



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 57-КАД22-3-К1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

22 июня 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Зинченко И.Н.,
Абакумовой И.Д., Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Сергиенко Владимира Ивановича на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Белгородского областного суда от 23 июля 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 6 декабря 2021 года по административному делу № 2а-2183/2021 по административному исковому заявлению Сергиенко В.И. к Управлению Министерства внутренних дел России по Белгородской области, Управлению Министерства внутренних дел России по городу Белгороду, отделу полиции № 1 Управления Министерства внутренних дел России по городу Белгороду о признании незаконным бездействия, выразившегося в нерассмотрении его заявления о привлечении к административной ответственности лица, применившего к нему физическое насилие, и возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения на кассационную жалобу представителя УМВД России по Белгородской области Ивашечкиной С.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

1 июня 2020 года Сергиенко В.И. обратился в отдел полиции № 1 Управления Министерства внутренних дел России по городу Белгороду (далее – Отдел полиции) с заявлением о привлечении к административной ответственности по статье 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Ч [REDACTED], который, по его утверждению, 10 января 2019 года применил в отношении него иные насильственные действия, причинившие физическую боль.

В этот же день заявление зарегистрировано в книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее – КУСП) № 13138 и приобщено к ранее зарегистрированному в КУСП № 728 от 10 января 2019 года заявлению Сергиенко В.И. о привлечении к уголовной ответственности неизвестного мужчины, который в отделении ПАО Сбербанк душил его, угрожал убийством, вырывал волосы, давил пальцами на глаза.

Ввиду неполучения в установленный Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях срок информации о результатах рассмотрения заявления от 1 июня 2020 года Сергиенко В.И. 1 сентября 2020 года обратился в суд с административным иском (с учетом уточнения) о признании незаконным бездействия Отдела полиции, выразившегося в невынесении до 11 января 2021 года (истечение срока давности привлечения к административной ответственности, предусмотренной статьей 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) постановления о привлечении к административной ответственности или об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Решением Октябрьского районного суда города Белгорода от 31 марта 2021 года административное исковое заявление удовлетворено.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Белгородского областного суда от 23 июля 2021 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 6 декабря 2021 года, решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение об отказе в удовлетворении требований Сергиенко В.И.

В кассационной жалобе, поданной Сергиенко В.И. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Белгородского областного суда от 23 июля 2021 года и кассационного определения судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 6 декабря 2021 года, поскольку они основаны на неправильном применении норм материального права и противоречат фактическим обстоятельствам дела.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от

27 мая 2022 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что при рассмотрении настоящего административного дела судами апелляционной и кассационной инстанций были допущены такого характера нарушения норм материального права.

Суд первой инстанции, установив, что заявление Сергиенко В.И. от 1 июня 2020 года о привлечении Ч [] [] к административной ответственности за насильственные действия 10 января 2019 года, повлекшие физическую боль, не рассматривалось в установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях порядке, процессуальное решение по нему не принималось, оно приобщено к ранее зарегистрированному заявлению административного истца от 10 января 2019 года о привлечении к уголовной ответственности неизвестного мужчины за угрозу убийством и причинение телесных повреждений, пришел к выводу о незаконности оспариваемого бездействия административного ответчика и необходимости удовлетворения административного иска.

Проверяя законность решения суда первой инстанции и отменяя его, суд апелляционной инстанции, с которым согласился кассационный суд, признал ошибочным вывод суда о незаконности бездействия административного ответчика несмотря на установление факта непринятия им решения по заявлению Сергиенко В.И. от 1 июня 2020 года, посчитав, что приобщение этого заявления к материалам проверки его заявления от 10 января 2020 года о привлечении к уголовной ответственности неизвестного лица не противоречит законодательству и соответствует положениям пункта 48 Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденной приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 736 (далее – Инструкция), и права административного истца не нарушает. Отказывая в удовлетворении административного иска, суд апелляционной инстанции указал на постановление от 5 июня 2020 года об отказе в возбуждении уголовного дела, содержащее в мотивировочной части суждение об отсутствии в действиях

Ч [] [] состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Суд кассационной инстанции с данным утверждением согласился.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации такие выводы судов апелляционной и кассационной инстанций считает основанными на неправильном применении норм материального права по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» полиция обязана принимать и регистрировать заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, информировать заявителей о ходе рассмотрения таких заявлений и сообщений в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, но не реже одного раза в месяц.

Производство по делам об административных правонарушениях регламентировано разделом IV Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, глава 28 которого касается вопросов, связанных с возбуждением дела об административном правонарушении или с отказом в его возбуждении.

Так, согласно пункту 3 части 1 статьи 28.1 названного кодекса поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются, в частности, сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 5.27 и статьей 14.52 Кодекса).

Указанные в части 1 названной статьи материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях (часть 2 статьи 28.1 Кодекса).

Частью 3 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных частями 1, 1.1 и 1.3 названной статьи, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

В силу части 5 упомянутой статьи в случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений, указанных в пунктах 2 и 3 части 1 статьи 28.1 Кодекса, должностным лицом, рассмотревшим данные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Возможность отказа в возбуждении дела об административном правонарушении в иной форме Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает.

Согласно предписаниям Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации неправильным применением норм материального права является неправильное истолкование закона, в том числе без учета правовой позиции, содержащейся в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации (пункт 3 части 3 статьи 310 Кодекса).

Исходя из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации государственная защита прав и свобод человека и гражданина, включая судебную защиту, предполагает не только право лица обратиться в суд, иной юрисдикционный орган, но и возможность эффективно пользоваться теми полномочиями участника (стороны) разбирательства, которые дает ему процессуальное законодательство.

В судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование применяемых нормативных положений, исходя из чего в процессе осуществления дискреционных полномочий по определению состава, соотношения и приоритета норм, подлежащих применению в конкретном деле, суды должны следовать такому варианту их интерпретации, при котором исключается ущемление гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод (постановления от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 23 января 2007 года № 1-П, от 21 января 2019 года № 6-П, от 20 января 2021 года № 2-П).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 30 марта 2021 года № 9-П, часть 5 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования означает, что по обращению, содержащему данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением отдельных правонарушений, перечисленных в данном Кодексе), уполномоченное должностное лицо, сделавшее вывод об отсутствии оснований для возбуждения дела об административном правонарушении, выносит мотивированное определение об отказе в возбуждении такого дела; подобное регулирование отвечает принципам справедливости, законности, равенства, правовой определенности, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, гарантиям государственной защиты прав и свобод.

В этом же постановлении Конституционный Суд Российской Федерации, указав, что действующее законодательство не исключает права физического или юридического лица оспаривать (обжаловать) по правилам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отказ в

возбуждении дела об административном правонарушении, вынесенный уполномоченным должностным лицом не в виде определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, а в иной форме, подчеркнул, что такой отказ может быть оспорен и в порядке производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, по мотиву несоответствия его формы требованию части 5 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и предполагает удовлетворение требования о признании его незаконным в случае, если будет установлено несоблюдение формы отказа. Иное означало бы игнорирование конституционных гарантий государственной защиты права граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В соответствии со статьей 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет административное наказание.

Материалами дела подтверждается и никем не оспорено, что заявление административного истца от 1 июня 2020 года о привлечении Ч [REDACTED], к административной ответственности по статье 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за иные насильственные действия, причинившие Сергиенко В.И. физическую боль, в установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях порядке не рассматривалось и решение по нему не принималось, поскольку оно после регистрации в установленном порядке в КУСП № 13138 приобщено к ранее зарегистрированному заявлению в КУСП № 728 от 10 января 2019 года о привлечении неизвестного лица за угрозу убийством и побои.

Как установлено пунктом 48 Инструкции, если по одному и тому же преступлению, административному правонарушению, происшествию поступили два и более заявления (сообщения), то в случае подтверждения в результате проверки этого факта, все заявления и сообщения после регистрации в КУСП по решению руководителя территориального органа приобщаются к первому зарегистрированному заявлению (сообщению). О принятом решении делается отметка в КУСП и уведомляется заявитель.

По смыслу указанной нормы новое заявление приобщается к уже зарегистрированному заявлению или о преступлении или об административном правонарушении, то есть все заявления об одном и том же преступлении формируются в один материал, также как и все заявления об одном и том же административном правонарушении или об одном и том же происшествии объединяются в самостоятельные материалы соответственно.

Инструкция не допускает приобщение заявления о привлечении к административной ответственности к ранее поданному и зарегистрированному

заявлению о привлечении к уголовной ответственности даже в том случае, когда и преступление, и административное правонарушение совершены в один день, в отношении одного лица, поскольку проверка факта преступления проводится в порядке Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а факта административного правонарушения – по правилам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Такое толкование следует из анализа предписаний раздела IV Инструкции «Разрешение заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях», который в пунктах с 39 по 48 содержит общие положения о регистрации сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, в пунктах с 49 по 57 – требования, предъявляемые к порядку проверки исключительно заявлений и сообщений о преступлениях и варианты принимаемых решений: о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о передаче по подследственности, а по уголовным делам частного обвинения – в суд (подпункты 50.1–50.3); пункты 58–64, касающиеся только заявлений, сообщений об административных правонарушениях, предписывают их рассматривать в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях с принятием одного из следующих решений: о возбуждении дела об административном правонарушении, об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, о передаче на рассмотрение иного компетентного органа, организации или должностного лица (подпункты 59.1–59.4).

Таким образом, заключение суда апелляционной инстанции о законности приобщения заявления Сергиенко В.И. от 1 июня 2020 года к материалам проверки его заявления о совершении в отношении него преступления (угроза убийством, побой) неизвестным лицом, о рассмотрении по существу заявления административного истца о привлечении Ч [REDACTED] к административной ответственности является основанным на неверном толковании приведенных выше норм.

Кассационный суд допущенные судом апелляционной инстанции нарушения не устранил.

Утверждение Сергиенко В.И. в кассационной жалобе о несостоятельности ссылки суда апелляционной инстанции на постановление об отказе в возбуждении уголовного дела от 5 июня 2020 года, как на доказательство отсутствия незаконного бездействия административного ответчика, также является обоснованным.

Как следует из текста данного постановления, оно принято по результатам проверки заявления Сергиенко В.И. от 10 января 2019 года, содержит суждение об отсутствии у административного истца телесных повреждений и вывод об отсутствии в действиях Ч [REDACTED] [REDACTED] составов преступлений, предусмотренных статьями 116, 116.1, частью 1 статьи 119 Уголовного кодекса Российской Федерации, а в действиях Сергиенко В.И. – состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 306 поименованного кодекса (заведомо ложный донос).

При таких обстоятельствах указание в мотивировочной части названного выше постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, принятого в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, об отсутствии в действиях Ч [] [], состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не свидетельствует о рассмотрении заявления Сергиенко В.И. от 1 июня 2020 года, не подтверждает исполнение административным ответчиком требований нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проверки сообщений об административных правонарушениях.

Одной из задач административного судопроизводства является укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений (пункт 4 статьи 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации), достижение которой обеспечивается соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет наряду с другими вопросами, указанными в части 9 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, соответствует ли содержание оспариваемого решения, действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения (пункт 4); установив их несоответствие и нарушение прав, свобод и законных интересов административного истца, суд удовлетворяет требования о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными (статья 227 поименованного кодекса).

Поскольку федеральными нормативными правовыми актами на органы полиции возложена обязанность осуществлять проверку заявления и сообщения об административных правонарушениях в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, неисполнение этих требований административным ответчиком не может не нарушать установленное законом в сфере публичных правоотношений право Сергиенко В.И. на принятие процессуального решения по его заявлению от 1 июня 2020 года в форме постановления о возбуждении дела об административном правонарушении либо отказе в его возбуждении.

С учетом того, что судами апелляционной и кассационной инстанций допущены ошибки в применении норм материального права, которые повлияли на исход рассмотрения административного дела, обжалуемые судебные акты подлежат отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

Руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Белгородского областного суда от 23 июля 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 6 декабря 2021 года отменить, решение Октябрьского районного суда города Белгорода от 31 марта 2021 года оставить в силе.

Председательствующий

Судьи