УИД 07RS0001-02-2023-006449-83

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 21-КАД25-1-К5

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва 21 мая 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Кириллова В.С.,
судей Горчаковой Е.В. и Бугакова О.А.
рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Шакова Азамата Хаутиевича на решение Нальчикского городского суда Кабардино-Балкарской Республики от 4 марта 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 7 июня 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 сентября 2024 года по административному делу № 2а-1415/2024 по административному исковому заявлению Шакова А.Х. к Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству внутренних дел по Кабардино-Балкарской Республике, Управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по городскому округу Нальчик, главному инспектору Министерства внутренних дел Российской Федерации о признании незаконными действий (бездействия) по вопросу аннулирования водительского удостоверения, о возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя административного истца Шадовой Э.А., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения относительно доводов кассационной жалобы представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации Сафоновой Ю.Б., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Шаков А.Х. привлечён 24 февраля 2014 года к административной ответственности на основании части 3 статьи 12.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также - КоАП РФ) за движение 27 января 2014 года во встречном направлении по дороге с односторонним движением, ему назначено административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством (санкция названной статьи предусматривала лишение права управления транспортными средствами на срок от четырёх до шести месяцев).

После истечения срока лишения специального права водительское удостоверение возвращено 27 июля 2014 года.

24 января 2023 года Шакову А.Х. сотрудником регистрационно-экзаменационного отделения ГИБДД Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городскому округу Нальчик (далее - УМВД России по городу Нальчик) в связи с истечением срока действия предыдущего документа выдано водительское удостоверение серии [redacted] № [redacted] сроком действия с 24 января 2023 года по 24 января 2033 года.

Письмом от 9 июня 2023 года Шакову А.Х. сообщено об аннулировании названного удостоверения на основании результатов служебной проверки, указано о необходимости сдать его в РЭО ГИБДД УМВД России по городу Нальчик для уничтожения.

На обращения Шакова А.Х. должностные лица УМВД России по городу Нальчик и Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) разъяснили письмами от 16 августа 2023 года и от 30 октября 2023 года, что в силу действующих с сентября 2013 года положений нормативных правовых актов возврат водительского удостоверения после истечения срока лишения права управления транспортным средством возможен после проверки знаний Правил дорожного движения, однако сведений об этом в базе данных ФИС ГИБДД-М не имеется.

Шаков А.Х. обратился в суд с административным иском о признании незаконными действий УМВД России по городу Нальчик по аннулированию водительского удостоверения серии [redacted] № [redacted] о возложении на УМВД России по городу Нальчик обязанности устранить допущенные нарушения и удалить сведения об аннулировании удостоверения из баз данных, а также о признании незаконным бездействия МВД России, выразившегося в ненадлежащем рассмотрении обращения от 20 октября 2023 года.

В ходе судебного разбирательства суд первой инстанции протокольным определением в качестве административного ответчика привлёк главного инспектора МВД России, подписавшего ответ от 30 октября 2023 года.

Решением Нальчикского городского суда Кабардино-Балкарской Республики от 4 марта 2024 года Шакову А.Х. отказано в удовлетворении требований.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 7 июня 2024 года и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 сентября 2024 года судебное решение оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, Шаков А.Х. просит отменить названные судебные акты, принять новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2025 года дело истребовано, определением от 2 апреля 2025 года кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Такие нарушения норм материального права судами допущены при рассмотрении требования о признании незаконным аннулирования водительского удостоверения серии [redacted] № [redacted].

Что касается вывода судебных инстанций об отказе в удовлетворении требований, предъявленных к МВД России, МВД по Кабардино-Балкарской Республике, то его следует признать правильным, так как в материалах административного дела отсутствуют доказательства того, что должностное лицо МВД России, разъяснившее Шакову А.Х. законодательство, действующее на день привлечения его к административной ответственности и возвращения водительского удостоверения в 2014 году, нарушило его права, свободы и законные интересы. К МВД по Кабардино-Балкарской Республике конкретные требования не предъявлялись.

Правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации определяет Федеральный закон от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее - Закон о безопасности дорожного движения).

Названный закон, закрепляя в статье 25 основные положения, касающиеся допуска к управлению транспортным средством, установил, что право на управление им предоставляется лицам, сдавшим соответствующие экзамены, и подтверждается водительским удостоверением (пункты 2 и 4, здесь и далее нормативные правовые акты приводятся в редакции, действовавшей на момент возврата в 2014 году водительского

удостоверения и принятия решения об аннулировании водительского удостоверения).

В статье 28 Закона о безопасности дорожного движения предусмотрены основания прекращения действия права на управление транспортными средствами, в том числе истечение срока действия водительского удостоверения, лишение права на управление транспортными средствами (пункт 1).

В указанной статье также содержится норма, согласно которой возврат водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (пункт 3).

В соответствии с положениями части 4^1 статьи 32.6 КоАП РФ по истечении срока лишения специального права за совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 12 кодекса, водительское удостоверение, изъятое у подвергнутого данному виду административного наказания лица, возвращается после проверки знания им Правил дорожного движения.

Суд первой инстанции, применив правовые предписания федерального законодателя и установив, что Шаков А.Х. после окончания срока лишения права управления транспортными средствами не прошел процедуру проверки знания Правил дорожного движения, признал правильным аннулирование выданного в 2023 году водительского удостоверения, указал, что ему ошибочно в 2014 году возвращено изъятое водительское удостоверение, следовательно, незаконно выдано новое водительское удостоверение взамен документа, срок действия которого истёк.

Суды апелляционной и кассационной инстанций такую позицию признали правильной.

Между тем судами не принято во внимание, что приведённое выше правовое регулирование, введённое в действие с 1 сентября 2013 года Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 196-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» (статья 4, далее - Закон о внесении изменений в КоАП РФ), в июне 2014 года не содержало нормы, регламентирующие действия сотрудников полиции, а также граждан, в отношении которых срок лишения права управления транспортным средством истёк, не был установлен порядок проверки знаний Правил дорожного движения названными лицами.

Такой нормативный правовой акт в соответствии с пунктом 3 статьи 28 Закона о безопасности дорожного движения принят Правительством Российской Федерации только 14 ноября 2014 года: постановлением № 1191 утверждены Правила возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами (далее – Правила возврата водительского удостоверения), то есть более чем через четыре месяца после истечения срока отбытия Шаковым А.Х. административного наказания.

Таким образом, на момент привлечения Шакова А.Х. к административной ответственности и истечения срока лишения его специального права отсутствовало правовое регулирование порядка возврата водительского удостоверения после истечения срока лишения специального права, обязательное в силу указания в части 3 статьи 28 Закона о безопасности дорожного движения.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 20 постановления от 28 июня 2022 года № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснил, если при проверке законности решения, действия (бездействия) будет установлено, что имеется пробел в правовом регулировании, который повлиял на возможность реализации прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, то суд применяет нормы права, регулирующие сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии таких норм рассматривает дело исходя из общих начал и смысла законодательства (аналогия права). В частности, посредством применения аналогии судом могут быть преодолены пробелы, связанные с отсутствием подзаконных актов, определяющих порядок реализации права гражданином или организацией. Аналогия не может применяться, если этим ограничиваются права, свободы граждан и организаций, в том числе предусматриваются новые обязанности или ответственность, усиливаются применяемые к лицам меры принуждения (абзац четвёртый).

С учётом изложенного часть 4^1 статьи 32.6 КоАП РФ, устанавливающая условия для возврата водительского удостоверения (проверка знания Правил дорожного движения) и возлагающая на граждан ранее не предусмотренную законом обязанность, в отсутствие порядка её исполнения не могла быть применена к правоотношениям с участием Шакова А.Х.

В Методических рекомендациях по реализации норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в редакции Закона о внесении изменений в КоАП РФ, являющихся приложением к письму МВД России от 29 августа 2013 года № 13/12-217, разъяснено, что применение части 4^1 статьи 32.6 КоАП РФ преждевременно и не может осуществляться до принятия постановления Правительства Российской Федерации во исполнение пункта 3 статьи 28 Закона о безопасности дорожного движения (раздел «Возврат водительских удостоверений по истечении срока лишения специального права»).

По смыслу положений статьи 32.6 КоАП РФ, определяющих порядок исполнения постановления о лишении специального права, изъятое водительское удостоверение не должно храниться уполномоченным органом более срока наказания, назначенного судом.

Следовательно, при указанных выше обстоятельствах уполномоченные лица УМВД России по городу Нальчик не имели правовых оснований для

отказа возвратить водительское удостоверение административному истцу после истечения срока отбытия административного наказания или предложения пройти проверку знания Правил дорожного движения в отсутствие установленного порядка проведения такой проверки.

Из анализа положений Правил возврата водительского удостоверения следует, что в отличие от общего порядка сдачи экзамена, предусматривающего и практическую часть, проверка знаний Правил дорожного движения осуществляется путём сдачи теоретического экзамена на предоставление специального права на управление транспортными средствами (пункт 3).

Проверка проводится по истечении не менее половины срока лишения права на управление транспортными средствами, назначенного лицу, лишённому права на управление, что обеспечивает право привлечённого к административной ответственности лица, успешно прошедшего проверку, получить водительское удостоверение по истечении срока лишения права на управление транспортными средствами в уполномоченном органе в день обращения по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего личность (пункты 4 и 5 названного выше правового акта).

Однако приведённая процедура, принятая в ноябре 2014 года, в отношении административного истца не могла быть осуществлена.

С учётом изложенного по истечении срока назначенного административного наказания Шакову А.Х. водительское удостоверение без проверки знания Правил дорожного движения возвратили правильно, в соответствии с действовавшим на тот момент правовым регулированием.

Так, пунктом 46 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 в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1396 «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений», возврат водительских удостоверений лицам, лишённым права управления транспортными средствами, после окончания (сокращения) срока лишения указанного права производится без сдачи экзаменов.

Поскольку названная инструкция утратила силу 1 сентября 2016 года в связи с изданием приказа МВД России от 20 октября 2015 года № 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», её положения могли применяться до ноября 2014 года.

Из письменных возражений административных ответчиков, их объяснений в ходе судебного разбирательства следует, что водительское удостоверение, выданное в 2023 году по причине истечения срока действия предыдущего, аннулировано ввиду отсутствия сведений о сдаче

Шаковым А.Х. экзамена на знание Правил дорожного движения после истечения назначенного административного наказания в виде лишения права управления транспортным средством.

Вместе с тем случаи, когда российское национальное водительское удостоверение считается недействительным и подлежит аннулированию, закреплены в подпунктах «а» - «з» пункта 35 Правил проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 года № 1097 (далее – Правила проведения экзаменов).

Таковыми признаются наряду с другими выдача водительского удостоверения на основании документов, которые в установленном порядке были признаны подложными (поддельными), либо с нарушением установленного названными Правилами порядка (подпункт «г»).

Однако водительское удостоверение серии [redacted] № [redacted] выдано Шакову А.Х. в соответствии с подпунктом «а» пункта 29 Правил проведения экзаменов: выдача российского национального водительского удостоверения взамен ранее выданного российского национального водительского удостоверения производится без сдачи экзаменов при истечении срока действия водительского удостоверения.

Сведений о том, что административный истец представил подложные документы, об иных обстоятельствах, которые могли бы служить поводом для аннулирования удостоверения, в материалах административного дела не имеется, не указывали на их существование и административные ответчики.

Как следует из предоставленной УМВД России по городу Нальчик копии карточки операций с водительским удостоверением, Шаков А.Х. вместе с заявлением о замене водительского удостоверения представил предусмотренные пунктом 30 Правил проведения экзаменов документы: водительское удостоверение, выданное 23 января 2013 года, паспорт гражданина Российской Федерации, медицинскую справку № [redacted] от 20 января 2023 года сроком действия до 20 января 2024 года.

При таких данных аннулирование выданного административному истцу в 2023 году в соответствии с Правилами проведения экзаменов водительского удостоверения является неправомерным.

Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 28 июня 2022 года № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» подчеркнул, что, проверяя законность оспариваемых решений, действий (бездействия) органов, наделённых государственными и иными публичными полномочиями, их соответствие требованиям правовых норм; подчеркнул необходимость проверять, исполнена ли органом или лицом, наделённым публичными полномочиями, при принятии оспариваемого решения, совершении действия (бездействии) обязанность по полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств, поддержанию

доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, учёту требований соразмерности (абзац пятый пункта 17).

Приведённые федеральные нормы, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации судами при рассмотрении настоящего административного дела не были учтены.

Таким образом, обжалуемые судебные акты в части отказа признать незаконным аннулирование водительского удостоверения Шакова А.Х., основанные на неправильном применении норм материального права, не могут быть признаны законными, подлежат отмене в указанной части.

Суд кассационной инстанции, рассмотрев кассационную жалобу с административным делом, вправе отменить либо изменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции и принять новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права (пункт 5 части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Ввиду изложенного Судебная коллегия считает необходимым принять по делу новое решение в указанной выше части и требование о признании незаконным аннулирования водительского удостоверения удовлетворить.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Нальчикского городского суда Кабардино-Балкарской Республики от 4 марта 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 7 июня 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 сентября 2024 года отменить в части отказа признать незаконным аннулирование водительского удостоверения серии [redacted] № [redacted] выданного на имя Шакова Азамата Хаутиевича, и принять новое решение, которым административное исковое заявление в указанной части удовлетворить.

Признать незаконным аннулирование выданного Шакову Азамату Хаутиевичу, [redacted] года рождения, российского национального водительского удостоверения серии [redacted] № [redacted] сроком действия с 24 января 2023 года по 24 января 2033 года.

В остальной части названные судебные акты оставить без изменения.

Председательствующий [redacted]

Судьи [redacted]