

Именем Российской Федерации

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда Российской Федерации Иваненко Ю.Г.
при секретаре Сибиле Г.В.
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Рудакова Константина Павловича о признании не действующим в части подпункта 84.13 Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, утверждённого приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 23 августа 2017 г. N 664, установил:

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 23 августа 2017 г. N 664 утверждён Административный регламент исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения (далее - Административный регламент). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 6 октября 2017 г., регистрационный номер 48459, размещён на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 9 октября 2017 г., опубликован в "Российской газете" 13 октября 2017 г. N 232.

Пункт 84 Административного регламента предусматривает перечень оснований для предъявления сотрудником требования об остановке водителем транспортного средства.

Согласно подпункту 84.13 Административного регламента таким основанием является проверка документов на право пользования и управления транспортным средством, документов на транспортное средство и перевозимый груз.

Рудаков К.П. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим подпункта 84.13 Административного регламента в части установления возможности остановки транспортного средства в целях проверки документов на право пользования и управления транспортным средством, документов на транспортное средство и перевозимый груз вне стационарных постов, ссылаясь на его противоречие части 1 статьи 56 Конституции Российской Федерации, статье 27.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункту 106 Административного регламента.

Заявление мотивировано тем, что предусмотренное основание для предъявления сотрудником требования об остановке водителем транспортного средства вне стационарных постов может привести к злоупотреблениям со стороны инспекторов Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - Госавтоинспекция), несёт в себе существенную угрозу коррупционной составляющей в их действиях, так как какой-либо контроль за соблюдением ими законных оснований для остановки транспортных средств Административным регламентом не установлен. Остановки транспортных средств для проверки документов могут привести к дальнейшим нарушениям правил дорожного движения и повышению аварийности, поскольку потраченное на остановку и общение с инспектором время водитель компенсирует увеличением скорости.

Административный истец полагает, что подпункт 84.13 Административного регламента противоречит принципу недопустимости произвольного ограничения прав и свобод человека и гражданина, установленному Конституцией Российской Федерации, нарушает его права и законные интересы как водителя транспортного средства на участие в дорожном движении без установления необоснованных ограничений со стороны органов государственной власти Российской Федерации.

Министерство внутренних дел Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях указали, что оспариваемый в части Административный регламент утверждён федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Рудаков К.П. не явился в судебное заседание, о времени и месте которого извещён надлежащим образом, заявив о рассмотрении дела в его отсутствие.

В судебном заседании представители Министерства внутренних дел Российской Федерации Кайперт С.К., Стригин Е.Б. и Чушкин С.И., представитель Министерства юстиции Российской Федерации Фоменко Ю.А. не признали административный иск.

Обсудив доводы административного истца Рудакова К.П., выслушав возражения представителей Министерства внутренних дел Российской Федерации Кайперта С.К., Стригина Е.Б., Чушкина С.И., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Фоменко Ю.А., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Исходя из положений статьи 5, пункта 2 статьи 30 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" безопасность дорожного движения обеспечивается в том числе посредством осуществления уполномоченными федеральными органами исполнительной власти федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения осуществляется в целях обеспечения соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации автомобильных дорог, транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами - участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения (пункт 1 статьи 30 Федерального закона "О безопасности дорожного движения"),

В силу пункта 19 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения возложен на полицию.

Подпунктом 27 пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. N 699, к полномочиям министерства относятся формирование государственной политики в области безопасности дорожного движения и участие в реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации; организация и проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий; организация и осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в Российской Федерации, а также осуществление специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Полномочие Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения предусмотрено Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. N 716, а полномочия по разработке и утверждению административного регламента, устанавливающего сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора), определены Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373.

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.

В соответствии с пунктом 20 части 1 статьи 13 Федерального закона "О полиции" полиция вправе: останавливать транспортные средства, если это необходимо для выполнения возложенных на полицию обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения; проверять документы на право пользования и управления ими, документы на транспортные средства и перевозимые грузы, наличие страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства.

Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения включает в себя осуществление Госавтоинспекцией таких административных процедур, как: надзор за дорожным движением, проверка документов, остановка транспортного средства (подпункты "а", "б", "г" пункта 8 Положения о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения).

Как следует из пункта 60 Административного регламента, надзор за дорожным движением может осуществляться в пешем порядке, на патрульном автомобиле в движении или стационарном положении, на стационарном посту.

Правила дорожного движения Российской Федерации, утверждённые постановлением Совета Министров - Правительством Российской Федерации от 23 октября 1993 г. N 1090, предоставляют регулировщикам, к которым относятся и сотрудники полиции, право останавливать транспортные средства с помощью соответствующих сигналов, предусмотренных Правилами (пункты 1.2 и 2.4), но не определяют специальные места для остановки сотрудниками полиции транспортных средств, предусматривая общие требования к остановке (пункт 12.1) и места, где она запрещена (пункт 12.4).

Доводы административного истца о реализации сотрудниками полиции права проверки документов на право пользования и управления транспортным средством, документов на транспортное средство и перевозимый груз исключительно на стационарном посту не основаны на нормах права, а потому - несостоятельны.

Подпункт 84.13 Административного регламента не противоречит приведённым нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, соответствует целям Федерального закона "О безопасности дорожного движения", указанным выше правам и обязанностям полиции.

Оспариваемое нормативное положение не регулирует отношения, связанные с условиями чрезвычайного положения и ограничением прав и свобод граждан, поэтому не может рассматриваться как противоречащее части 1 статьи 56 Конституции Российской Федерации, согласно которой в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

Основаны на ошибочном толковании норм права доводы административного истца о противоречии подпункта 84.13 Административного регламента статье 27.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с требованиями которой осуществляется административное задержание - кратковременное ограничение свободы физического лица, применяемое в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Оспариваемое основание для предъявления сотрудником требования об остановке транспортного средства не относится к порядку применения административного задержания как мере обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Согласно статье 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оспариваемый нормативный правовой акт может быть признан не действующим полностью или в части, если он признаётся не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Довод административного истца о противоречии оспариваемого подпункта пункту 106 Административного регламента не имеет правового значения ввиду того, что оба положения являются различными частями одного и того же нормативного правового акта и имеют равную юридическую силу.

Безопасность дорожного движения, соблюдение прав и охраняемых законом интересов его участников в рассматриваемом случае обеспечиваются определёнными правилами поведения сотрудника полиции, которые, вопреки утверждениям административного истца, предусмотрены пунктами 85-89 Административного регламента. Так, требование об остановке транспортного средства подаётся с помощью громкоговорящего устройства или жестом руки, при необходимости с применением жезла или диска с красным сигналом (световозвращателем), направленной на транспортное средство (пункт 85); при подаче сигналов об остановке указывается место остановки транспортного средства (пункт 86); остановка транспортного средства осуществляется с учётом требований правил дорожного движения и соблюдением мер, направленных на обеспечение безопасности участников дорожного движения (пункт 87); не допускается останавливать транспортные средства на участках дорог, где их остановка запрещена правилами дорожного движения; в случае необходимости остановки транспортных средств в местах, где их остановка запрещена, сотрудником принимаются меры по обеспечению безопасности дорожного движения в данном месте (пункт 88).

В свою очередь, за соблюдением и исполнением упоминаемой государственной функции осуществляется государственный, ведомственный и общественный контроль, судебный контроль и надзор, прокурорский надзор (пункт 306 Административного регламента), предусмотренные статьями 49-53 Федерального закона "О полиции".

При изложенных обстоятельствах подпункт 84.13 Административного регламента в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав административного истца в указанных им аспектах.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации решил:

в удовлетворении административного искового заявления Рудакова Константина Павловича о признании не действующим в части подпункта 84.13 Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного

движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, утверждённого приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 23 августа 2017 г. N 664, 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

Ю.Г. Иваненко