ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-236

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 10 июня 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Сибиле Г.В.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Крюковой Анастасии Сергеевны о признании недействующими пункта 5.3 приложения № 4, пункта 5.3 приложения № 5 к Административному регламенту Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утверждённому приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20 февраля 2021 г. № 80 (в первоначальной редакции, действующей до 1 апреля 2024 г.),

установил:

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) от 20 февраля 2021 г. № 80 утверждён 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 также – Минюст России) 22 марта 2021 г., регистрационный номер 62837, и опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 23 марта 2021 г.

В приложении № 4 к Административному регламенту содержится рекомендуемый образец экзаменационного листа проведения практического экзамена на право управления транспортными средствами категорий «B», «C», «D», «BE», «CE» и «DE» и подкатегорий «C1», «D1», «C1E» и «D1E» (далее – приложение № 4, экзаменационный лист).

Согласно пункту 5.3 приложения № 4 к Административному регламенту (в первоначальной редакции, действующей до 1 апреля 2024 г.) в экзаменационном листе в качестве ошибки, нарушения, допущенного в процессе экзамена, фиксируется «Неуверенно пользовался органами управления транспортного средства, не обеспечивал плавность движения».

В приложении № 5 к Административному регламенту приведён рекомендуемый образец контрольной таблицы, содержащей перечень ошибок и нарушений, допущенных в процессе экзамена, и структурных единиц Правил дорожного движения Российской Федерации, утверждённых постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090, и Административного регламента (далее – приложение № 5, контрольная таблица).

В силу пункта 5.3 приложения № 5 к Административному регламенту (в первоначальной редакции, действующей до 1 апреля 2024 г.) к одной из ошибок (нарушений), подлежащих фиксации в контрольной таблице, отнесено «Неуверенно пользовался органами управления транспортного средства, не обеспечивал плавность движения: при начале движения допустил резкий старт (рывок, пробуксовка); резко затормозил при отсутствии необходимости предотвращения дорожно-транспортного происшествия; не обеспечил плавность движения; начал движение, включив неверную передачу; долго переключал передачу во время движения; двигался без необходимости со слишком малой скоростью; был дезориентирован в органах управления; без необходимости задействовал другие органы управления; начал движение с включённым стояночным тормозом; допустил остановку двигателя; допустил неконтролируемый откат транспортного средства назад на участке подъёма без угрозы совершения ДТП».

С 1 апреля 2024 г. в Административный регламент внесены в том числе редакционные изменения, предусматривающие среди прочих уточнение содержания ошибок и нарушений, допущенных в процессе экзамена, подлежащих отражению в соответствующем разделе рекомендуемого образца экзаменационного листа.

Содержание пункта 5.3 приложения № 4, пункта 5.3 приложения № 5 к Административному регламенту (в первоначальной редакции, действующей до 1 апреля 2024 г.) в настоящее время приведены в пункте 6.3 приложения № 4, пункте 6.3 приложения № 5 к Административному регламенту.

Административный регламент в настоящее время действует в редакции приказа МВД России от 5 марта 2024 г. № 90, зарегистрированного Минюстом России 29 марта 2024 г., регистрационный номер 77681, и опубликованного на

«Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 29 марта 2024 г.

Крюкова А.С. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими пункта 5.3 приложения № 4, пункта 5.3 приложения № 5 к Административному регламенту, указывая на противоречие оспариваемых положений пункту 14 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 проведения экзаменов), целям и условиям принятия Административного регламента.

Административный истец, ссылаясь на Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», часть 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», подпункт «а» пункта 3, подпункт «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, указывает на правовую неопределённость оспариваемых положений ввиду содержания в них коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, отсутствие или неопределённость основания принятия решения и юридико-лингвистическую неопределённость, допускающие неоднозначное толкование и применение оспариваемых предписаний Административного регламента, создающие препятствия в реализации права граждан на получение водительского удостоверения.

По мнению административного истца, навыки кандидата в водители по уверенному пользованию органами управления транспортного средства и по обеспечению плавности движения не подлежат проверке и оценке, влияющей на итоговые результаты экзамена, не соотносятся с нарушением конкретных пунктов Правил дорожного движения Российской Федерации, утверждённых постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (далее – Правила дорожного движения), и Административного регламента.

В обоснование административного иска Крюкова А.С. указывает, что при сдаче экзаменов ей четырежды выставлялась оценка «НЕ СДАЛ» и фиксировались в том числе такие нарушения, как «неуверенно пользовалась органами управления транспортного средства» и «не обеспечивала плавность движения», которые являются оценочными и субъективными, чем было нарушено её право на своевременное получение водительского удостоверения. Данные действия экзаменаторов обжалованы в суд, однако вступившим в законную силу решением Вышневолоцкого межрайонного суда Тверской

области от 31 мая 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В письменных возражениях на административное исковое заявление МВД России и Минюст России указали, что Административный регламент разработан и утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в установленном законом порядке, содержание его положений в оспариваемой части является ясным и определённым, не вызывает неоднозначного толкования в правоприменительной практике, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Административный истец Крюкова А.С. и её представитель Крюкова Л.Н. в судебное заседание, о котором извещены надлежащим образом, не явились, указав на рассмотрение дела без их участия.

В судебном заседании представители МВД России Сафонова Ю.Б. и Гиляков Н.А., представитель Минюста России Курамшин А.В. возражали против удовлетворения административного иска.

Обсудив доводы административного истца Крюковой А.С., выслушав возражения представителей Министерства внутренних дел Российской Федерации Сафоновой Ю.Б. и Гилякова Н.А., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Курамшина А.В., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит 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, регулируются Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (часть 1 статьи 1).

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 названного федерального закона).

Действовавшими на момент принятия Административного регламента Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, было закреплено, что регламент разрабатывается и утверждается органом, предоставляющим государственные услуги, если иное не установлено федеральными законами (пункт 2).

Аналогичные положения содержатся в пункте 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации».

Согласно абзацу второму пункта 2 статьи 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» проведение экзаменов на право управления транспортными средствами (далее также – экзамен), 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.

Правительство Российской Федерации постановлением от 24 октября 2014 г. № 1097 утвердило 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.

Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, определено, что МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел; к его основным задачам отнесено в том числе предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел; установлены полномочия МВД России на издание нормативных правовых актов (пункт 1, подпункт 4 пункта 2, подпункт 3 пункта 20).

МВД России, реализуя предоставленные полномочия, утвердило Административный регламент, который определяет в том числе 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 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» (пункт 1).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Административного регламента 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, Административный регламент утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Порядок принятия нормативного правового акта, а также требования к его государственной регистрации и опубликованию соблюдены и не оспариваются административным истцом. Данные обстоятельства ранее установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 12 августа 2021 г. № АКПИ21-535, от 11 апреля 2022 г. № АКПИ22-53, от 16 мая 2022 г. № АКПИ22-207, от 6 апреля 2023 г. № АКПИ23-130, от 7 декабря 2023 г. № АКПИ23-744.

Право на управление транспортными средствами предоставляется лицам, сдавшим соответствующие экзамены (в форме теоретического и практического экзамена) на предоставление специального права на управление транспортными средствами соответствующих категорий и входящих в них подкатегорий (статьи 25 и 26 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», пункт 6 Правил проведения экзаменов).

Экзамены проводятся в форме теоретического и практического экзаменов уполномоченными должностными лицами подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, на которые возложены обязанности по проведению экзаменов, выдаче российских национальных и международных водительских удостоверений (пункты 6, 7 Правил проведения экзаменов).

Исходя из положений подпункта «а» пункта 9 Правил проведения экзаменов для лиц, желающих получить право на управление транспортными средствами категорий «A», «B» «C», «D», «M», «BE», «CE» и «DE» и подкатегорий «A1», «B1», «C1», «D1», «C1E» и «D1E», проводятся теоретический и практический экзамены.

Практический экзамен представляет собой экзамен по проверке навыков управления транспортным средством в условиях дорожного движения без проверки первоначальных навыков на закрытой площадке.

Пунктом 14 Правил проведения экзаменов предусмотрено, что практический экзамен на право управления транспортными средствами категорий «B», «C», «D», «BE», «CE» и «DE» и подкатегорий «C1», «D1», «C1E» и «D1E» проводится на маршрутах, отвечающих требованиям к маршрутам, на которых проводятся практические экзамены, согласно приложению № 2 (абзац первый); при проведении практического экзамена на право управления транспортными средствами указанных категорий и подкатегорий у кандидата в водители проверяются навыки управления транспортным средством путём выполнения манёвров, перечисленных в данном пункте Правил проведения экзаменов (абзац второй).

Согласно абзацу шестому пункта 183 Административного регламента экзаменатор в ходе проведения практического экзамена фиксирует ошибки (нарушения) в пунктах 2.1–6.4 экзаменационного листа (рекомендуемый образец приведён в приложении № 4 к Административному регламенту) (в пунктах 2.1–5.4 экзаменационного листа в первоначальной редакции, действующей до 1 апреля 2024 г.) в соответствии с контрольной таблицей (рекомендуемый образец приведён в приложении № 5 к Административному регламенту).

Административный регламент в оспариваемой части не входит в противоречие с пунктом 14 Правил проведения экзаменов, поскольку совершение любых манёвров, путём выполнения которых проверяются навыки управления кандидатом в водители транспортным средством соответствующих категорий и подкатегорий, сопряжено с воздействием на органы управления транспортным средством (рулевое колесо, рычаг переключения передач, рычаг стояночного тормоза, педаль управления подачей топлива, рычаги и рукоятки для открывания дверей, стеклоподъемники, рычаг (кнопка) управления освещением, отоплением, стеклоочистителями, контрольно-измерительные приборы и др.), являющимся в свою очередь источником повышенной опасности.

Неуверенное пользование органами управления транспортного средства (фактически отсутствие навыков), включая резкий старт (рывок) при начале движения, резкое торможение при отсутствии необходимости предотвращения дорожно-транспортного происшествия, включение неверной передачи или осуществление движения на передаче, не соответствующей скорости движения, и другие, составляющие содержание нарушения и квалифицируемые как ошибка, может повлечь причинение вреда жизни и здоровью как самого кандидата в водители, так и иных лиц, участвующих в дорожном движении, а значит, не согласуется с одним из основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения, закреплённым абзацем вторым статьи 3 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», приоритетом жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении.

В силу абзаца восьмого пункта 2.7 и абзаца пятого пункта 10.5 Правил дорожного движения водителю запрещается опасное вождение, выражающееся в неоднократном совершении одного или совершении

нескольких следующих друг за другом действий, заключающихся в невыполнении при перестроении требования уступить дорогу транспортному средству, пользующемуся преимущественным правом движения, перестроении при интенсивном движении, когда все полосы движения заняты, кроме случаев поворота налево или направо, разворота, остановки или объезда препятствия, несоблюдении безопасной дистанции до движущегося впереди транспортного средства, несоблюдении бокового интервала, резком торможении, если такое торможение не требуется для предотвращения дорожно-транспортного происшествия, препятствовании обгону, если указанные действия повлекли создание водителем в процессе дорожного движения ситуации, при которой его движение и (или) движение иных участников дорожного движения в том же направлении и с той же скоростью создаёт угрозу гибели или ранения людей, повреждения транспортных средств, сооружений, грузов или причинения иного материального ущерба, а также запрещается резко тормозить, если это не требуется для предотвращения дорожно-транспортного происшествия.

При выполнении манёвра не должны создаваться опасность для движения, а также помехи другим участникам дорожного движения (второе предложение абзаца первого пункта 8.1 Правил дорожного движения).

Таким образом, предусмотренное Административным регламентом правовое регулирование как в редакции, оспариваемой административным истцом, так и в действующей редакции корреспондирует вышеприведённым положениям Правил дорожного движения.

Кроме того, приложением № 1 к Правилам проведения экзаменов утверждены требования к средствам аудио- и видеорегистрации процесса проведения практических экзаменов, согласно подпункту «б» пункта 12 которых средства аудио- и видеорегистрации процесса проведения практических экзаменов должны обеспечивать в режиме реального времени видеозапись воздействий кандидата в водители и лица, находящегося за дублирующими органами управления транспортным средством, на органы управления транспортным средством, с чем согласуется пункт 5.3 приложения № 4 и пункт 5.3 приложения № 5 к Административному регламенту (в первоначальной редакции).

Такой подход направлен на объективную оценку уверенности пользования органами управления транспортного средства при осуществлении манёвров, на исключение субъективных факторов.

Следовательно, положения пункта 5.3 приложения № 4 и пункта 5.3 приложения № 5 к Административному регламенту (в настоящее время пункт 6.3 приложения № 5 и пункт 6.3 приложения № 8 к Административному регламенту) являются частью правового механизма проверки навыков управления кандидатом в водители транспортным средством и выдачи водительского удостоверения, служащего допуску к управлению транспортным средством, находятся в системном единстве с иными предписаниями Административного регламента, корреспондируют пунктам 9 и 14 Правил проведения экзаменов, пунктам 2.7 и 10.3 Правил дорожного движения,

абзацу первому пункта 2 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и служат цели обеспечения безопасности дорожного движения.

Нельзя согласиться с утверждениями административного истца о наличии в оспариваемых им нормах коррупциогенных факторов, поскольку в установленном порядке, в том числе с учётом требований Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (пункт 1 статьи 2, пункт 2 части 1 статьи 3), Административный регламент прошёл правовую и антикоррупционную экспертизу в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Предписанное пунктом 5.3 приложения № 4, пунктом 5.3 приложения № 5 к Административному регламенту правовое регулирование осуществлено МВД России в пределах его дискреционных полномочий, предоставленных федеральным законодателем, и само по себе не может нарушать права административного истца в упомянутом им аспекте.

Анализ оспариваемых нормативных положений Административного регламента позволяет сделать вывод, что они отвечают общеправовым критериям определённости, ясности и не допускают неоднозначного толкования.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, по-иному устанавливающего ошибки (нарушения), допущенные в процессе экзамена, и в частности ошибку по неуверенному пользованию органами управления транспортного средства, не имеется.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование административного истца о признании оспариваемых пунктов Административного регламента недействующими фактически основано на его несогласии с действиями и решениями должностных лиц при предоставлении государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами, однако проверка законности и обоснованности таких действий и решений не входит в предмет настоящего административного дела.

Доводы административного истца, по сути, сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием и к целесообразности его изменения, что не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. При разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля (проверка законности нормативного правового акта вне связи с нарушением прав конкретного лица) Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права, а вопросы о целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает.

С учётом того, что оспариваемые положения Административного регламента соответствуют нормативным правовым актам большей юридической силы, прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах не нарушают, в удовлетворении заявленных

требований следует отказать на основании пункта 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 Крюковой Анастасии Сергеевны о признании недействующими пункта 5.3 приложения № 4, пункта 5.3 приложения № 5 к Административному регламенту Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утверждённому приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20 февраля 2021 г. № 80 (в первоначальной редакции, действующей до 1 апреля 2024 г.), отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации  В.С. Кириллов