



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-460

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

14 августа 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Сибиле Г.В.
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 19 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, утверждённого приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30 апреля 2012 г. № 389,

установил:

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) от 30 апреля 2012 г. № 389 утверждено Наставление о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан (далее также – Наставление). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 26 июня 2012 г., регистрационный номер 24696, и опубликован в «Российской газете» 11 июля 2012 г., № 156, и 17 августа 2012 г., № 189 (уточнение).

Согласно пункту 19 Наставления лица, доставленные в дежурную часть и подвергнутые административному задержанию, содержатся в помещениях для задержанных не более трёх часов с момента доставления, а лица, находящиеся в состоянии опьянения, – с момента вытрезвления, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушений (далее также – КоАП РФ), когда срок административного задержания может быть продлён до 48 часов.

После составления протокола об административном правонарушении или вынесения постановления о прекращении дела об административном правонарушении указанные лица подлежат освобождению либо, в случаях, когда за совершённое ими административное правонарушение предусмотрено наказание в виде административного ареста или административного выдворения, подлежат направлению в суд для рассмотрения в их присутствии дела об административном правонарушении.

Сергиенко В.И. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 19 Наставления, ссылаясь на его противоречие части 2 статьи 5, частям 2 и 4 статьи 6 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», поскольку вопреки указанным нормам оспариваемый пункт предоставляет возможность должностным лицам органов внутренних дел (полиции) не освобождать лицо, в отношении которого применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде доставления, немедленно после составления протокола по делу об административном правонарушении и при отсутствии оснований для направления дела об административном правонарушении в суд для рассмотрения по существу.

В обоснование заявленного требования Сергиенко В.И. указывает, что 10 января 2019 г. в 17 часов 50 минут сотрудники полиции осуществили его административное доставление в отдел полиции № 1 Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Белгороду. В отношении его был составлен протокол об административном правонарушении, после чего он удерживался в отделе полиции ещё около 2-х часов и освобождён в 20 часов 20 минут. Решением Октябрьского районного суда г. Белгорода от 1 февраля 2023 г. ему отказано в удовлетворении административного искового заявления о признании незаконным бездействия сотрудника полиции по незамедлительному освобождению доставленного лица. Вышестоящими судебными инстанциями указанное решение оставлено без изменения.

В письменных возражениях на административное искомое заявление МВД России и Минюст России указали, что Наставление утверждено компетентным федеральным органом исполнительной власти 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.

Административный истец Сергиенко В.И., надлежащим образом извещённый о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явился, в административном искомом заявлении просил в случае неявки рассмотреть дело в его отсутствие.

В судебном заседании представитель МВД России Горшков И.С. возражал 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 Горшкова И.С., 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.

Вопросы деятельности полиции регулируются Федеральным законом «О полиции», который в пункте 13 части 1 статьи 13 предусматривает право полиции доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте); установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда, либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания, либо как пропавший без вести; защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, а также в других случаях, предусмотренных федеральным законом, – с составлением протокола в порядке, установленном частями 14 и 15 статьи 14 названного федерального закона.

В соответствии с частью 3 статьи 12 Федерального закона «О полиции» порядок выполнения возложенных на полицию обязанностей, если он не является предметом регулирования федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел путём издания нормативного правового акта, в том числе совместно либо по согласованию с заинтересованными федеральными государственными органами.

В пункте 5 части 2 статьи 14 указанного федерального закона закреплено право полиции задерживать лиц, в отношении которых ведётся производство по делам об административных правонарушениях, – по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Приведённые положения федерального закона находятся в нормативном единстве со статьёй 23.3 и пунктом 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ, которыми определена компетенция органов внутренних дел (полиции) по возбуждению дел об административных правонарушениях и их рассмотрению, а также пунктом 1 части 1 статьи 27.2 и пунктом 1 части 1 статьи 27.3 КоАП РФ, предусматривающими полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по применению мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде доставления и административного задержания.

Согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждённому Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248, действовавшему на момент принятия Наставления, 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 осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; определяет порядок реализации прав и обязанностей полиции, если этот порядок не является предметом регулирования федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации (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 нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел и издание нормативных правовых актов (пункт 1, подпункт 2 пункта 2, подпункт 3 пункта 20).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Наставления 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.

Следовательно, Наставление утверждено 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.

Исполнение обязанностей и реализация прав полиции после доставления граждан в дежурные части осуществляются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О полиции», Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и иными законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 2 Наставления).

Доводы административного истца о том, что оспариваемое положение нормативного правового акта противоречит части 2 статьи 5, части 2 статьи 6 Федерального закона «О полиции», являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Правовая основа осуществления должностными лицами отдельных мер административного принуждения, ограничивающих права и свободы граждан, определена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Согласно пунктам 1, 2 части 1 статьи 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять такие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как доставление и административное задержание.

Полномочия сотрудников органов внутренних дел (полиции) по применению доставления закреплены пунктом 1 части 1 статьи 27.2 КоАП РФ и пунктом 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции», а по применению административного задержания – пунктом 1 части 1 статьи 27.3 КоАП РФ и пунктом 5 части 2 статьи 14 Федерального закона «О полиции».

Исходя из положений части 1 статьи 27.2, части 1 статьи 27.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях доставлением является принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным; административным задержанием признаётся кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного

рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Статья 27.6 КоАП РФ предусматривает, что задержанные лица содержатся в специально отведённых помещениях либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, отвечающих санитарным требованиям и исключающих возможность их самовольного оставления.

В соответствии со статьёй 27.5 КоАП РФ срок административного задержания исчисляется с момента доставления задержанного лица и не должен превышать три часа, а в исключительных случаях – 48 часов.

Данные сроки административного задержания, подлежащие неукоснительному соблюдению при производстве по делам об административных правонарушениях, определяют максимальные временные пределы внесудебного ограничения свободы лица, привлекаемого к административной ответственности, что не освобождает уполномоченных должностных лиц от обязанности делать всё возможное для скорейшего достижения целей, на которые направлена эта мера, в интересах безотлагательного рассмотрения дела об административном правонарушении, совершённом задержанным лицом (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2016 г. № 25-П).

Доставление, имея схожую юридическую природу, является самостоятельной предусмотренной КоАП РФ мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении, существенно отличающейся от административного задержания как по цели, так и по форме её применения.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 17 января 2012 г. № 49-О-О, доставление – это административно-правовая принудительная мера, состоящая в кратковременном ограничении свободы передвижения лица и перемещении его с места совершения административного правонарушения в уполномоченный орган, а его основной целью является составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте, поскольку своевременное и правильное составление протокола об административном правонарушении позволяет установить и закрепить сведения об обстоятельствах, на основании которых компетентный орган или должностное лицо принимает решение о наличии или отсутствии события административного правонарушения, виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, и иных юридических фактов, имеющих значение для правильного разрешения дела.

При этом законодатель не устанавливает конкретных сроков доставления, поскольку невозможно предусмотреть и учесть конкретные обстоятельства, влияющие на его продолжительность (территориальная удалённость, наличие и/или техническое состояние транспорта, пропускная способность автодорог, климатические условия, состояние здоровья доставляемого и пр.), но указывает,

что оно должно быть осуществлено в возможно короткий срок (часть 2 статьи 27.2 КоАП РФ).

Выяснение обстоятельств факта задержания и доставления осуществляется оперативным дежурным незамедлительно в специальном помещении, оборудованном в соответствии с правилами, предусмотренными приложением № 1 к Наставлению (пункт 4 Наставления).

Часть 2 статьи 5 Федерального закона «О полиции» также предусматривает, что деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута её законная цель.

Статьи 5, 6 названного федерального закона, на которые ссылается административный истец в обоснование своего требования, закрепляют принципы деятельности полиции и не регулируют вопросы применения административно-правовых принудительных мер.

В силу пункта 1 части 1 статьи 27.2 КоАП РФ доставление как административно-принудительная мера осуществляется в отношении физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении, и эта мера подлежит прекращению после составления протокола об административном правонарушении.

В свою очередь, Наставление устанавливает последовательность действий оперативного дежурного после доставления в дежурную часть территориального органа МВД России (отдела, отделения, пункта полиции) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в целях выполнения процессуальных действий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также обеспечения соблюдения прав и свобод лиц, доставленных в дежурные части (пункт 1 Наставления).

В главе II Наставления определены основные обязанности оперативного дежурного после доставления граждан в дежурную часть. Пунктом 8 Наставления закреплено, что после доставления граждан в дежурную часть оперативный дежурный обязан в том числе: выяснить основания доставления, принять от должностного лица, осуществившего доставление, письменный рапорт или протокол о доставлении (подпункт 8.1); установить личность доставленного лица, выяснить сведения о регистрации данного лица по месту жительства (месту пребывания) (подпункт 8.2); зарегистрировать факт доставления в Книге учёта лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России (подпункт 8.3); разъяснить доставленному лицу основания ограничения его прав и свобод, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации (подпункт 8.4); поместить доставленное лицо в помещение для задержанных, оборудованное в соответствии с правилами, предусмотренными приложением № 2 к Наставлению (подпункт 8.5).

Согласно пункту 17 Наставления дежурный обязан составить протокол о задержании либо об административном задержании, одну копию протокола вручить задержанному лицу, другую копию направить в подразделение

информационного обеспечения территориального органа МВД России для включения сведений о задержанном в реестр лиц, подвергнутых задержанию.

В главе IV Наставления приведены обязанности оперативного дежурного после размещения лиц, доставленных в дежурную часть, в помещениях для задержанных.

В пункте 18 Наставления предусмотрено, что в отношении лиц, подвергнутых административному задержанию, после установления их личности и выяснения всех обстоятельств, свидетельствующих о наличии или отсутствии состава административного правонарушения, составляется протокол об административном правонарушении либо при наличии оснований перечисленных в статье 24.5 КоАП РФ, выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Оспариваемый пункт Наставления устанавливает, что указанные лица содержатся в помещениях для задержанных не более трёх часов с момента доставления, а после составления протокола об административном правонарушении или вынесения постановления о прекращении дела об административном правонарушении они подлежат освобождению либо в случаях, когда за совершённое ими административное правонарушение предусмотрено наказание в виде административного ареста или административного выдворения, подлежат направлению в суд для рассмотрения в их присутствии дела об административном правонарушении.

Таким образом, оспариваемое положение носит гарантийный характер, предполагая безусловную обязанность сотрудников дежурных частей территориальных органов МВД России освободить доставленных лиц, подвергшихся административному задержанию и водворённых в помещения для задержанных, не только по истечении сроков административного задержания, установленных статьёй 27.5 КоАП, но и до истечения этих сроков (после составления протокола об административном правонарушении) либо направить указанных лиц в суд для рассмотрения дела об административном правонарушении в случаях, когда имеются основания для применения к задержанному лицу административного наказания в виде административного ареста или административного выдворения, в связи с чем не нарушает права граждан.

Из анализа вышеприведённых законоположений в их системном единстве следует, что оспариваемый пункт Наставления не распространяется на лиц, в отношении которых не применяется административное задержание, являющееся самостоятельной мерой административного принуждения.

Отсутствие в пункте 19 Наставления термина «немедленно» не может нарушать права, свободы и законные интересы граждан, поскольку оспариваемая норма не предоставляет полиции неограниченное усмотрение относительно момента освобождения доставленных лиц, подвергшихся административному задержанию, так как момент прекращения деятельности полиции, ограничивающей права и свободы граждан, определён в федеральном законе, нормы которого подлежат применению.

Каких-либо конкретных сроков административного задержания или иных правил, определяющих момент освобождения доставленных лиц, подвергшихся административному задержанию, отличающихся от установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, пункт 19 Наставления не содержит и не предполагает возможности продолжения административного задержания лица.

Таким образом, оспариваемое положение Наставления не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, является ясными и определёнными, не допускает неоднозначного толкования.

Доводы административного истца, по сути, сводятся к несогласию с действиями (бездействием) сотрудников полиции и состоявшимися по конкретному административному делу судебными постановлениями, что не является предметом проверки суда по делу об оспаривании нормативного правового акта.

С учётом того, что пункт 19 Наставления в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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 19 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, утверждённого приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30 апреля 2012 г. № 389, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов