



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-535

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

12 августа 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда

Российской Федерации Назаровой А.М.

при секретаре Глазковой А.В.

с участием прокурора Засеевой Э.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Свидлера Бориса Леонидовича о признании частично недействующими подпункта 175.3 пункта 175 и пункта 179 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20 февраля 2021 г. № 80,

установил:

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20 февраля 2021 г. № 80 (далее – Приказ) утвержден Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений (далее – Административный регламент). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 22 марта 2021 г., № 62837, и 23 марта 2021 г. опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Согласно подпункту 175.3 пункта 175 при подготовке к проведению экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения экзаменатором осуществляется проверка наличия страхового полиса

обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства.

Пунктом 179 Административного регламента установлено, что при проведении экзамена в экзаменационном транспортном средстве кандидат в водители находится за органами управления, а экзаменатор за дублирующими органами управления транспортного средства. При наличии мест для сидения, не считая мест кандидата в водители и экзаменатора, допускается при наличии согласия кандидата в водители, сдающего экзамен, нахождение должностных лиц организации, осуществляющей образовательную деятельность, других кандидатов в водители, сдающих соответствующий экзамен, а также по согласованию с руководителем экзаменационного подразделения представителей объединений образовательных организаций, общественных советов при территориальных органах МВД России на региональном и (или) районном уровнях и (или) иных должностных лиц экзаменационного подразделения и (или) иных должностных лиц органов внутренних дел.

Свидлер Б.Л. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просит признать недействующими приведенные предписания Административного регламента в той мере, в какой оспариваемые нормы предусматривают осуществление проверки наличия страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства и нахождение за дублирующими органами управления транспортного средства экзаменатора, а не лица, обучающего кандидата управлению транспортным средством, в случае проведения экзамена на учебном транспортном средстве с двойным управлением, принадлежащем лицу, обучающему вождению транспортными средствами, ссылаясь на то, что в оспариваемой части указанные пункты Административного регламента противоречат положениям Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон о безопасности дорожного движения), Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Федеральный закон № 40-ФЗ), приняты с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, нарушают права и обязанности собственника транспортного средства.

В обоснование заявленного требования административный истец указал, что является мастером производственного обучения вождению транспортными средствами соответствующих категорий и подкатегорий, как собственник транспортного средства, застраховавший гражданскую ответственность, участвует в экзаменационном процессе, предоставляя принадлежащее ему транспортное средство для проведения практического экзамена; в случае причинения вреда третьим лицам при проведении практического экзамена ответственность за такой вред в силу действующего гражданского законодательства будет возложена на титульного собственника экзаменационного транспортного средства, а не на кандидата в водители либо территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации.

По мнению административного истца, оспариваемые положения Административного регламента нарушают его права, свободы и законные интересы, связанные с осуществлением права собственности на транспортное средство, свободой заключения договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств на ограниченный круг лиц, допущенных к управлению транспортным средством, с угрозой ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности при управлении им третьими лицами в отсутствие законных на это оснований.

Административный истец и его представитель Губин А.И., извещенные о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явились.

Административный ответчик Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) и заинтересованное лицо Минюст России в письменных возражениях на административный иск указали, что Приказ издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, оспариваемые нормативные положения не противоречат актам большей юридической силы и не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца.

В судебном заседании представители МВД России Билялов Р.Ф. и Песковая Ю.В., представитель Минюста России Башилова В.Е. поддержали изложенные в возражениях правовые позиции.

Обсудив доводы административного истца, заслушав представителей административного ответчика и заинтересованного лица, проверив нормативный правовой акт в оспариваемой части на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что заявленное требование не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не усматривает оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее – органы местного самоуправления), регулируются Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) (часть 1 статьи 1).

По смыслу пункта 1 статьи 2 данного закона, под государственной услугой, предоставляемой федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – государственная услуга), понимается

деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административным регламентом – нормативным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, разработка проекта которого осуществляется органом, предоставляющим государственную услугу, или органом, предоставляющим муниципальную услугу (пункт 4 статьи 2, часть 1 статьи 12, часть 1 статьи 13 Федерального закона № 210-ФЗ).

Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг установлен Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, в соответствии с пунктом 1 которых регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда, государственной корпорации, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности (далее – органы, предоставляющие государственные услуги), устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых органами, предоставляющими государственные услуги, в процессе предоставления государственной услуги в соответствии с требованиями Федерального закона № 210-ФЗ.

Законом о безопасности дорожного движения установлено, что 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 (пункт 2 статьи 25).

Правительство Российской Федерации постановлением 24 октября 2014 г. № 1097 утвердило Правила проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений (далее – Правила проведения экзаменов), в пункте 5 которых указано, что сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий),

связанных с проведением экзаменов, выдачей российских национальных и международных водительских удостоверений и обменом иностранных водительских удостоверений, устанавливаются административным регламентом по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений Министерства внутренних дел Российской Федерации.

МВД России, реализуя предоставленные полномочия, утвердило Административный регламент, который определяет сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий), связанных с проведением экзаменов на предоставление специального права на управление транспортными средствами соответствующих категорий и входящих в них подкатегорий, предусмотренных пунктом 1 статьи 25 Закона о безопасности движения, выдачей российских национальных и международных водительских удостоверений, обменом иностранных национальных и международных водительских удостоверений на российские национальные и международные водительские удостоверения, 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, а также порядок взаимодействия подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, на которые возложены обязанности по предоставлению государственной услуги, с федеральными органами исполнительной власти, иными заинтересованными органами (в том числе иностранных государств) и организациями при предоставлении государственной услуги.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Административный регламент, соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Следовательно, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения его в действие.

Пунктом 1 статьи 4 Федерального закона № 40-ФЗ на владельцев транспортных средств возложена обязанность на условиях и в порядке, которые установлены данным федеральным законом и в соответствии с ним, страховать риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц при использовании транспортных средств. Обязанность по страхованию

гражданской ответственности распространяется на владельцев всех используемых на территории Российской Федерации транспортных средств, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 3 и 4 указанной статьи.

В соответствии с пунктом 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 58 «О применении судами законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» под использованием транспортного средства следует понимать не только механическое (физическое) перемещение в пространстве, но и все действия, связанные с этим движением и иной эксплуатацией транспортного средства как источника повышенной опасности.

Под использованием транспортного средства, по смыслу Федерального закона № 40-ФЗ, понимается его эксплуатация в пределах дорог, а также на прилегающих к дорогам и предназначенных для движения транспортных средств территориях (во дворах, в жилых массивах, на стоянках транспортных средств, заправочных станциях, и других территориях) (пункт 1 статьи 1).

Осуществление владельцами транспортных средств обязательного страхования своей гражданской ответственности в соответствии с Федеральным законом № 40-ФЗ отнесено к основным требованиям по обеспечению безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств. В отношении транспортных средств, владельцы которых не исполнили данную обязанность, постановка на государственный учет не проводится, эксплуатация транспортных средств, владельцами которых не исполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию своей гражданской ответственности, запрещена (пункт 3 статьи 16, пункт 2 статьи 19 Закона о безопасности движения).

Названным нормам Закона о безопасности движения корреспондирует положение пункта 3 статьи 32 Федерального закона № 40-ФЗ, а также пункта 11 Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения, утвержденных постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090.

Осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения пунктом 19 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» возложено на полицию.

Согласно пункту 2.1.1¹ Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (далее – ПДД), в случаях, когда обязанность по страхованию своей гражданской ответственности установлена Федеральным законом № 40-ФЗ, водитель механического транспортного средства обязан представить по требованию сотрудников полиции, уполномоченных на то в соответствии с законодательством Российской Федерации, для проверки страховой полис обязательного страхования гражданской ответственности владельца

транспортного средства.

За несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств статьей 12.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Наличие страхового полиса является обязательным условием эксплуатации транспортного средства.

Законодательство Российской Федерации не содержит исключения из данного правила в отношении эксплуатации экзаменационного транспортного средства.

Кроме того, оспариваемый подпункт 175.3 пункта 175 Административного регламента не определяет порядок заключения договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств и, соответственно, не может ограничивать права заявителя.

На организации, осуществляющие образовательную деятельность и реализующие основные программы профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий, а также индивидуальных предпринимателей, являющихся мастерами производственного обучения вождению транспортными средствами, к которым относится административный истец, законодательство Российской Федерации не возлагает обязанность по передаче находящихся в собственности транспортных средств для проведения экзаменов.

Договор обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств может быть заключен в отношении владельца транспортного средства, лиц, указанных им в договоре обязательного страхования, или в отношении неограниченного числа лиц, допущенных владельцем к управлению транспортным средством в соответствии с условиями договора обязательного страхования, а также иных лиц, использующих транспортное средство на законном основании (пункт 1.1 Правил обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, установленных положением Центрального банка Российской Федерации от 19 сентября 2014 г. № 431-П).

При этом в период действия договора обязательного страхования, учитывающего ограниченное использование транспортного средства, страхователь обязан незамедлительно в письменной форме сообщать страховщику о передаче управления транспортным средством водителям, не указанным в страховом полисе в качестве допущенных к управлению транспортным средством. При получении такого сообщения страховщик вносит соответствующие изменения в страховой полис. При этом страховщик вправе потребовать уплаты дополнительной страховой премии в соответствии со страховыми тарифами по обязательному страхованию соразмерно увеличению риска (пункт 3 статьи 16 Федерального закона № 40-ФЗ).

Из изложенного следует, что владелец транспортного средства в зависимости от условий использования принадлежащего на праве

собственности транспортного средства вправе выбрать в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств приемлемый вариант договора страхования.

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, а также состав технических средств контроля, предназначенных для проведения экзаменов, требования к указанным техническим средствам и условия их применения установлены Правилами проведения экзаменов.

Обязанность по проведению экзаменов, выдаче российских национальных и международных водительских удостоверений и обмену иностранных водительских удостоверений возложена на уполномоченные подразделения Госавтоинспекции (пункт 2 Правил проведения экзаменов).

Проведение экзаменов на право управления транспортными средствами является одной из государственных услуг, оказываемых МВД России в рамках осуществления своей деятельности в соответствии Административным регламентом.

Исходя из положений пункта 1 статьи 26 Закона о безопасности дорожного движения к сдаче экзаменов допускаются лица, достигшие установленного в пунктах 2 и 3 данной статьи возраста, имеющие медицинское заключение об отсутствии противопоказаний к управлению транспортными средствами, прошедшие в установленном порядке соответствующее профессиональное обучение.

Для сдачи экзаменов и выдачи российского национального водительского удостоверения кандидатом в водители предоставляется документ, подтверждающий прохождение в установленном порядке соответствующего профессионального обучения по программе профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий (подпункт «д» пункта 18 Правил проведения экзаменов).

На основании абзаца второго пункта 1 статьи 26 Закона о безопасности дорожного движения и Правил разработки примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 980, приказом Минобрнауки России от 26 декабря 2013 г. № 1408, согласованным с Минтрансом России, МВД России и Минздравом России, утверждены примерные программы профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий.

Согласно пунктам 3, 4, 9 и 16 Правил проведения экзаменов теоретические и практические экзамены могут проводиться: в подразделениях Госавтоинспекции по месту обращения лиц, постоянно или временно проживающих либо временно пребывающих на территории Российской Федерации, а в случае отсутствия возможности в подразделении

Госавтоинспекции по месту обращения лица, данная административная процедура предоставляется в подразделении Госавтоинспекции, имеющем такую возможность; с использованием учебно-материальной базы организации, осуществляющей образовательную деятельность, в составе организованных групп кандидатов в водители, сформированных этой организацией.

Порядок взаимодействия с организациями, осуществляющими образовательную деятельность и реализующими основные программы профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий, и направления экзаменатора утвержден приказом МВД России от 31 января 2017 г. № 33.

В соответствии с взаимосвязанными положениями пункта 3 статьи 25 Закона о безопасности дорожного движения и пункта 7 Правил проведения экзаменов непосредственное проведение экзаменов осуществляется экзаменаторами – уполномоченными должностными лицами подразделений Госавтоинспекции, на которых в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией) возложены служебные обязанности по проведению экзаменов, которые достигли возраста 25 лет, имеют высшее образование, имеют право на управление транспортными средствами тех категорий или подкатегорий, по которым будут проводиться практические экзамены, а также имеют стаж управления транспортными средствами не менее 5 лет.

Квалификационные требования к экзаменаторам утверждены приказом МВД России от 31 марта 2017 г. № 179 «О квалификационных требованиях к уполномоченным должностным лицам подразделений Госавтоинспекции, на которых в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией) возложены служебные обязанности по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами», согласно данным требованиям к профессиональным навыкам экзаменатора отнесено в том числе распознавание опасной обстановки и предотвращение дорожно-транспортных происшествий в ходе проведения практического экзамена.

Практические экзамены проводятся на транспортных средствах, отвечающих требованиям к транспортным средствам, используемым для проведения практических экзаменов, согласно приложению № 3 к Правилам проведения экзаменов (абзац первый пункта 15 Правил проведения экзаменов).

Пунктом 3 названных требований установлено, что автомобили, используемые при проведении практических экзаменов, должны быть оборудованы дополнительными педалями сцепления (кроме транспортных средств с автоматической трансмиссией) и тормоза, зеркалом заднего вида для экзаменатора, опознавательным знаком «Учебное транспортное средство» в соответствии с пунктом 8 Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения, утвержденных постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090, а также средствами аудио- и видеорегистрации процесса проведения практических экзаменов.

При проведении практического экзамена на право управления транспортными средствами категорий «В», «С», «D», «BE», «CE» и «DE» и подкатегорий «C1», «D1», «C1E» и «D1E» экзаменатор находится на сиденье, с которого осуществляется доступ к дублирующим органам управления транспортным средством (абзац четвертый пункта 15 Правил проведения экзаменов).

Таким образом, положения оспариваемого пункта 179 Административного регламента в части нахождения экзаменатора при проведении практического экзамена за дублирующими органами управления соответствуют Правилам проведения экзаменов и Закону о безопасности движения.

Учитывая, что оспариваемые нормативные предписания Административного регламента не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, в удовлетворении заявленных требований следует отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Свидлера Бориса Леонидовича о признании частично недействующими подпункта 175.3 пункта 175 и пункта 179 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20 февраля 2021 г. № 80, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.М. Назарова