



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 77-АД23-4-К1

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Москва

14 ноября 2023 г.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Кузьмичев С.И., рассмотрев жалобу Брагина Эдуарда Анатольевича на вступившие в законную силу постановление мирового судьи Лев-Толстовского судебного участка Чаплыгинского судебного района Липецкой области от 21 декабря 2022 г. (здесь и далее день изготовления постановления в полном объеме, с учетом определения об исправлении описки от 9 января 2023 г.), решение судьи Чаплыгинского районного суда Липецкой области от 14 февраля 2023 г. (здесь и далее день изготовления решения в полном объеме) и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15 июня 2023 г., вынесенные в отношении главы Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области Брагина Эдуарда Анатольевича по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

установил:

постановлением мирового судьи Лев-Толстовского судебного участка Чаплыгинского судебного района Липецкой области от 21 декабря 2022 г., оставленным без изменения решением судьи Чаплыгинского районного суда Липецкой области от 14 февраля 2023 г. и постановлением судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15 июня 2023 г., глава Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области Брагин Э.А. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 15 000 рублей.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Брагин Э.А. просит об отмене постановлений, вынесенных в отношении его по настоящему делу об административном правонарушении, заявляя об их незаконности.

Изучив материалы дела об административном правонарушении и доводы жалобы, прихожу к следующим выводам.

Частью 2 статьи 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Как следует из материалов дела, в период с 3 по 28 октября 2022 г. на основании распоряжения заместителя начальника ГУ МЧС России по Липецкой области от 28 сентября 2022 г. № 2 (т. 1, л.д. 13-16) должностным лицом УНД и ПР ГУ МЧС России по Липецкой области в рамках осуществления государственного надзора за реализацией органами местного самоуправления полномочий в области гражданской обороны проведена внеплановая выездная проверка в отношении администрации Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области, расположенной по адресу: Липецкая область, Лев-Толстовский район, пос. Лев-Толстой, ул. Володарского, 29, по результатам которой выявлен факт невыполнения мероприятий по гражданской обороне вопреки требованиям пункта 2 статьи 8 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне».

Выявленные в ходе проверки нарушения зафиксированы в акте проверки от 28 октября 2022 г. № 2 (т. 1, л.д. 17-28).

В соответствии со статьей 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Брагин Э.А. является главой Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области.

Пунктом 2 статьи 33 Устава Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области, принятого решением Совета депутатов Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области от 17 июня 2015 г. № 108, определено, что глава муниципального района возглавляет администрацию района.

9 ноября 2022 г. должностным лицом УНД и ПР ГУ МЧС России по Липецкой области в отношении Брагина Э.А. составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по факту нарушений, обнаруженных в рамках проведенной в отношении администрации проверки.

Приведенные обстоятельства послужили основанием для привлечения Брагина Э.А. постановлением мирового судьи, с выводами которого

согласились вышестоящие судебные инстанции, к административной ответственности, установленной данной нормой.

Вместе с тем состоявшиеся по делу судебные акты законными признать нельзя.

Согласно статье 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

В соответствии со статьей 26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установление лица, совершившего противоправное действие (бездействие), за которое названным кодексом предусмотрена административная ответственность, и его виновности в соответствии с пунктами 2, 3 статьи 26.1 названного кодекса входит в предмет доказывания и относится к обстоятельствам, подлежащим выяснению по делу об административном правонарушении.

Установление виновности предполагает доказывание не только вины субъекта, но и его непосредственной причастности к совершению действия, то есть объективной стороны деяния (необходимо доказать, что именно данное лицо совершило административное правонарушение). Выяснение указанного вопроса имеет основополагающее значение для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела и своевременного привлечения виновного лица к административной ответственности.

Доказательствами по делу об административном правонарушении в силу статьи 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях являются любые фактические данные, на основании которых устанавливаются наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

К числу доказательств по делу по административном правонарушении относится протокол об административном правонарушении.

Сведения, которые должны быть отражены в протоколе об административном правонарушении, перечислены в части 2 статьи 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с указанной нормой в протоколе об административном правонарушении указываются, в том числе сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

В силу пункта 3 части 1 статьи 29.10, части 2 статьи 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях данные сведения также указываются в постановлении по делу об административном правонарушении, решении, принимаемом по результатам рассмотрения жалобы, протеста на такое постановление.

В протоколе об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при описании сведений о лице, в отношении которого возбуждено производство по настоящему делу, и события административного правонарушения Брагин Э.А. указан и как глава муниципального образования Лев-Толстовский муниципальный район Липецкой области и как глава администрации данного муниципального образования.

Из содержания протокола не представляется возможным установить, настоящее дело возбуждено в отношении Брагина Э.А. как главы муниципального образования или как главы администрации муниципального образования.

В то же время постановлением мирового судьи Брагин Э.А. привлечен к административной ответственности по части 2 статьи 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с назначением административного наказания как глава муниципального образования Лев-Толстовский муниципальный район Липецкой области с указанием на то, что он, являясь высшим должностным лицом указанного муниципального образования, допустил невыполнение мероприятий по гражданской обороне.

В судебных актах, которыми данное постановление оставлено без изменения, приведены выводы судебных инстанций о виновности Брагина Э.А. в совершении указанного административного правонарушения как главы муниципального образования Лев-Толстовский муниципальный район Липецкой области.

При этом в описательно-мотивировочной части решения судьи районного суда Брагин Э.А. также указан как глава администрации указанного муниципального образования, в том числе содержится вывод о том, что он как глава администрации муниципального образования не выполнил мероприятия в области гражданской обороны.

Вместе с тем из материалов дела не следует, что производство по настоящему делу возбуждено в отношении Брагина Э.А. как главы муниципального образования.

Согласно материалам дела внеплановая выездная проверка, в ходе которой выявлены нарушения, послужившие основанием для возбуждения дела об административном правонарушении, проведена в отношении администрации Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области.

Из системного анализа статей 36, 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 6 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Закона Липецкой области от 2 июля 2007 г. № 67-ОЗ «О Реестре должностей муниципальной службы Липецкой области» и Реестра должностей муниципальной службы Липецкой области (Приложение к данному Закону Липецкой области), Устава Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области, принятого решением Совета депутатов Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области от 17 июня 2015 г. № 108, следует,

что положения указанных нормативных актов разграничивают понятия «глава муниципального образования» и «глава администрации муниципального образования». Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования (выборным должностным лицом), наделенным уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава администрации муниципального образования – это лицо, замещающее должность муниципальной службы, относящуюся к группе высших должностей, которое возглавляет исполнительно-распорядительный орган (администрацию) муниципального образования и осуществляет руководство им.

Приведенные обстоятельства свидетельствуют о том, что протокол об административном правонарушении составлен должностным лицом УНД и ПР ГУ МЧС России по Липецкой области с нарушением требований статьи 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Сведения о лице, в отношении которого возбуждено производство по настоящему делу, в протоколе надлежащим образом не указаны, его содержание не позволяет установить, настоящее дело возбуждено в отношении Брагина Э.А. как главы муниципального образования или как главы администрации муниципального образования.

Аналогичный правовой подход сформулирован в постановлениях Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2011 г. № 24-АД11-5, от 17 апреля 2017 г. № 39-АД17-2, от 25 июня 2021 г. № 24-АД21-3-К4.

В силу пункта 3 статьи 29.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении помимо прочих вопросов выясняют, правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные названным кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы дела.

Пунктом 4 части 1 статьи 29.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении в случае необходимости выносится определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела.

Исходя из указанных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и правовой позиции, выраженной в пункте 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в порядке подготовки дела к рассмотрению надлежит установить, правильно ли составлен протокол об административном

правонарушении с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, а также соблюдения процедуры оформления протокола. Возвращение протокола возможно только при подготовке дела к рассмотрению и не допускается при рассмотрении дела об административном правонарушении по существу, поскольку часть 2 статьи 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает возможности вынесения определения о возвращении протокола и иных материалов органу или должностному лицу, составившим протокол, по результатам рассмотрения дела.

Таким образом, протокол об административном правонарушении, составленный без соблюдения требований статьи 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также другие материалы дела на стадии подготовки дела к рассмотрению подлежали возвращению составившему протокол должностному лицу для устранения допущенных недостатков.

Вместе с тем в нарушение приведенных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях настоящее дело было принято мировым судьей к производству и рассмотрено по существу с вынесением постановления о назначении Брагину Э.А. административного наказания.

Оставляя без изменения постановление мирового судьи, вышестоящие судебные инстанции правовой оценки изложенным выше обстоятельствам и допущенным нарушениям не дали.

В настоящее время утрачена возможность устранить допущенные нарушения.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносится решение об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9, 24.5 названного кодекса, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены указанные постановление, решение.

Судебные акты, состоявшиеся в отношении Брагина Э.А. по настоящему делу об административном правонарушении, не могут быть признаны законными и подлежат отмене.

Учитывая, что на момент рассмотрения в Верховном Суде Российской Федерации жалобы Брагина Э.А. срок давности привлечения его к административной ответственности, установленный частью 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях для данной категории дел, истек, производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению на основании пункта 6 части 1 статьи 24.5 названного кодекса.

При таких обстоятельствах постановление мирового судьи Лев-Толстовского судебного участка Чаплыгинского судебного района Липецкой области от 21 декабря 2022 г., решение судьи Чаплыгинского районного суда Липецкой области от 14 февраля 2023 г. и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15 июня 2023 г., вынесенное в отношении главы Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области Брагина Э.А. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежат отмене.

Производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению на основании пункта 6 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации

постановил:

жалобу Брагина Э.А. удовлетворить.

Постановление мирового судьи Лев-Толстовского судебного участка Чаплыгинского судебного района Липецкой области от 21 декабря 2022 г., решение судьи Чаплыгинского районного суда Липецкой области от 14 февраля 2023 г. и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15 июня 2023 г., вынесенные в отношении главы Лев-Толстовского муниципального района Липецкой области Брагина Э.А. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отменить.

Производство по делу об административном правонарушении на основании пункта 6 части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях прекратить.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



С.И. Кузьмичев