

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**Именем Российской Федерации****РЕШЕНИЕ****от 1 ноября 2016 г. N АКПИ16-858**

Верховный Суд Российской Федерации в составе:
судьи Верховного Суда Российской Федерации Назаровой А.М.,
при секретаре С.В.,
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению М.М. и К. о признании частично недействующими пунктов 126 - 135 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 2 марта 2009 г. N 185, приложения N 9 к нему и приложения N 1 к приказу Министерства внутренних дел Российской Федерации от 4 августа 2008 г. N 676 "Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения",

установил:

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 2 марта 2009 г. N 185 утвержден Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения (далее - Административный регламент), определяющий порядок действий сотрудников органов внутренних дел, связанных с реализацией указанной государственной функции. Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 18 июня 2009 г., регистрационный N 14112, и опубликован 7 июля 2009 г. в "Российской газете".

Раздел III Административного регламента определяет перечень, состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения. В перечень указанных процедур Административный регламент включает в том числе отстранение от управления транспортным средством (пункты 126 - 127.2) и освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (пункты 129 - 135).

В пункте 126 Административного регламента приводятся основания для отстранения от управления транспортным средством.

Пунктами 127 - 127.2 Административного регламента определен порядок действий сотрудников органов внутренних дел, связанных с отстранением лица от управления транспортным средством, согласно которым отстранение лица от управления транспортным средством по основаниям, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), осуществляется сотрудником непосредственно после выявления соответствующих оснований в присутствии двух понятых путем запрещения управления этим транспортным средством данным водителем до устранения причины отстранения (пункт 127). Об отстранении от управления транспортным средством в соответствии с положениями статьи 27.12 КоАП РФ составляется протокол, в котором указываются дата, время, место, основания отстранения от управления, должность, специальное звание, фамилия и инициалы сотрудника, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении (пункт 127.1). Протокол об отстранении от управления транспортным средством подписывается сотрудником, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В случае отказа лица от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении (пункт 127.2).

Пункт 127.1 Административного регламента содержит сноску "1", разъясняющую, что в целях автоматизированной обработки содержания протокола об отстранении от управления транспортным средством органами внутренних дел может использоваться рекомендуемый образец (приложение N 9 к Административному регламенту).

Пункт 129 Административного регламента указывает на основания для освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Пункты 130 - 135 Административного регламента определяют порядок действий сотрудников органов внутренних дел, связанных с освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения осуществляется сотрудником после отстранения лица от управления транспортным средством в присутствии двух понятых с использованием специального технического средства, обеспечивающего запись результатов исследования на бумажном носителе и разрешенного к применению Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, поверенного в установленном порядке Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, тип которого внесен в Государственный реестр утвержденных типов средств измерений (пункт 130). Освидетельствование лица на состояние алкогольного опьянения осуществляется непосредственно на месте его отстранения от управления транспортным средством либо, в случае отсутствия в распоряжении сотрудника указанного специального технического средства, на ближайшем посту ДПС, в ином помещении органа внутренних дел, где такое специальное техническое средство имеется (пункт 131). Перед освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения сотрудник информирует освидетельствуемого водителя транспортного средства о порядке освидетельствования с применением специального технического средства, целостности клейма государственного поверителя, наличии свидетельства о поверке или записи о поверке в паспорте специального технического средства (пункт 132). При проведении освидетельствования на состояние алкогольного опьянения сотрудник проводит отбор пробы выдыхаемого воздуха в соответствии с инструкцией по эксплуатации используемого специального технического средства. Наличие или отсутствие состояния алкогольного опьянения определяется на основании показаний используемого специального технического средства с учетом его допустимой погрешности (пункт 133).

Согласно пункту 134 Административного регламента результаты освидетельствования на состояние опьянения отражаются в акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения установленной формы, который подписывается сотрудником, освидетельствованным и понятыми. При несогласии освидетельствованного с результатами освидетельствования на состояние алкогольного опьянения в акте освидетельствования делается соответствующая запись, после чего осуществляется направление лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Упомянутая в данном пункте форма акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения утверждена приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 4 августа 2008 г. N 676 (приложение N 1), зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 19 августа 2008 г., регистрационный номер 12143, и опубликованным 22 августа 2008 г. в "Российской газете".

Пунктом 135 Административного регламента установлено, что бумажный носитель с записью результатов исследования и подписью освидетельствованного и понятых приобщается к акту освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо постановлению о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Копия акта выдается лицу, в отношении которого проведено освидетельствование на состояние алкогольного опьянения.

М.М. и К. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими приведенных положений Административного регламента и приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 4 августа 2008 г. N 676 (далее - Приказ N 676) в той мере, в какой они не предусматривают разъяснение сотрудниками органов внутренних дел лицу, отстраняемому от управления транспортным средством, а также в отношении которого проводится освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, прав и обязанностей, предусмотренных частью 1 статьи 25.1, частью 2 статьи 25.2, частью 3 статьи 25.6 КоАП РФ, статьей 51 Конституции Российской Федерации, а в отношении понятых, участвующих в административном производстве, прав и обязанностей, предусмотренных статьей 25.7 КоАП РФ, противоречащими статье 3, части 2 статьи 4, статье 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" (далее - Закон о полиции), нарушающими их права, свободы и законные интересы при управлении транспортными средствами и привлечении к административной ответственности.

В обоснование требований административные истцы указали, что в отношении М.М. были применены оспариваемые акты с нарушением его прав, предоставленных КоАП РФ.

В судебном заседании М.М., К. и их представитель С.Ю. поддержали заявленные требования, просили их удовлетворить в полном объеме.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД России) и Министерство юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России) в своих возражениях указали на то, что Административный регламент и Приказ N 676 утверждены компетентным органом в соответствии с законодательством Российской Федерации, оспариваемые положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую

силу, не нарушают права и законные интересы административных истцов, требования которых основаны на ошибочном толковании норм материального права.

В судебном заседании представители МВД России М.Г., С.Е., Ч. и представитель Минюста России В. поддержали изложенные в возражениях правовые позиции.

Выслушав объяснения сторон, проверив оспариваемые положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей, что административное исковое заявление не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

В соответствии с частью 1 статьи 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из данного кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законом о полиции на полицию возложена обязанность осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения; оформлять документы о дорожно-транспортном происшествии (пункт 19 части 1 статьи 12).

В силу части 1 статьи 13 этого закона полиция для выполнения возложенных на нее обязанностей 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; составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях; направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования необходим для подтверждения либо опровержения факта совершения преступления или административного правонарушения, для расследования по уголовному делу, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также проводить освидетельствование указанных граждан на состояние опьянения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; задерживать транспортные средства и отстранять водителей от управления транспортными средствами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации (пункты 2, 8, 14, 20, 21).

В целях реализации исполнения государственной функции, возложенной на полицию пунктом 19 части 1 статьи 12 Закона о полиции, принят Административный регламент, который определяет порядок действий сотрудников органов внутренних дел, связанных с исполнением указанной государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Из приведенных законоположений следует, что Административный регламент не регулирует вопросы, связанные с привлечением к административной ответственности.

Пунктом 5 части 1 статьи 27.1 КоАП РФ предусмотрено, что отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида является одной из мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которая применяется в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Частью 1 статьи 27.12 КоАП РФ установлены основания для отстранения от управления транспортным средством. Отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения подлежит лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 12.3, частью 2 статьи 12.5, частями 1 и 2 статьи 12.7 КоАП РФ. Правила пунктов 126 и 127 Административного регламента полностью согласуются с данной нормой КоАП РФ, а пункты 127.1 и 127.2 Административного регламента соответствуют частям 2 – 5 статьи 27.12 КоАП РФ, согласно которым отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида; об отстранении от управления транспортным средством составляется протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена

данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении; в протоколе об отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида указываются дата, время, место, основания отстранения от управления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении; протокол об отстранении от управления транспортным средством подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Содержащийся в приложении N 9 к Административному регламенту рекомендуемый образец протокола об отстранении от управления транспортным средством утвержден в целях унификации и автоматизированной обработки его содержания. Указанный образец документа имеет все предусмотренные статьей 27.12 КоАП РФ необходимые данные.

Внесение в протокол об отстранении от управления транспортным средством записи о разъяснении отстраняемому лицу прав и обязанностей, предусмотренных КоАП РФ, данным кодексом не предусмотрено.

По смыслу частей 1.1 и 6 статьи 27.12 КоАП РФ, лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, либо лицо, в отношении которого вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 12.24 данного кодекса, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Правилами освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 г. N 475 (далее - Правила освидетельствования), закреплено, что результаты освидетельствования на состояние алкогольного опьянения отражаются в акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, форма которого утверждается Министерством внутренних дел Российской Федерации по согласованию с Министерством здравоохранения Российской Федерации. К указанному акту приобщается бумажный носитель с записью результатов исследования. Копия этого акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проведено освидетельствование на состояние алкогольного опьянения. В случае отказа водителя транспортного средства от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения не составляется (пункт 9).

МВД России, реализуя данное предписание, приказом от 4 августа 2008 г. N 676 утвердило форму акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения (приложение N 1 к Приказу N 676).

Положения приведенных нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу по отношению к оспариваемым Административному регламенту и Приказу N 676, не содержат предписаний о включении в акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и в протокол об отстранении от управления транспортным средством записей о разъяснении должностными лицами органов внутренних дел Российской Федерации прав и обязанностей освидетельствуемому лицу, лицу, отстраняемому от управления транспортным средством, понятым, а также об информировании данных лиц о порядке проведения освидетельствования с применением технического средства измерения и последствиях отказа от освидетельствования или несогласия с его результатами.

Верховный Суд Российской Федерации в решении от 17 августа 2009 г. и в определении от 27 октября 2009 г. по делу N ГКПИ09-932, проверяя соответствие приложения N 1 к Приказу N 676 нормативным актам большей юридической силы, указал, что отсутствие в акте освидетельствования указания о разъяснении водителю транспортного средства о том, что в случае отказа от освидетельствования на состояние алкогольного опьянения или несогласия с его результатами лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, не свидетельствует о незаконности утвержденной формы акта. Последствия таких действий для лица, управляющего транспортным средством, прямо оговорены в части 1 статьи 27.12 КоАП РФ, пункте 10 Правил освидетельствования, опубликованных для всеобщего сведения. Знание законодательства Российской Федерации в части, касающейся обеспечения безопасности дорожного движения, а также уголовной, административной и иной ответственности водителей транспортных средств, входит в обязанности лиц, управляющих транспортными средствами, что, в частности, следует из подпункта 3 пункта 30 Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений, утвержденных

постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 г. N 1396 (утратила силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. N 1097).

Аналогичная подпункту 3 пункта 30 Правил сдачи квалификационных экзаменов норма содержится в пункте 12 Правил проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. N 1097.

Из частей 3 и 5 статьи 28.2 КоАП РФ следует, что физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, при составлении протокола об административном правонарушении разъясняются их права и обязанности, предусмотренные этим кодексом, о чем делается запись в протоколе, который подписывают в том числе названные лица.

Пункты 129 - 135 Административного регламента воспроизводят положения статьи 27.12 КоАП РФ и Правил освидетельствования и противоречий не содержат.

Доводы административных истцов о противоречии оспариваемых актов Закону о полиции являются несостоятельными. Пункт 2 части 4 статьи 5 данного закона, предусматривающий, что в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, сотрудник полиции обязан разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина, является нормой прямого действия и применяется вне зависимости от включения данных предписаний в нормативные правовые акты МВД России. Отсутствие их в Административном регламенте и Приказе N 676 не может повлечь признание этих актов недействующими и нарушающими права граждан.

Нельзя согласиться с доводами административных истцов о несоответствии формы акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и рекомендуемого образца протокола об отстранении от управления транспортным средством положениям части 4 статьи 25.7 КоАП РФ.

Названные образцы процессуальных документов предусматривают форму закрепления сотрудниками полиции юридически значимой информации и не влекут ограничение прав граждан.

Акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения констатирует факт наличия (отсутствия) у освидетельствуемого лица состояния алкогольного опьянения на основании показаний специальных технических средств. В соответствии с протоколом об отстранении от управления транспортным средством в отношении лица применяется мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В рамках указанных процедур фиксируются юридически значимые факты, не зависящие от объяснений соответствующих лиц.

Статьей 28.2 КоАП РФ закреплено, что при составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные данным кодексом, о чем делается запись в протоколе (часть 3). Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу (часть 4).

Из изложенного следует, что разъяснение прав лицу, привлекаемому к административной ответственности, а также получение от него объяснений по факту совершенного административного правонарушения фиксируются в протоколе об административном правонарушении.

Форма протокола об отстранении от управления транспортным средством может отличаться от рекомендуемого Административным регламентом образца.

Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, могут фиксироваться также на отдельном бланке, рекомендуемый образец которого предусмотрен приложением N 5 к Административному регламенту. Данный образец, как и протокол об административном правонарушении, содержит информацию о разъяснении статьи 51 Конституции Российской Федерации и статьи 25.1 КоАП РФ.

Кроме того, пункт 36 Административного регламента предусматривает возможность внесения исправлений (дополнений) в процессуальные документы, которые должны быть оговорены и заверены подписью сотрудника, составившего процессуальный документ. Соответствующие участники производства по делу об административном правонарушении должны быть ознакомлены под роспись с внесенными исправлениями (дополнениями), а при невозможности этого копия исправленного (дополненного) процессуального документа высылается им в течение трех дней со дня внесения исправления (дополнения). В случае

отказа указанных лиц от подписи об этом делается соответствующая запись в процессуальном документе.

Учитывая, что пункты 126 - 135 Административного регламента, приложение N 9 к нему и приложение N 1 к Приказу 676 соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают прав, свобод и законных интересов административных истцов, то в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленных требований надлежит отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления М.М. и К. о признании частично недействующими пунктов 126 - 135 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 2 марта 2009 г. N 185, приложения N 9 к нему и приложения N 1 к приказу Министерства внутренних дел Российской Федерации от 4 августа 2008 г. N 676 "Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения" отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации
А.М. НАЗАРОВА