Именем
Российской Федерации

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 12 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» в связи с жалобой гражданина Д.С.Брашкина

город Санкт-Петербург 27 октября 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47^1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 12 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Д.С.Брашкина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Н.Кокотова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 12 статьи 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» лица, постоянно или временно проживающие либо временно пребывающие на территории Российской Федерации, допускаются к управлению транспортными средствами на основании российских национальных водительских удостоверений, а при отсутствии таковых – на основании иностранных национальных или международных водительских удостоверений.

1.1. Конституционность приведенной нормы оспаривает гражданин Д.С.Брашкин, который в 2013 году, будучи гражданином Республики Казахстан, получил национальное водительское удостоверение этой страны. 17 августа 2017 года он был принят в российское гражданство на основании части седьмой статьи 14 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (решение УМВД России по Хабаровскому краю № 1609). С 2017 года постоянно проживает в Российской Федерации.

Постановлением должностного лица ГИБДД УМВД России по городу Хабаровску от 25 июня 2019 года Д.С.Брашкин за управление транспортным средством без соответствующего права признан виновным в правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.7 КоАП Российской Федерации, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5000 рублей. Решением судьи Индустриального районного суда города Хабаровска от 11 сентября 2019 года постановление оставлено без изменения. Суд признал несостоятельными доводы о необоснованном привлечении Д.С.Брашкина к административной ответственности, указав, что тот управлял транспортным средством, имея водительское удостоверение, выданное в Республике Казахстан. Как отметил суд, ссылаясь на пункт 12 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», а также подпункт

«*b*» пункта 2 статьи 41 Конвенции о дорожном движении, заключенной в Вене 8 ноября 1968 года (далее – Конвенция о дорожном движении, Конвенция), управление в Российской Федерации транспортными средствами при наличии действительного иностранного водительского удостоверения допустимо для лиц, временно пребывающих на ее территории. Решением судьи Хабаровского краевого суда от 17 октября 2019 года, постановлением судьи Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 4 марта 2021 года и постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2021 года акты по делу об административном правонарушении оставлены без изменения.

1.2. По мнению Д.С.Брашкина, оспариваемое законоположение по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, противоречит статьям 2, 6, 15 (части 1 и 4), 17, 18, 19, 27, 35 (части 1 и 2), 49 и 62 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой не позволяет гражданину Российской Федерации, постоянно проживающему на ее территории и имеющему водительское удостоверение, выданное в иностранном государстве – участнике Конвенции о дорожном движении, управлять в Российской Федерации транспортным средством, хотя в законодательстве отсутствуют сроки для обмена иностранного национального водительского удостоверения на российское.

Таким образом, с учетом статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» пункт 12 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой он применяется для решения вопроса о допуске к управлению транспортным средством гражданина Российской Федерации, постоянно проживающего в Российской Федерации, на основании иностранного национального водительского удостоверения, действительного и выданного ему в другом государстве в бытность его гражданином этого государства.

2. Россия – демократическое правовое государство, в котором высшей ценностью являются человек, его права и свободы, а основополагающей обязанностью государства – признание, соблюдение и защита прав и свобод

человека и гражданина, не подлежащих ограничению иначе как федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Из данных положений Конституции Российской Федерации, закрепленных в ее статьях 1, 2 и 55 (часть 3), во взаимосвязи с ее статьями 15 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 71 (пункты «а», «в», «и»), 72 (пункты «б», «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) следует, что в целях защиты прав и свобод, обеспечения равенства, законности, правопорядка, а также в иных конституционно одобряемых целях законодатель не только может, но и должен использовать все доступные ему в рамках его дискреционных полномочий средства, призванные способствовать безопасности дорожного движения, включая установление правил допуска к участию в дорожном движении на территории страны.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что государство в лице органов законодательной и исполнительной власти, действующих на основании закона, обязано устанавливать определенные требования, лишь при соблюдении которых гражданин вправе управлять транспортным средством, являющимся источником повышенной опасности. Это согласуется со статьей 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (определения от 8 июля 1999 года № 118-О, от 25 сентября 2014 года № 2158-О, от 29 марта 2016 года № 464-О и от 24 июня 2021 года № 1162-О). Вместе с тем право участвовать в дорожном движении, управляя транспортным средством, является значимой для людей конкретизацией их конституционных прав свободно передвигаться по территории Российской Федерации, свободно владеть и пользоваться своим имуществом (статья 27, часть 1; статья 35, часть 2, Конституции Российской Федерации). Согласованность названных прав с правами и законными интересами других лиц, прежде всего иных участников дорожного движения, как и с конституционными ценностями охраны жизни, здоровья и имущества граждан на дорогах, составляющими публичный интерес общества и

государства, обеспечивается, в частности, унификацией законодательства о безопасности дорожного движения разных стран на основе Конвенции о дорожном движении (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации), в том числе в части правил допуска водителей к участию в дорожном движении.

Как не раз подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель должен исходить из того, что ограничения прав и свобод могут быть оправданы публичными интересами, перечисленными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату и, не будучи чрезмерными, строго обусловлены данными публичными интересами. При этом должны использоваться лишь те правовые средства, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают несоразмерное ограничение прав и свобод. Особые требования предъявляются к качеству законов, опосредующих отношения граждан с публичной властью, а цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод. В любом случае должны соблюдаться вытекающие из принципов правового государства, равенства и справедливости требования определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, ее согласованности с системой действующего регулирования (постановления от 13 июня 1996 года № 14-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 18 февраля 2000 года № 3-П, от 30 октября 2003 года № 15-П, от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 18 июля 2008 года № 10-П, от 19 апреля 2010 года № 8-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 29 июня 2012 года № 16-П, от 25 февраля 2014 года № 4-П, от 17 февраля 2015 года № 2-П, от 14 июля 2015 года № 20-П, от 17 января 2018 года № 3-П, от 16 июля 2018 года № 32-П, от 18 января 2019 года № 5-П, от 9 июля 2021 года № 34-П, от 9 ноября 2021 года № 47-П и др.).

3. Правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации определяются Федеральным законом «О безопасности дорожного движения», задачами которого являются охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, интересов

общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий (статья 1) и согласно которому законодательство Российской Федерации о безопасности дорожного движения состоит из данного Федерального закона и других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов (часть первая статьи 4).

В силу Федерального закона «О безопасности дорожного движения» если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные данным Федеральным законом, то применяются правила международного договора (пункт 1 статьи 32), что направлено на конкретизацию статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации. При этом Россия является участником Конвенции о дорожном движении в качестве правопреемника Союза ССР, ратифицировавшего ее 29 апреля 1974 года, как и Республика Казахстан (с 4 апреля 1994 года), властями которой заявителю по настоящему делу предоставлено право управления транспортным средством и выдано подтверждающее данное право национальное водительское удостоверение. Конвенция, как явствует из ее преамбулы, направлена на облегчение международного дорожного движения и повышение безопасности на дорогах.

3.1. Согласно статье 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», устанавливающей основные положения, касающиеся допуска к управлению транспортными средствами, право на управление ими предоставляется лицам, сдавшим экзамены, при соблюдении условий, перечисленных в статье 26 данного Федерального закона (пункт 2); это право подтверждается водительским удостоверением (пункт 4); в России выдаются российские национальные и международные водительские удостоверения, соответствующие требованиям ее международных договоров (пункт 5); российское национальное водительское удостоверение выдается на десять лет, если иное не предусмотрено федеральными законами (пункт 6). Причем участвующий в дорожном движении водитель механического транспортного

средства обязан иметь при себе и по требованию сотрудников полиции передавать им для проверки водительское удостоверение или временное разрешение на право управления транспортным средством соответствующей категории или подкатегории (пункт 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090).

В силу иных положений той же статьи лица, постоянно или временно проживающие либо временно пребывающие на территории Российской Федерации, допускаются к управлению транспортными средствами на основании российских национальных водительских удостоверений, а при отсутствии таковых – на основании иностранных национальных или международных водительских удостоверений (пункт 12); в исключение из этого правила не допускается управление транспортными средствами на основании иностранных национальных или международных водительских удостоверений при осуществлении предпринимательской и трудовой деятельности, непосредственно связанной с управлением ими, что, однако, не распространяется на граждан Киргизской Республики, а также граждан государств, где закреплено использование русского языка в качестве официального, осуществляющих предпринимательскую и трудовую деятельность на территории Российской Федерации, непосредственно связанную с управлением транспортными средствами (пункт 13).

В свою очередь, ее пункт 18 гласит, что порядок обмена иностранных национальных и международных водительских удостоверений на российские национальные и международные водительские удостоверения устанавливается Правительством Российской Федерации, а иностранные национальные и международные водительские удостоверения, не соответствующие требованиям международных договоров Российской Федерации, обмену на российские национальные и международные водительские удостоверения не подлежат. Согласно пункту 38 утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 года № 1097 Правил проведения экзаменов на право управления

транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений обмен иностранного национального водительского удостоверения производится по результатам экзаменов, предусмотренных пунктом 9 данных Правил, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

3.2. Положения пунктов 12 и 13 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» при их буквальном истолковании предполагают право гражданина Российской Федерации быть допущенным к участию в дорожном движении в Российской Федерации, где он постоянно проживает, в качестве водителя транспортного средства при наличии действительного иностранного национального водительского удостоверения, выданного ему в другом государстве – участнике Конвенции о дорожном движении в бытность его гражданином данного государства. Иное установлено только для управления транспортными средствами в целях осуществления предпринимательской и трудовой деятельности, непосредственно связанной с управлением ими, – и то с определенными исключениями.

В то же время судебная практика (постановления судей Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2018 года № 38-АД18-8, от 9 декабря 2020 года № 31-АД20-6 и др., а также позиция судов в деле Д.С.Брашкина) исходит из того, что при участии в дорожном движении в Российской Федерации управление транспортными средствами при наличии действительного иностранного национального водительского удостоверения допустимо лишь для лиц, не проживающих постоянно на ее территории. Следовательно, согласно такому подходу это право отсутствует у лиц, имеющих названное удостоверение и переехавших на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, в том числе в связи с приобретением ими российского гражданства, с момента переезда.

Такой подход основан на том, что в указанном случае, по мнению судов, приоритетному применению подлежит подпункт «*b*» пункта 2 статьи 41 Конвенции о дорожном движении (в редакции Поправок к ней, принятых 28 сентября 2004 года), согласно которому водительские удостоверения, выданные одной договаривающейся стороной, должны признаваться на территории другой договаривающейся стороны до момента, когда эта территория становится обычным местом жительства владельца удостоверения. Во взаимосвязи с данным положением Конвенции пункту 12 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» также придается значение, предполагающее необходимость обмена иностранного национального водительского удостоверения на российское при переезде на постоянное место жительства в Российскую Федерацию.

При этом ни Конвенция о дорожном движении, ни российское законодательство, включая упомянутое Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 года № 1097 и утвержденные им Правила проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, не устанавливают срок, в течение которого лицу, переехавшему на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, нужно для допуска к участию в дорожном движении произвести обмен его иностранного национального водительского удостоверения на российское. Однако это во всяком случае не может пониматься как означающее невозможность для лица управлять транспортным средством на основании иностранного национального водительского удостоверения незамедлительно со дня его переезда на постоянное место жительства в Российскую Федерацию. Следовательно, такой срок необходим для беспрепятственного осуществления лицом, переезжающим на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, права участвовать в дорожном движении в Российской Федерации в качестве водителя транспортного средства на время обмена им иностранного национального водительского удостоверения на российское.

Установление такого срока, безусловно, стимулирует к выполнению соответствующей обязанности, когда она прямо и явно предусмотрена, поскольку ориентирует лицо относительно периода, после истечения которого будет исчерпана возможность управления им транспортным средством при участии в дорожном движении в Российской Федерации.

Кроме того, по смыслу Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2021 года № 47-П возложение административной ответственности за правонарушение, выражающееся в неисполнении обязанности по документальному переоформлению (переподтверждению) права на осуществление определенной деятельности, при отсутствии нормативно урегулированного срока для ее исполнения не отвечает критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы и противоречит принципам юридической ответственности и требованиям статей 2, 15 (части 1 и 2), 19 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Возложение административной ответственности, а равно и наступление иных неблагоприятных административных последствий неисполнения обязанности тем более не могут иметь место, когда, как в рассматриваемом случае, отсутствует прямое указание на эту обязанность в федеральном законе, а подпункт «*b*» пункта 2 статьи 41 Конвенции о дорожном движении может пониматься и как в смысле, приданном ему судами, и как устанавливающий в интересах граждан позитивную обязанность государства – участника Конвенции признавать действительными иностранные водительские удостоверения хотя бы до момента, когда страна станет обычным местом жительства их обладателей, что не исключает и сохранения ими действительности на более долгий срок, а также предполагает наличие некоторого периода для их обмена на национальные водительские удостоверения страны постоянного проживания.

Вместе с тем федеральный законодатель вправе ввести регулирование, допускаемое подпунктом «*b*» пункта 2 статьи 41 Конвенции о дорожном движении. Такое нормативное изменение не противоречит конституционным требованиям к ограничению прав и свобод (статья 55, часть 3, Конституции

Российской Федерации), если предусматривает разумный срок, в течение которого лицо, имеющее иностранное национальное водительское удостоверение, выданное в государстве – участнике Конвенции в бытность его гражданином этого государства, может быть допущено на основании данного удостоверения к участию в дорожном движении в Российской Федерации с момента приобретения им гражданства Российской Федерации и (или) въезда для постоянного проживания в Российскую Федерацию.

На введение соответствующего срока в законодательство направлен внесенный Правительством Российской Федерации 9 июня 2022 года в Государственную Думу проект федерального закона № 140646-8 «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», который разработан в целях совершенствования организационно-правовых механизмов допуска водителей транспортных средств к участию в дорожном движении (доступен в сети Интернет по адресу: *sozd.duma.gov.ru*). Законопроект предусматривает, в частности, что иностранные национальные водительские удостоверения и международные водительские удостоверения признаются недействительными для управления транспортными средствами на территории Российской Федерации по истечении одного года с даты получения либо приобретения их владельцем, являющимся (являвшимся) иностранным гражданином или лицом без гражданства, вида на жительство либо гражданства Российской Федерации или по истечении одного года с даты въезда для постоянного проживания в Российскую Федерацию их владельца, являющегося гражданином Российской Федерации. Само по себе это служит дополнительным подтверждением отсутствия в актуальном регулировании норм, позволяющих применять неблагоприятные последствия неосуществления обмена действительного иностранного национального водительского удостоверения на российское в связи с переездом на постоянное место жительства в Российскую Федерацию.

4. Таким образом, пункт 12 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» не соответствует Конституции

Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 4), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1), 35 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, и при отсутствии в системе действующего регулирования прямого нормативного указания на обязанность гражданина Российской Федерации обменять в связи с переездом на постоянное место жительства в Российскую Федерацию его действительное иностранное национальное водительское удостоверение, выданное ему в другом государстве – участнике Конвенции о дорожном движении в бытность его гражданином этого государства, на российское национальное водительское удостоверение, а также при отсутствии указания на срок такого обмена позволяет применять к этому гражданину неблагоприятные административные последствия ввиду неосуществления такого обмена, в том числе привлекать его к административной ответственности за управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (статья 12.7 КоАП Российской Федерации).

При этом федеральный законодатель вправе – исходя из предписаний Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее регулирование изменения, направленные на установление разумного срока обмена гражданином Российской Федерации в связи с его переездом на постоянное место жительства в Российскую Федерацию его действительного иностранного национального водительского удостоверения, выданного в другом государстве – участнике Конвенции о дорожном движении, на российское национальное водительское удостоверение для целей участия в дорожном движении в Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47^{1}, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 12 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 4), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1), 35 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, и при отсутствии в системе действующего регулирования прямого нормативного указания на обязанность гражданина Российской Федерации обменять в связи с переездом на постоянное место жительства в Российскую Федерацию его действительное иностранное национальное водительское удостоверение, выданное в другом государстве – участнике Конвенции о дорожном движении в бытность его гражданином этого государства, на российское национальное водительское удостоверение, а также при отсутствии указания на срок такого обмена позволяет применять к этому гражданину неблагоприятные административные последствия ввиду неосуществления такого обмена, в том числе привлекать его к административной ответственности за управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (статья 12.7 КоАП Российской Федерации).

2. Правоприменительные решения по делу гражданина Брашкина Дмитрия Сергеевича, основанные на пункте 12 статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», признанном настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (*www.pravo.gov.ru*).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 46-П