ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-314

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 13 июня 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Сергиенко Владимира Ивановича о признании частично недействующим пункта 48 Инструкции о порядке приёма, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утверждённой приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 736,

установил:

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) от 29 августа 2014 г. № 736 утверждена Инструкция о порядке приёма, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее также – Инструкция). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 6 ноября 2014 г., регистрационный номер 34570, и опубликован 14 ноября 2014 г. в «Российской газете», № 260.

Согласно пункту 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 Книге учёта заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее – КУСП) по решению руководителя территориального органа приобщаются к первому зарегистрированному заявлению (сообщению). О принятом решении делается отметка в КУСП и уведомляется заявитель.

Сергиенко В.И. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим приведённого пункта Инструкции, ссылаясь на его противоречие в части слов «все заявления и сообщения» положениям статьи 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и части 2 статьи 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Административный истец полагает, что указанная норма, будучи применённой судами при рассмотрении его административных исковых заявлений к органам внутренних дел г. Белгорода (решения Октябрьского районного суда г. Белгорода от 18 ноября 2022 г. по делу № 2а-6740/2022 и № 2а-6739/2022), нарушает его права ввиду возможности приобщения к первому заявлению любого другого заявления (сообщения), включая заявление о предоставлении информации.

В письменных возражениях на административное исковое заявление МВД России и Минюст России указали, что Инструкция утверждена компетентным органом в соответствии с законодательством Российской Федерации, оспариваемое положение не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права и законные интересы административного истца, требования которого основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Административный истец Сергиенко В.И. в судебное заседание, о котором извещён надлежащим образом, не явился, просил рассмотреть дело в его отсутствие.

В судебном заседании представитель МВД России Сафонова Ю.Б. возражала против удовлетворения административного иска.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве заявило о рассмотрении административного искового заявления по существу без участия его представителя.

Обсудив доводы административного истца Сергиенко В.И., выслушав возражения представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации Сафоновой Ю.Б., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской

Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждённому Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248, действовавшему на момент принятия Инструкции, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в данной сфере (пункт 1, подпункт 4 пункта 12).

Аналогичные полномочия в настоящее время предусмотрены Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, которым определено, что МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, к его основным задачам и полномочиям отнесено в том числе предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел и издание нормативных правовых актов (пункт 1, подпункт 4 пункта 2, подпункт 3 пункта 20).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Инструкции соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, Инструкция утверждена уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Порядок принятия нормативного правового акта, а также требования к его государственной регистрации и опубликованию соблюдены и не оспариваются административным истцом. Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2016 г. № АКПИ16-914.

Доводы административного истца о противоречии пункта 48 Инструкции статье 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и части 2 статьи 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» несостоятельны, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закреплённого за ним Конституцией

Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами (часть 2 статьи 1); при этом установленный данным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (часть 2 статьи 1).

Такими нормативными правовыми актами являются, в частности, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие особый порядок рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях и об административных правонарушениях.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», будучи базовым законом, который регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, применении информационных технологий, обеспечении защиты информации (часть 1 статьи 1), предусматривает, что в зависимости от категории доступа к информации она подразделяется на общедоступную и информацию ограниченного доступа (часть 2 статьи 5).

Поименованный федеральный закон в статье 8 закрепляет право граждан осуществлять поиск и получать любую информацию в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных данным федеральным законом и другими федеральными законами (часть 1); право гражданина на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы (часть 2).

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 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 приёме 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.

Инструкция принята в целях укрепления учётно-регистрационной дисциплины и законности в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и устанавливает порядок приёма, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, должностных и иных лиц о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также определяет порядок ведомственного контроля за его соблюдением.

В пункте 2 Инструкции приведён перечень заявлений и сообщений, принимаемых, регистрируемых и разрешаемых в соответствии с установленными ею правилами, явно указывающий на отличия предмета правового регулирования этого нормативного акта и Федеральных законов «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Следовательно, имея иной, отличный от вышеуказанных федеральных законов, предмет правового регулирования, оспариваемое положение не может рассматриваться как противоречащее требованиям упоминаемых выше федеральных законов.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, устанавливающих запрет на приобщение документов соответствующей отраслевой природы способом, определённым пунктом 48 Инструкции, либо вводящих иное правовое регулирование соответствующих правоотношений, которые могли бы вступить в противоречие с оспоренным положением, не имеется.

Следует отметить, что по смыслу оспоренной 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 так же, как и все заявления об одном и том же административном правонарушении или об одном и том же происшествии объединяются в самостоятельные материалы соответственно.

Термины «заявление» и «сообщение» в Инструкции применимы к преступлениям, административным правонарушениям и происшествиям, а не к любым обращениям граждан, как ошибочно полагает административный истец.

Вопреки доводам административного истца Инструкция не допускает приобщения 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.

Следует отметить, что согласно пункту 67 Инструкции принятые в дежурной части непосредственно от заявителя или лица, представляющего его интересы, письменные обращения, не содержащие заявления о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии, с поручением руководителя (начальника) территориального органа МВД России передаются в подразделение делопроизводства для регистрации, учёта и рассмотрения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими работу с обращениями граждан. В графе 9 КУСП делается отметка о дате и номере регистрации обращения в подразделении делопроизводства.

Оценка содержания заявления, поданного для рассмотрения в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и для реализации предусмотренного частью 2 статьи 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» права, на предмет возможности его приобщения в силу пункта 48 Инструкции осуществляется уполномоченным на принятие такого решения должностным лицом полиции в процессе правоприменительной деятельности, которая, в свою очередь, может быть оспорена и проверена в судебном порядке.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование административного истца о признании оспариваемого пункта Инструкции недействующим фактически основано на его несогласии с действиями (решениями) конкретного органа внутренних дел и с состоявшимися судебными актами. Вместе с тем доводы административного истца направлены на оценку правильности выбора и применения норм права определённым правоприменителем в отношениях с участием административного истца и связаны с необходимостью установления конкретных фактических обстоятельств, что не входит в предмет рассмотрения по настоящему административному делу.

Ошибочное толкование оспариваемой нормы, встречающееся на практике, не свидетельствует о незаконности этой нормы и не может служить основанием для признания её недействующей.

Доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее регулирование в части необходимости регламентации иного порядка, что не входит в компетенцию Верховного Суда Российской Федерации.

При разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права, а вопросы о целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает.

С учётом того, что положение пункта 48 Инструкции соответствует нормативным правовым актам большей юридической силы, прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах не нарушает,

в удовлетворении заявленного требования следует отказать на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Сергиенко Владимира Ивановича о признании частично недействующим пункта 48 Инструкции о порядке приёма, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утверждённой приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 736, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации  В.С. Кириллов