

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 3 апреля 2018 г. N АПЛ18-91

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Манохиной Г.В.,

членов коллегии Зайцева В.Ю., Ситникова Ю.В.,

при секретаре Г.Е.,

с участием прокурора Степановой Л.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Г.А. о признании не действующими в части 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, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 23 августа 2017 г. N 664, пункта 78 данного административного регламента

по апелляционной жалобе Г.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения против доводов апелляционной жалобы представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации К., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД России) от 23 августа 2017 г. N 664 утвержден 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 (приложение N 1) (далее также - Административный регламент).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 6 октября 2017 г., регистрационный номер 48459, размещен на "Официальном интернет-портале правовой информации" (<http://www.pravo.gov.ru>) 9 октября 2017 г. и официально опубликован в "Российской газете" 13 октября 2017 г., N 232.

Административный регламент устанавливает сроки и последовательность осуществления административных процедур (действий) МВД России, его территориальными органами и уполномоченными должностными лицами при осуществлении государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения (пункт 2).

Пункт 78 Административного регламента предписывает, что средства автоматической фиксации применяются при надзоре за дорожным движением в соответствии с установленными требованиями. Выбор мест установки средств автоматической фиксации осуществляется на основании анализа аварийности на участках автомобильных дорог с высокой вероятностью возникновения дорожно-транспортных происшествий (ДТП).

Г.А., имеющий высшее юридическое образование, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующими Административного регламента в той части, в какой он не возлагает на сотрудника полиции

обязанность не препятствовать использованию видео- и звукозаписывающей аппаратуры участником дорожного движения, если таковое не запрещено законодательством, и пункта 78 Административного регламента в той части, в какой он допускает применение средств автоматической фиксации в местах, где ограничения движения установлены временными дорожными знаками.

В обоснование заявленного требования административный истец указал на противоречие оспоренных положений Административного регламента требованиям части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации, пункта 13 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373, абзаца тридцать третьего раздела 8 приложения 1 к Правилам дорожного движения Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. N 1090 (далее также - Правила дорожного движения Российской Федерации).

Свои требования Г.А. мотивировал тем, что ранее действовал Административный регламент МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области безопасности дорожного движения, утвержденный приказом МВД России от 2 марта 2009 г. N 185, который содержал пункт 25, предписывающий сотруднику не препятствовать использовать видео- и звукозаписывающую аппаратуру участником дорожного движения, если таковое не запрещено законодательством, и пункт 57 (в административном исковом заявлении ошибочно поименован как 54), определявший, что применение средств фиксации в местах, где ограничения движения установлены временными дорожными знаками, не допускается. В настоящее время действует Административный регламент, в который эти положения не вошли, что привело, как следует из административного искового заявления, к неоднозначной практике регулирования рассматриваемых правоотношений при привлечении к административной ответственности за превышение установленной скорости движения транспортного средства и нарушению прав административного истца как участника дорожного движения (водителя транспортного средства), в том числе на использование видео- и звукозаписывающей аппаратуры при взаимодействии с сотрудниками дорожно-патрульной службы.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления Г.А. было отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не соглашаясь с решением суда, просит его отменить в связи с неправильным применением норм материального права. Г.А. полагает, что исключение каких-либо прав и обязанностей во вновь принятом Административном регламенте не отвечает требованиям определенности, ясности и однозначности законодательного регулирования и допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, в связи с чем решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г. надлежит отменить полностью, приняв новое решение об удовлетворении его административного искового заявления. Пункт 78 Административного регламента противоречит Правилам дорожного движения Российской Федерации, которые не допускают установку дорожного знака 8.23 "Фотовидеофиксация" совместно с временным дорожным знаком 3.24 "Ограничение максимальной скорости".

В судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации административный истец Г.А., административный ответчик Министерство юстиции Российской Федерации не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения не находит.

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" (далее - Закон о безопасности дорожного движения) определяет правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации. Задачами данного закона являются: охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных

интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий (статья 1).

Статья 2 Закона о безопасности дорожного движения раскрывает содержание основных терминов, применяемых для целей этого закона, к их числу относятся:

- "дорожное движение" - совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог;
- "безопасность дорожного движения" - состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий;
- "обеспечение безопасности дорожного движения" - деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий.

В качестве основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения Закон о безопасности дорожного движения в статье 3 предусматривает:

- приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;
- приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;
- соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения;
- программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

В соответствии со статьей 5 и пунктом 2 статьи 30 приведенного выше закона безопасность дорожного движения обеспечивается в том числе посредством осуществления уполномоченными федеральными органами исполнительной власти федерального государственного надзора в области обеспечения 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 Закона о безопасности дорожного движения).

Осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения возложено на полицию (пункт 19 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции").

В силу подпункта 27 пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. N 699, 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 относятся к полномочиям МВД России.

Полномочие МВД России 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, утвержденным 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), и определены Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373.

С учетом изложенного выше суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемый в части нормативный правовой акт утвержден компетентным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с предоставленными ему полномочиями и с соблюдением порядка его государственной регистрации и опубликования.

Согласно пункту 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие оспариваемого правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд правильно исходил из того, что Административный регламент в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и следовательно, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Деятельность полиции в силу части 1 статьи 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-розыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций.

Доводы Г.А. о том, что Административный регламент в оспоренной части нарушает его право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, судом первой инстанции проверялся и своего подтверждения не нашел, правильно был признан несостоятельным, поскольку Административный регламент подобного запрета не содержит.

При этом суд первой инстанции правильно указал, что отсутствие в Административном регламенте (в отличие от ранее действовавшего нормативного правового акта) нормы, обязывающей сотрудника полиции не препятствовать использованию видео- и звукозаписывающей аппаратуры участником дорожного движения, если таковое не запрещено законодательством, само по себе не может свидетельствовать об ограничении права на получение информации, как ошибочно полагает административный истец, по следующим основаниям.

Административный регламент содержит подраздел "Права и обязанности должностных лиц при осуществлении федерального государственного надзора", состоящий из пунктов 6 - 8, и подраздел "Права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляется федеральный государственный надзор", в который включены пункты 9 - 12, что соответствует требованиям подпунктов "д" и "е" пункта 13 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373, предъявляемым к содержанию раздела, касающемуся общих положений в части обязательной регламентации прав и обязанностей должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), а также прав и обязанностей лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю (надзору).

Пункт 7 Административного регламента, определяющий обязанности должностных лиц при осуществлении федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, в числе прочего содержит предписания об обязательности для соответствующих должностных лиц знания и соблюдения Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере внутренних дел, обеспечении их

исполнения, а также о соблюдении прав и законных интересов граждан, общественных объединений и организаций.

Пункт 45 Административного регламента устанавливает аналогичное части 4 статьи 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" предписание, что во всех случаях применения мер, ограничивающих права и свободы участника дорожного движения, сотрудник обязан разъяснить ему причину и основание применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности участника дорожного движения.

Доводы административного истца, приведенные им и в апелляционной жалобе, о несоответствии пункта 78 Административного регламента в той части, в какой он допускает применение средств автоматической фиксации в местах, где ограничения движения установлены временными дорожными знаками, абзацу тридцать третьему раздела 8 приложения 1 к Правилам дорожного движения Российской Федерации правильно признаны судом первой инстанции несостоятельными. Правила дорожного движения Российской Федерации, определяя единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации, не устанавливают оснований и порядка применения средств автоматической фиксации для исполнения МВД России государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения.

Содержание пункта 78 Административного регламента в той мере, в которой оно допускает применение при надзоре за дорожным движением в соответствии с установленными требованиями средств автоматической фиксации, в том числе на участках автомобильных дорог, где ограничения максимальной скорости установлены временными дорожными знаками, какому-либо нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не противоречит.

Абзац двадцать восьмой раздела 3 приложения 1 к Правилам дорожного движения Российской Федерации предусматривает дорожный знак 3.24 "Ограничение максимальной скорости", которым запрещается движение со скоростью (км/ч), превышающей указанную на знаке.

Желтый фон на знаке 3.24, установленном в месте производства дорожных работ, означает, что он является временным.

Правила дорожного движения Российской Федерации не содержат запрета на использование соответствующих средств автоматической фиксации нарушений Правил дорожного движения Российской Федерации, включая требование, установленное временным дорожным знаком 3.24 "Ограничение максимальной скорости", а также ограничения на применение знака дополнительной информации (табличка) 8.23 "Фотовидеофиксация" с запрещающим знаком 3.24 "Ограничение максимальной скорости" в зависимости от его цвета или места установки.

Более того, раздел 8 приложения 1 к Правилам дорожного движения Российской Федерации устанавливает приоритет значений временных дорожных знаков перед стационарными в случае, если они противоречат друг другу.

Возможное применение средств автоматической фиксации нарушений Правил дорожного движения Российской Федерации в местах, где упоминаемые ограничения движения установлены временными запрещающими знаками, направлено на обеспечение безопасности дорожного движения и согласно пункту 78 во взаимосвязи с пунктом 75 Административного регламента не является произвольным, так как выбор мест их установки осуществляется на основании анализа аварийности на участках автомобильных дорог с высокой вероятностью возникновения дорожно-транспортных происшествий (ДТП).

Превышение установленной скорости движения независимо от вида запрещающего дорожного знака относится к числу административных правонарушений, ответственность за совершение которого установлена статьей 12.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (части 2 - 7).

Предусмотренные приведенным кодексом составы административных правонарушений не исключают фиксацию нарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи.

Оспариваемые положения нормативного правового акта отвечают критерию правовой определенности, поскольку являются ясными и недвусмысленными; в Административном

регламенте предусмотрена обязанность должностных лиц при осуществлении федерального государственного надзора соблюдать права и законные интересы граждан, включая их право как участников дорожного движения на использование в порядке, установленном законом, видео- и звукозаписывающей аппаратуры.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что исключение каких-либо прав и обязанностей во вновь принятом Административном регламенте не отвечает требованиям определенности, ясности и однозначности законодательного регулирования и допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, по существу сводится к несогласию с редакцией действующего Административного регламента.

Как разъяснено в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" при рассмотрении заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, изменяющих, дополняющих или признающих утратившими силу ранее изданные этим же органом нормативные правовые акты, необходимо учитывать, что действующее законодательство не содержит положений, препятствующих внесению органом, издавшим в пределах своих полномочий нормативный правовой акт, изменений и дополнений, а также отмене этого акта.

Вопреки утверждению административного истца в апелляционной жалобе выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Ссылка в апелляционной жалобе на апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2015 г. по делу N 33-АПГ15-6 не влияет на законность обжалованного решения суда, так как вынесено по другому административному делу и в связи с иными правовыми основаниями.

Установив, что Административный регламент в оспоренной части не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Обжалованное решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права.

Оснований, предусмотренных законом для отмены решения суда в апелляционном порядке, не имеется.

Руководствуясь статьями 308 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Г.А. - без удовлетворения.

Председательствующий
Г.В.МАНОХИНА

Члены коллегии
В.Ю.ЗАЙЦЕВ
Ю.В.СИТНИКОВ