программе подготовки водителей транспортных средств категории «Е» для лиц, имеющих право на управление транспортными средствами категории «В», «С» или «D».

Практический экзамен проводится на транспортном средстве той категории, на право управления которой сдается экзамен, и в частности категории «Е» – на составах транспортных средств, тягачом у которых является транспортное средство следующей категории: «В» – с прицепом, разрешенная максимальная масса которого по крайней мере 1000 килограммов, а разрешенная максимальная масса состава транспортных средств превышает 3500 килограммов; «С» – с полуприцепом или прицепом, имеющим не менее двух осей с расстоянием между ними более одного метра; «D» – на сочлененном автобусе (пункт 25 Правил № 1396).

Пунктом 34 Инструкции о порядке организации работы по приему квалификационных экзаменов и выдаче водительских удостоверений в подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 20 июля 2000 г. № 782 (в редакции, действующей на дату издания Указаний) (далее – Инструкция № 782), было предусмотрено, что после сдачи практического экзамена на право управления составами транспортных средств разрешающая отметка проставляется в графе «Е» водительского удостоверения и, если тягачом является транспортное средство категории «В», в графе «Особые отметки» производится запись «Е» к «В», если «С», то «Е» к «С», если «D» – «Е» к «D». Если водителю предоставлено право на управление составом транспортных средств с тягачами категорий «В», «С» и сочлененным автобусом, производится запись «Е» к «В, С, D».

Инструкция № 782 утратила силу с 1 сентября 2016 г. в связи с изданием приказа МВД России от 20 октября 2015 г. № 995 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче

водительских удостоверений» (зарегистрирован в Минюсте России 21 марта 2016 г., регистрационный № 41477), а пункт 34 фактически утратил силу с 1 марта 2011 г. в связи с изданием приказа МВД России от 13 мая 2009 г. № 365 «О введении в действие водительского удостоверения», утвердившего описание образца водительского удостоверения.

Правила № 1396 утратили силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097, утвердившего Правила проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений.

Таким образом, рекомендации начальника Департамента обеспечения безопасности дорожного движения МВД России, изложенные в Указаниях, полностью соответствовали положениям статей 25–27 Федерального закона № 196-ФЗ, Правил № 1396, Инструкции № 782 и в условиях законодательного изменения категорий и подкатегорий транспортных средств были направлены на обеспечение сохранения и фиксации в водительских удостоверениях граждан права управления теми категориями транспортных средств, на получение права управления которыми они проходили подготовку и переподготовку и сдавали экзамен.

В пунктах 2 и 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Указания не обладают названными признаками нормативного правового акта, а также признаками акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, носят рекомендательный характер, не содержат норм права, обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений. Вместе с тем в Указаниях не содержится и положений, противоречащих приведенным нормативным правовым актам.

Ввиду изложенного и истечения срока действия оспариваемого акта, а также ввиду введения нового правового регулирования основания для признания его недействующим отсутствуют.

Не усматривается правовых оснований и для удовлетворения требования о признании недействующими указаний от 10 октября 2007 г. № 22/9302 «О порядке замены водительских удостоверений с разрешенной категорией «Е», подписанных начальником ГУВД по Свердловской области УГИБДД МВД России и адресованных начальникам ГИБДД данного территориального органа МВД России на районном уровне, текст которых полностью воспроизводит Указания.

В соответствии с требованиями пункта 2 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Афанасьева Андрея Сергеевича о признании недействующими указаний Департамента обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации от 27 сентября 2007 г. № 13/5-184 и от 10 октября 2007 г. № 22/9302 «О порядке замены водительских удостоверений с разрешенной категорией «Е» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.М. Назарова