



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-302

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

20 августа 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Сабурова Д.Э.

при секретаре  
с участием прокурора

Иванове В.Н.  
Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Пяткова Дмитрия Валерьевича о признании недействующим подпункта 59.3 пункта 59 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,

по апелляционной жалобе Пяткова Д.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2024 г. по делу № АКПИ24-278, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации Курсаева А.В., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

Министерством внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) приказом 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 – Минюст России) 6 ноября 2014 г., № 34570, опубликован 14 ноября 2014 г. в «Российской газете», № 260.

Пунктом 59 Инструкции предусмотрено, что по результатам рассмотрения заявлений и сообщений об административных правонарушениях должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в пределах своей компетенции принимается одно из следующих решений: о возбуждении дела об административном правонарушении (подпункт 59.1); об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (подпункт 59.2); о передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки на рассмотрение государственного органа, органа местного самоуправления, организации или должностного лица, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности (подпункт 59.3); о передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России, на территории обслуживания которого совершено административное правонарушение, разрешение которого отнесено к компетенции органов внутренних дел (подпункт 59.4).

Пятков Д.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать недействующим подпункт 59.3 пункта 59 Инструкции. В обоснование заявленного требования административный истец указал, что оспариваемая норма противоречит статьям 33, 45, 46 Конституции Российской Федерации, пункту 3 части 1, части 2 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – КоАП РФ), части 3 статьи 8, части 1 статьи 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон о порядке рассмотрения обращений граждан) и нарушает его права и законные интересы, так как позволяет должностным лицам территориальных органов МВД России, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, не рассматривать по существу относящиеся к их компетенции сообщения граждан, в которых содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения, и перенаправлять их другому государственному органу по подведомственности на основании сопроводительного письма, оспаривание которого в отсутствие процессуального решения о возбуждении дела об

административном правонарушении или об отказе в его возбуждении не представляется возможным.

Нарушение своих прав административный истец усматривает в том, что территориальным органом МВД России ему было отказано в рассмотрении его обращения об административном правонарушении (нарушении условий безопасности перевозки пассажиров) в связи с необходимостью направления материалов по подведомственности в территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере транспорта со ссылкой на оспариваемое положение Инструкции.

Административный ответчик МВД России и заинтересованное лицо Минюст России административный иск не признали, указав, что Инструкция утверждена уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в оспариваемой части соответствует положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Пяткову Д.В. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. Считает, что суд первой инстанции неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для административного дела, а изложенные в обжалуемом решении выводы не соответствуют обстоятельствам данного дела; суд неправильно применил нормы материального права, не дал оценки всем его доводам, приведённым как в административном иске и судебном заседании, так и в письменном ответе на возражения МВД России.

В жалобе Пятков Д.В. ссылается на то, что положения подпункта 59.3 пункта 59 Инструкции имеют иную формулировку, чем нормы действующего законодательства, регулирующие порядок передачи материалов по подведомственности в рамках производства по делам об административных правонарушениях, вызывают неоднозначное толкование в правоприменительной практике и, по его мнению, необоснованно расширяют возможности полиции, позволяя должностным лицам принимать противоправные решения по обращениям граждан.

МВД России в письменных возражениях на апелляционную жалобу возражало против её удовлетворения, указав, что решение суда первой инстанции принято с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые правоотношения, при правильном их толковании с соблюдением норм процессуального права. В решении дан подробный правовой анализ оспариваемого в части нормативного правового акта на соответствие действующему законодательству, дана оценка доводам административного истца, имеющим значение для дела, оснований, предусмотренных административным процессуальным законодательством для отмены данного решения, не имеется.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию по настоящему делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу административного истца в отсутствие представителя министерства.

Пятков Д.В. в суд апелляционной инстанции не явился, о времени и месте судебного заседания извещён в установленном законом порядке, его явка в судебное заседание не признана обязательной, в связи с чем препятствий для рассмотрения и разрешения данного административного дела в его отсутствие не имеется.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда не находит.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Разрешая данное административное дело, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что по настоящему административному делу такое основание для признания Инструкции не действующей в оспариваемой части отсутствует.

Согласно пункту 1, подпункту 4 пункта 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248, действующего на день издания оспариваемого нормативного правового акта, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и определяет порядок реализации прав и обязанностей полиции, если этот порядок не является предметом регулирования федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Аналогичные полномочия МВД России в настоящее время предусмотрены пунктом 1, подпунктом 4 пункта 2, подпунктом 3 пункта 20 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699.

Суд первой инстанции правильно указал в обжалуемом решении, что Инструкция принята МВД России в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий; порядок принятия нормативного правового акта, а также требования о его государственной регистрации и опубликовании соблюдены. Данные обстоятельства ранее были предметом проверки Верховного Суда Российской Федерации и подтверждены вступившим в законную силу решением от 11 ноября 2016 г. № АКПИ16-914.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что Инструкция в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим

большую юридическую силу, и прав, свобод и законных интересов Пяткова Д.В. не нарушает.

Признавая несостоятельным довод административного истца о несоответствии оспариваемого подпункта 59.3 пункта 59 Инструкции части 3 статьи 8, части 1 статьи 10 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что указанный закон, регулирующий правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, определяет порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, который распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (части 1, 2 статьи 1).

Названный закон, закрепляя право гражданина на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов (пункт 3 статьи 5) предусматривает, что письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (часть 3 статьи 8).

Из содержания Инструкции видно, что она устанавливает порядок приёма, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, должностных и иных лиц о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, предусматривая в пункте 59 право должностного лица, уполномоченного составлять протоколы об административных правонарушениях, в пределах своей компетенции принимать решение в том числе о передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки на рассмотрение по подведомственности (подпункт 59.3). Таким образом, оспариваемые положения Инструкции регулируют правоотношения в области рассмотрения обращений, указывающих на признаки административного правонарушения, которые относятся к сфере законодательства об административных правонарушениях и в противоречие с нормами Закона о порядке рассмотрения обращений граждан в оспариваемой части входить не могут.

Порядок рассмотрения обращений граждан, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, установлен Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, разделом IV «Производство по делам об административных правонарушениях» которого регламентированы вопросы, связанные с возбуждением дела об административном правонарушении или с отказом в его возбуждении.

Так, согласно пункту 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ 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 этого кодекса).

При этом, как следует из положений пунктов 1, 2 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, данный кодекс не предусматривает безусловную обязанность административного органа возбуждать дело об административном правонарушении только по факту получения заявления, сообщения, поскольку такая обязанность связана с наличием достаточных данных, указывающих на событие или состав административного правонарушения.

В части 2 статьи 1.6 КоАП РФ установлено, что применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом.

Подведомственность органов внутренних дел и полномочия должностных лиц этих органов по рассмотрению дел об административном правонарушении и составлению протоколов об административных правонарушениях установлены статьями 23.3, 28.3 КоАП РФ, которыми предусмотрено, что поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (пункт 1 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ).

Из положений статей 29.1, 29.5 КоАП РФ следует, что дело об административном правонарушении по общему правилу рассматривается по месту его совершения; при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья, орган, должностное лицо выясняют вопрос о том, относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела.

Пунктом 5 части 1 статьи 29.4 названного кодекса установлено, что при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешается вопрос, по которому в случае необходимости выносятся определение в том числе о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица.

Исходя из содержания приведённых норм, суд сделал правильный вывод о том, что КоАП РФ предусматривает возможность возбуждения дела об

административном правонарушении только тем должностным лицом, к полномочиям которого оно отнесено законом, исходя из компетенции соответствующего федерального органа и организационной структуры его территориальных подразделений, и допускает передачу материалов, указывающих на событие административного правонарушения, в другой уполномоченный орган или должностному лицу в рамках ведомственного взаимодействия.

Оспариваемые положения Инструкции, устанавливающие право должностного лица, уполномоченного составлять протоколы об административных правонарушениях, передавать заявление (материал) на рассмотрение другому органу или должностному лицу по подведомственности, как верно указано судом первой инстанции в решении, основаны на изложенных выше нормах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не противоречат им, и, вопреки утверждениям административного истца, воспроизведённым также в апелляционной жалобе, не вводят иного, отличного от приведённого в них, правового регулирования в отношении вопросов передачи материалов об административном правонарушении по подведомственности в случае, если их рассмотрение не отнесено к компетенции должностного лица территориального органа МВД России.

Предписания подпункта 59.3 пункта 59 Инструкции согласуются с положениями пункта 5 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ, направлены на реализацию установленных действующим законодательством правил подведомственности дел об административных правонарушениях с целью объективного, всестороннего и оперативного рассмотрения обращений об административном правонарушении с учётом компетенции государственного органа и не допускают возможности нерассмотрения должностными лицами территориального органа МВД России, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, относящихся к их подведомственности обращений по существу, как ошибочно полагает административный истец в апелляционной жалобе.

Какого-либо иного федерального закона или нормативного правового акта, имеющих большую юридическую силу, по иному регулирующих рассматриваемые правоотношения, не имеется.

Утверждения в апелляционной жалобе о том, что нормы Закона о порядке рассмотрения обращений граждан, в частности его часть 3 статьи 8, подлежат применению по аналогии при разрешении вопроса о направлении обращения гражданина в другой государственный орган для его рассмотрения по существу, основаны на неправильном толковании норм законодательства, регламентирующих порядок приёма и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и обращений граждан, содержащих сведения о совершении административного правонарушения.

Доводы апелляционной жалобы о правовой неопределённости Инструкции в оспариваемой части в связи с тем, что она не содержит положений, указывающих на возможность передачи обращения, содержащего

сведения, рассмотрение которых не входит в компетенцию соответствующего государственного органа, на рассмотрение другому государственному органу по подведомственности, ошибочны. Установленное оспариваемым в части нормативным правовым актом правовое регулирование отвечает общеправовому критерию определённости, основания для применения части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отсутствуют, так как данных о том, что применение на практике оспариваемых положений Инструкции не соответствует их истолкованию, выявленному судом при рассмотрении данного административного дела, не имеется.

Из содержания административного искового заявления и апелляционной жалобы усматривается, что, ссылаясь на неопределённость оспариваемых предписаний, их незаконность и нарушение ими прав и законных интересов, административный истец фактически выражает несогласие с действующим правовым регулированием и его целесообразностью. Между тем рассмотрение данного вопроса не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. При разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и вопросы целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает.

Доводы в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции не проверил все доводы административного истца, приведённые им в административном иске в обоснование заявленного требования, неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для дела, ошибочны.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации закреплено, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 статьи 213 названного кодекса, в полном объёме (часть 7 поименованной статьи).

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в полной мере выяснил все обстоятельства, предусмотренные частью 8 статьи 213 данного кодекса, отразил и проанализировал их в обжалуемом решении.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению, выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы административного истца (содержащиеся в административном иске и повторённые в апелляционной

жалобе), имеющие правовое значение для данного административного дела, были проверены судом и получили надлежащую оценку в решении.

Обжалованное решение суда вынесено с соблюдением норм процессуального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Пяткова Дмитрия Валерьевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.Э. Сабуров