



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-185

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 июня 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Нефедова О.Н.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Савосиной Ю.В.

рассмотрела 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 разрешённой категорией «Е»

по апелляционной жалобе Афанасьева А.С. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 19 января 2021 г. по делу № АКПИ20-740, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Министерства внутренних дел Российской Федерации Курсаева А.В., Гилякова Н.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Савосиной Ю.В., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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 разрешённой 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 г.) 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 разрешённой 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 четвёртый 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 Указаний.

Афанасьев А.С. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими приведённых указаний, как не соответствующих пункту 31 Правил проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, утверждённых 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. Административный истец расценивает Указания как нормативный правовой акт, рассчитанный на неоднократное применение и содержащий обязательные предписания, затрагивающие права граждан. Из административного искового заявления также следует, что оспоренные указания позволяют при отсутствии медицинских противопоказаний переносить сведения о категории «Е» применительно не ко всем указанным в ранее выданном водительском удостоверении категориям, тем самым нарушают его (Афанасьева А.С.) 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, М».

Нарушение своих прав Афанасьев А.С. связывает с тем, что, руководствуясь Указаниями, территориальное отделение Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (далее – ГИБДД

МВД России) при выдаче 7 июня 2016 г. ему водительского удостоверения 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 г. водительском удостоверении категория «E» была отмечена в графе «категории транспортных средств, на управление которыми выдано удостоверение».

Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), привлечённое судом к участию в деле в качестве административного ответчика, административный иск не признало, отметив, что Указания носят организационно-методический характер, не содержат предписаний нормативно-правового характера и не подлежат применению в связи с истечением срока их действия.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), участвующее в административном деле в качестве заинтересованного лица, в письменном отзыве от 13 января 2021 г. № 01-1319/21 на административное исковое заявление сообщило, что Указания и указания от 10 октября 2007 г. № 22/9302 в Минюст России на государственную регистрацию не направлялись, не могут являться основанием для правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 19 января 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Афанасьеву А.С. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит об отмене решения суда первой инстанции и о принятии по административному делу нового решения об удовлетворении административного искового заявления, не соглашаясь с выводом суда о том, что Указания носят рекомендательный характер и не являются нормативным правовым актом. Афанасьев А.С. полагает также, что суд первой инстанции неверно применил нормы материального права, так как отсутствуют какие-либо правовые акты, обязывающие проходить переобучение водителей при замене водительских удостоверений для подтверждения имеющихся ранее категорий, в связи с чем все разрешающие отметки из старого удостоверения должны автоматически переноситься во вновь выдаваемое водительское удостоверение, что в его случае сделано не было.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу Афанасьева А.С. поддержал свою правовую позицию по данному административному делу, изложенную в письме от 13 января 2021 г. № 01-1319/21, просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие представителя названного министерства.

В судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации административный истец, представитель Минюста России не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке, их явка не признана судом обязательной.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Федеральный закон № 196-ФЗ) определяет правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации. Задачами названного закона являются: охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путём предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий (статья 1).

В соответствии с положениями пункта 1 статьи 25 указанного закона (в редакции, действовавшей на момент получения Афанасьевым А.С. водительского удостоверения в 2006 г.) граждане Российской Федерации, достигшие установленного настоящей статьёй возраста и не имеющие ограничений к водительской деятельности, могут после соответствующей подготовки быть допущены к экзаменам на получение права на управление транспортными средствами. Право на управление транспортными средствами предоставляется, в том числе составами транспортных средств (категория «Е») – лицам, имеющим право на управление транспортными средствами категорий «В», «С» или «D», – при наличии стажа управления транспортным средством соответствующей категории не менее 12 месяцев (пункт 2).

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях редакция приведённой нормы федеральным законодателем изменена, пункт 1 дополнен, в том числе категориями «BE», «DE», а также среди прочего подкатегориями «D1», «D1E».

Исходя из предписаний пунктов 2, 7 статьи 25 Федерального закона № 196-ФЗ право на управление транспортными средствами предоставляется лицам, сдавшим соответствующие экзамены, при соблюдении условий, перечисленных в статье 26 названного федерального закона.

Статьёй 27 Федерального закона № 196-ФЗ (в редакции, действовавшей на момент получения водительского удостоверения в 2006 г.) определено, что право на управление транспортными средствами предоставляется гражданам, сдавшим квалификационные экзамены, при условиях, перечисленных в статье 25 названного федерального закона (пункт 1). Порядок сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений устанавливается Правительством Российской Федерации (пункт 3).

Правилами сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 г. № 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., утвердившего Правила № 1097, предусмотрено, что к сдаче экзаменов допускаются лица прошедшие подготовку или переподготовку на получение права на управление транспортными средствами соответствующих категорий и получившие документ о прохождении подготовки (переподготовки) в

образовательных учреждениях независимо от их организационно-правовой формы и подчинённости, имеющих лицензию на осуществление образовательной деятельности (пункт 10).

Те же требования содержатся и в пункте 18 действующих Правил № 1097.

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 Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711) (далее – Положение о Госавтоинспекции), и по вопросам, относящимся к его компетенции, осуществляет руководство деятельностью главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по субъектам Российской Федерации (подпункт «з» пункта 6.1 Положения о Госавтоинспекции).

Указания 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 г. и организацией их исполнения.

Согласно статье 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определёнными этой статьёй (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, 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 (пункт 2 части 5).

Приведённые законоположения при рассмотрении настоящего административного дела судом первой инстанции применены правильно.

Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, предусматривают, что 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.

Суд первой инстанции правильно исходил из того, что анализ содержания Указаний свидетельствует о том, что они носят организационно-методический характер, предписаний нормативно-правового характера не содержат, 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.

Данный правильный вывод суда подтверждает и содержащаяся в Указаниях формулировка «предлагаю» применительно к действиям подразделений Госавтоинспекции по субъектам Российской Федерации по замене водительских удостоверений.

Согласно пункту 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).

Названным 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 г. 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.

С учётом изложенного выше и истечения срока действия оспариваемого акта, а также ввиду введения нового правового регулирования обоснован вывод суда первой инстанции об отсутствии оснований для признания Указаний недействующими.

Суд правильно не усмотрел правовых оснований и для удовлетворения требования о признании недействующими указаний от 10 октября 2007 г. № 22/9302 «О порядке замены водительских удостоверений с разрешённой 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.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации расценивает доводы апелляционной жалобы о том, что Указания фактически являются нормативным правовым актом, как ошибочные по следующим основаниям.

Как отмечено в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П, под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определённой форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, а под правовой нормой – общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение (пункт 4.1).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении 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» разъяснил, 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 нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом. 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 неопределённого круга лиц (пункты 2, 3).

При рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца, заявителя, имея в виду то, что производство по делу подлежит прекращению, если в ходе его рассмотрения будет установлено, что оспариваемый акт утратил силу, отменён или изменён и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы указанного лица, в частности, если суд установит, что нормативный правовой акт не применялся к административному истцу, заявителю, отсутствуют нарушение или угроза нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца, заявителя (пункт 25 названного выше постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации).

Проведя правовой анализ содержания Указаний, подробно изложенный в решении, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что они не обладают приведёнными выше существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, а также признаками акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, носят рекомендательный характер, не содержат норм права, обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений. Указания полностью соответствовали правовым актам, действовавшим на день их издания и регулирующим рассматриваемые правоотношения, в частности положениям Федерального закона № 196-ФЗ (статьи 25-27), Правил № 1396 (пункты 10, 19), Инструкции о порядке организации работы по приёму квалификационных экзаменов и выдаче водительских удостоверений в подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утверждённой приказом МВД России от 20 июля 2000 г. № 782.

Указания не являются частью законодательства, регламентирующего порядок выдачи водительских удостоверений, даны начальником Департамента обеспечения безопасности дорожного движения МВД России в условиях законодательного изменения категорий и подкатегорий транспортных средств и 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, переподготовку и сдавали экзамен; в настоящее время утратили силу.

Ссылка Афанасьева А.С. в апелляционной жалобе на пункт 29 Правил № 1097 (действуют в настоящее время), в силу которого выдача российского национального водительского удостоверения взамен ранее выданного российского национального водительского удостоверения при истечении срока действия водительского удостоверения производится без сдачи экзаменов, не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда, поскольку в

качестве обязательных условий для выдачи водительского удостоверения Федеральный закон № 196-ФЗ (в редакциях, действовавших в 2006 и 2016 гг., а также в настоящее время) предусматривает прохождение в установленном порядке соответствующей профессиональной подготовки (переподготовки) и успешную сдачу экзамена на право управления транспортным средством соответствующей категории, в отсутствие которых совокупность условий для допуска граждан к управлению транспортным средством, являющимся источником повышенной опасности, отсутствует.

Требование административного истца, по сути, сводится к несогласию с действиями уполномоченных должностных лиц государственной инспекции безопасности дорожного движения и судебными актами, состоявшимися по конкретному административному делу с участием Афанасьева А.С. об оспаривании этих действий.

При рассмотрении дела в порядке абстрактного нормоконтроля Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не вправе давать оценку обстоятельствам, имевшим место при решении вопроса о замене водительского удостоверения, и законности судебных постановлений, вынесенных судом по конкретному делу с участием административного истца.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 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 19 января 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Афанасьева Андрея Сергеевича – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев



О.Н. Неведов