



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности абзаца девятого пункта 2 статьи 1, абзацев первого и второго пункта 1 и предложения первого пункта 2 статьи 21, пункта 2 статьи 22 и пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», абзаца второй части 6 статьи 28.3 и предложения второй части 1 статьи 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также пункта 1 части 3 статьи 16.5 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» в связи с жалобой гражданина П.Н.Лакина

город Санкт-Петербург

6 апреля 2023 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности абзаца девятого пункта 2 статьи 1, абзацев первого и

второго пункта 1 и предложения первого пункта 2 статьи 21, пункта 2 статьи 22 и пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», абзаца второй части 6 статьи 28.3 и предложения второй части 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации, а также пункта 1 части 3 статьи 16.5 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина П.Н.Лакина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Н.Кокотова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»:

в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами (абзац девятый пункта 2 статьи 1);

предметом надзора прокуратуры Российской Федерации являются соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (абзацы первый и второй пункта 1 статьи 21);

при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (предложение первое пункта 2 статьи 21);

прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона (пункт 2 статьи 22);

в случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях (пункт 3 статьи 27).

Согласно положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче

осуществления части полномочий (абзац второй части 6 статьи 28.3); при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена данным Кодексом или законом субъекта Российской Федерации (предложение второе части 1 статьи 28.4).

Пункт 1 части 3 статьи 16.5 «Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях» Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (далее – КоАП Москвы) (в редакции, примененной в деле с участием заявителя) устанавливает, что помимо случаев, предусмотренных частями 1 и 2 данной статьи, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП Москвы, в частности его статьей 3.13, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел.

1.1. Гражданин П.Н.Лакин обратился 1 ноября 2020 года в МО МВД России «Коммунарский» г. Москвы с заявлением о принятии мер в отношении его соседей, которые нарушали режим тишины в ночное время. По указанному факту постановлением временно исполняющего обязанности начальника данного межмуниципального отдела от 8 ноября 2020 года отказано в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления, предусмотренного статьей 213 «Хулиганство» УК Российской Федерации. В постановлении указано на возможные признаки в действиях соседей заявителя административного правонарушения, предусмотренного статьей 3.13 КоАП Москвы, и на то, что составление протокола о таком административном правонарушении не относится к полномочиям должностных лиц органов внутренних дел.

23 ноября 2020 года П.Н.Лакин обратился в прокуратуру Троицкого и Новомосковского административных округов (ТиНАО) города Москвы с заявлением о возбуждении дела об административном правонарушении,

предусмотренном статьей 3.13 КоАП Москвы, по тому же факту противоправных действий, приложив к нему постановление от 8 ноября 2020 года. Данное заявление 27 ноября 2020 года было направлено исполняющим обязанности первого заместителя прокурора ТиНАО г. Москвы начальнику УВД по ТиНАО ГУ МВД России по г. Москве для рассмотрения по существу на основании части 3 статьи 8 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Начальник МО МВД России «Коммунарский» г. Москвы ответом от 23 января 2021 года уведомил заявителя о том, что в результате проведенной проверки подтвердились факты, изложенные в его обращении, и доводы, указанные в обращении П.Н.Лакина, признаны обоснованными. По существу поставленного вопроса в ответе органа внутренних дел сообщалось о ранее принятом решении об отказе в возбуждении уголовного дела.

П.Н.Лакин оспорил действия (бездействие) органов прокуратуры по его обращению в порядке административного судопроизводства. Решением Щербинского районного суда города Москвы от 29 июня 2021 года отказано в удовлетворении требований П.Н.Лакина о признании незаконным бездействия прокуратуры и обязанности ее рассмотреть заявление истца в порядке, предусмотренном законодательством об административных правонарушениях. Данное решение оставлено без изменений апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 23 ноября 2021 года и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 25 февраля 2022 года. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 мая 2022 года П.Н.Лакину отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, с чем согласился заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (письмо от 21 июля 2022 года). Суды мотивировали свое решение тем, что орган прокуратуры вправе возбудить дело о любом административном правонарушении при

осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов (часть 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации), однако такой надзор не осуществляется в отношении физических лиц (статья 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

При этом в решении суда кассационной инстанции отмечено, что на момент рассмотрения органом прокуратуры обращения П.Н.Лакина не было заключено соглашение между МВД России и Правительством Москвы о передаче органам внутренних дел полномочий по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы. Вместе с тем указанное обстоятельство не имеет правового значения для рассмотрения дела заявителя, поскольку из содержания данного ему ответа не следует, что должностное лицо прокуратуры ТиНАО г. Москвы возложило на орган внутренних дел обязанность составить протокол об административном правонарушении.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют статьям 1 (часть 1), 2, 15 (части 1 и 2), 17 (часть 3), 18, 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 129 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют органу прокуратуры не принимать процессуальное решение по результатам рассмотрения заявления о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 3.13 КоАП Москвы, и допускают перенаправление этого обращения в орган внутренних дел, к полномочиям которого не относится разрешение указанного вопроса.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе гражданина конституционность законоположений, примененных в его деле, когда им исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты, принимает постановление, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или

сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным основаниями и доводами, изложенными в жалобе. Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства решает исключительно вопросы права, воздерживаясь от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Абзац второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации ранее был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе в аспекте, оспариваемом заявителем. В Постановлении от 2 июля 2018 года № 27-П Конституционный Суд Российской Федерации признал данное положение не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему нормативному содержанию в системе действующего правового регулирования он предполагает, что:

заклучение соглашений о передаче осуществления полномочий по составлению протоколов о предусмотренных законами субъектов Российской Федерации административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, должностным лицам органов внутренних дел (полиции) направлено на обеспечение сбалансированного сочетания интересов образующих единую систему исполнительной власти Российской Федерации федеральных и региональных органов исполнительной власти, отвечающего задачам эффективной административно-правовой защиты прав и свобод граждан;

инициатива заключения таких соглашений должна исходить от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые не могут быть принуждены к их подписанию на неприемлемых для себя организационно-правовых, финансовых или иных условиях, а федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, не вправе произвольно отказывать

органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в их заключении в случаях, когда проекты соответствующих соглашений отвечают требованиям, установленным федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

должностные лица органов внутренних дел (полиции) обязаны – в рамках полномочий, возложенных на них Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», – оказывать содействие в привлечении виновных в совершении предусмотренных законами субъектов Российской Федерации административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, и при отсутствии соответствующих соглашений, заключенных между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и МВД России.

Как особо указал Конституционный Суд Российской Федерации в названном Постановлении, в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в случае обращения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о совершенных административных правонарушениях, сотрудники полиции могут осуществлять доставку и административное задержание лиц, привлекаемых к ответственности, при выявлении любых административных правонарушений (пункт 1 части 1 статьи 27.2 и пункт 1 части 1 статьи 27.3), вправе производить в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства, а также изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотра транспортного средства (часть 2 статьи 27.7, часть 2 статьи 27.9 и часть 1 статьи 27.10).

Соответственно, абзац второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации не нарушает конституционных прав заявителя в оспариваемом им аспекте. Следовательно, производство по настоящему делу в части проверки конституционности этого законоположения подлежит прекращению на основании пункта 3 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются абзац девятый пункта 2 статьи 1, абзацы первый и второй пункта 1 и предложение первое пункта 2 статьи 21, пункт 2 статьи 22 и пункт 3 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предложение второе части 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации и пункт 1 части 3 статьи 16.5 КоАП Москвы в той мере, в какой на их основании в системе действующего правового регулирования определяются должностные лица, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы, в отношении граждан.

2. Провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства и гарантируя государственную защиту прав и свобод человека и гражданина как основное право, Конституция Российской Федерации устанавливает обеспечивающий реализацию этих положений механизм организации и функционирования публичной власти и, прежде всего, определяет Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, а в качестве одной из основ федеративного устройства – единство системы государственной власти и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (статья 1, часть 1; статья 2; статья 5, часть 3; статья 45, часть 1, Конституции Российской Федерации), что, в частности, подразумевает наличие у каждого уровня государственной власти сферы полномочий, за

которую она несет самостоятельную ответственность, и вместе с тем возможность оказания федеральной властью содействия властям субъектов в реализации их полномочий в порядке и формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Так, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «в», Конституции Российской Федерации), а защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, административное и административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты «б» и «к» части 1, Конституции Российской Федерации). По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Законодательство об административных правонарушениях, задачами которого являются в том числе защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, общественного порядка и общественной безопасности от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений (статья 1.2 КоАП Российской Федерации), состоит из Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 1.1 КоАП Российской Федерации). Предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях закреплены соответственно в части 1 статьи 1.3 и части 1 статьи 1.3¹ КоАП Российской Федерации. В частности, к ведению субъектов Российской Федерации отнесено определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных

правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (пункт 6 части 1 статьи 1.3¹ данного Кодекса).

Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений, порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе в части возбуждения дел об административных правонарушениях, законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями допустимости ограничений прав и свобод, их соразмерности конституционно одобряемым целям, а также обязан соблюдать гарантируемое ее статьей 19 (часть 1) равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение и порядок привлечения к ответственности за него должны быть четко определены в законе, причем так, чтобы исходя из текста нормы – в случае необходимости с помощью данного судами толкования – каждый вовлеченный в область действия законодательства об административных правонарушениях мог предвидеть последствия тех или иных действий (бездействия). Иное может вести к противоречивому и произвольному применению мер административной ответственности, что подрывает действие гарантий защиты прав, свобод и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, потерпевших, других участников производства по делам об административных правонарушениях.

3. В соответствии со статьей 129 (часть 1) Конституции Российской Федерации прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции; полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом. Указанные функции и полномочия прокуратуры призваны обеспечить действенность положений Конституции

Российской Федерации о высшей ценности человека, его прав и свобод, верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов, равенстве всех перед законом и судом, гарантиях государственной, в том числе судебной, защиты прав и свобод (статья 2; статья 4, часть 2; статьи 15, 17, 18; статья 19, часть 1; статья 45, часть 1; статья 46, часть 1).

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами (абзац девятый пункта 2 статьи 1). Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона (пункт 2 статьи 22). В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях (пункт 3 статьи 27).

В соответствии с названным Федеральным законом органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в отношении федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов

местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых перечисленными органами и должностными лицами (пункт 1 статьи 21). В отношении указанных органов и должностных лиц органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (пункт 1 статьи 26).

Осуществляя данные виды надзора, органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц (пункт 2 статьи 21, пункт 2 статьи 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Это принципиальное требование, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, подчеркивает именно вневедомственный и межотраслевой характер прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей, а следовательно, распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует специальный (ведомственный) государственный контроль (надзор) (Постановление от 17 февраля 2015 года № 2-П).

Приведенным положениям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» корреспондирует часть 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации, которая содержит перечень статей данного Кодекса, закрепляющих составы административных правонарушений, дела по которым возбуждает прокурор. Наряду с этим установлено, что при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое

предусмотрена данным Кодексом или законом субъекта Российской Федерации. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление (часть 2 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации).

Соответственно, если прокурор, осуществляя указанные надзорные полномочия и установив наличие повода и достаточных данных для возбуждения дела об административном правонарушении, которое не относится к указанным в части 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации, придет к выводу, что из фактических обстоятельств следует необходимость реагирования именно в такой форме для восстановления правопорядка с точки зрения целей и задач прокурорского надзора, в частности если уполномоченные органы не отреагировали надлежащим образом или не определены, то он вправе возбудить дело о соответствующем административном правонарушении, в том числе в отношении гражданина.

Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 февраля 2015 года № 2-П, с учетом характера возложенных на прокуратуру Российской Федерации публичных функций, связанных с поддержанием правопорядка и обеспечением своевременного восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан и их объединений, предполагается, что органы прокуратуры должны адекватно реагировать с помощью всех доступных им законных средств на ставшие известными факты нарушения законов независимо от источника информации, включая информацию, полученную прокурором самостоятельно на законных основаниях.

Поэтому обращение гражданина, содержащее сведения о совершенном административном правонарушении, которое не относится к административным правонарушениям, дела о которых в соответствии с частью 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации уполномочен возбуждать прокурор, подлежит рассмотрению прокурором не на основании данного Кодекса, а на основании Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и может являться основанием для прокурорского

надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, при осуществлении которого прокурор, если придет к выводу о наличии необходимости возбуждения дела об административном правонарушении, может возбудить такое дело о любом административном правонарушении по основаниям и в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Тот факт, что данное регулирование предоставляет прокурору право возбудить дело об административном правонарушении, не возлагая на него соответствующей обязанности и тем самым признавая наличие у него определенной дискреции при принятии мер реагирования, не может рассматриваться как нарушение прав граждан, направляющих обращения в прокуратуру, с учетом того что действующее правовое регулирование не исключает иные способы защиты гражданами своих прав от противоправных действий, в том числе принятие мер по прекращению нарушения их прав и возмещению вреда в судебном порядке.

Полная же подмена органов (должностных лиц), уполномоченных возбуждать дело об административном правонарушении, прокурором, пусть даже и в связи с наличием в законе субъекта Российской Федерации пробела в части определения должностного лица, уполномоченного возбуждать дело об административном правонарушении, не согласовывалась бы с целями и задачами прокурорского надзора и с координирующей ролью прокуратуры Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора). Такая подмена также означала бы формирование механизма обхода положений абзаца второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации, которые устанавливают порядок передачи федеральному органу исполнительной власти полномочий по составлению протоколов о посягающих на общественный порядок и общественную безопасность административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, и которые

признаны соответствующими Конституции Российской Федерации Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2018 года № 27-П.

При этом, реализуя в ситуации указанного пробела право возбудить дело об административном правонарушении, прокурор также может инициировать меры по приведению соответствующего закона субъекта Российской Федерации в соответствие с актами большей юридической силы.

Следовательно, абзац девятый пункта 2 статьи 1, абзацы первый и второй пункта 1 и предложение первое пункта 2 статьи 21, пункт 2 статьи 22, пункт 3 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и предложение второе части 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они не исключают права прокурора возбудить дело об административном правонарушении, не относящемся к административным правонарушениям, дела о которых в соответствии с частью 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации уполномочен возбуждать именно прокурор, в том числе в отношении гражданина, в случае если при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдением прав и свобод человека и гражданина будет установлено, что имеются поводы и достаточные данные для возбуждения дела об этом административном правонарушении и из фактических обстоятельств следует необходимость реагирования именно в такой форме для восстановления правопорядка с точки зрения целей и задач прокурорского надзора, в частности если уполномоченные органы не отреагировали надлежащим образом или не определены. При этом обязанность рассматривать вопрос о возбуждении дела и возбудить дело о таком административном правонарушении по обращению гражданина на прокурора не возлагается.

4. Закон города Москвы от 12 июля 2002 года № 42 «О соблюдении покоя граждан и тишины в городе Москве» (в первоначальной редакции именованный Законом города Москвы «Об административной ответственности за нарушение покоя граждан и тишины в ночное время в городе Москве»), вступивший в силу 16 августа 2002 года, предусматривает, что нарушение покоя граждан и тишины в городе Москве влечет административную ответственность в соответствии с КоАП Москвы (статья 3). До вступления в силу 1 января 2008 года КоАП Москвы административная ответственность за нарушение покоя граждан и тишины предусматривалась Законом города Москвы от 12 июля 2002 года № 42 (статьи 1–5).

Согласно статье 3.13 КоАП Москвы совершение указанных в ней действий, нарушающих тишину и покой граждан, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от четырех тысяч до восьми тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до восьмидесяти тысяч рублей. Предусмотренные данной статьей административные правонарушения посягают на общественный порядок и общественную безопасность. Административной ответственности по статье 3.13 КоАП Москвы подлежат граждане, достигшие к моменту совершения соответствующего административного правонарушения возраста шестнадцати лет (часть 1 статьи 2.3 КоАП Российской Федерации).

В соответствии с КоАП Москвы дела об административных правонарушениях, предусмотренных его статьей 3.13, в отношении несовершеннолетних граждан рассматривают районные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (пункт 2 статьи 16.3), а должностные лица этих комиссий уполномочены составлять протоколы о таких административных правонарушениях (пункт 1 статьи 16.5).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы, в отношении совершеннолетних граждан рассматривают административные комиссии префектур административных

округов города Москвы по делам об административных правонарушениях, если данные административные округа в соответствии с правовыми актами города Москвы включают в себя поселения, и административные комиссии управ районов города Москвы по делам об административных правонарушениях (пункты 18.1 и 19 статьи 16.3 КоАП Москвы). Вместе с тем должностные лица названных административных комиссий не уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях (пункт 1 статьи 16.5 КоАП Москвы). В соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 16.5 КоАП Москвы (в редакции, примененной в деле заявителя) протоколы об указанных административных правонарушениях уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 247-ФЗ «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (вступил в силу 22 июля 2014 года) часть 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации дополнена абзацем вторым, согласно которому протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

При этом Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 года № 924 утверждены Правила заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих

полномочий. Пунктом 4 этих Правил установлен следующий порядок разрешения разногласий в процессе согласования проекта соглашения сторонами. В случае если проект соглашения не будет согласован сторонами по истечении установленного срока, сторона – инициатор заключения соглашения может обратиться в Правительственную комиссию по проведению административной реформы для рассмотрения разногласий. Указанная Комиссия в месячный срок на своем заседании рассматривает вопросы, связанные с заключением соглашения, и принимает согласованное сторонами решение о подписании соглашения либо о прекращении процедуры его заключения. По обращению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Комиссия принимает решение о направлении материалов, связанных с заключением соглашения, для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации, которое в месячный срок принимает по представленным материалам окончательное решение.

Следовательно, порядок заключения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и МВД России соглашений о передаче должностным лицам органов внутренних дел (полиции) осуществления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, исключает как произвольный отказ МВД России от подписания соглашения, содержание которого отвечает предъявляемым нормативным требованиям, так и принуждение к его заключению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вопреки положениям конституций (уставов) и законов данных субъектов Российской Федерации и (или) на неприемлемых для них условиях (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2018 года № 27-П).

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 247-ФЗ, как следует из пояснительной записки к соответствующему законопроекту, был принят в

том числе с учетом того, что суды общей юрисдикции неоднократно признавали не соответствующими федеральному законодательству и недействующими законы субъектов Российской Федерации, которые возлагали на должностных лиц внутренних дел (полиции) полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, с чем согласился Верховный Суд Российской Федерации (определения Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2013 года № 46-АПГ13-2, от 14 августа 2013 года № 78-АПГ13-15 и от 13 ноября 2013 года № 91-АПГ13-2).

Таким образом, с момента вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2014 года № 247-ФЗ и до заключения указанного в абзаце втором части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации соглашения на должностных лиц органов внутренних дел (полиции) не могли быть возложены полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, а соответствующие положения законов субъектов Российской Федерации более не подлежали применению, если еще ранее они не были признаны судами общей юрисдикции недействующими. Такое регулирование требовало незамедлительного внесения необходимых изменений в законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, содержащих соответствующие положения, в том числе Москвы, с тем чтобы обеспечить возможность реализации установленных ими мер ответственности.

5. Законом города Москвы от 8 июня 2022 года № 18 «О внесении изменений в статью 16.5 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» внесен ряд поправок в часть 3 статьи 16.5 КоАП Москвы.

5.1. Так, из ее пункта 1 исключено указание на статью 3.13 КоАП Москвы. При этом она дополнена пунктом 1.2, согласно которому должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы, в случае если передача полномочий по составлению протоколов об указанных административных правонарушениях предусмотрена соглашением между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и Правительством Москвы (пункты 1 и 2 статьи 1 Закона города Москвы от 8 июня 2022 года № 18).

Кроме того, согласно новой редакции пункта 14 части 3 статьи 16.5 КоАП Москвы полномочием по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы, в отношении граждан и должностных лиц наделены должностные лица уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы, осуществляющего муниципальный контроль в сфере благоустройства в качестве полномочий по осуществлению вида регионального государственного контроля (надзора), ведомственный контроль в сфере благоустройства, региональный государственный контроль (надзор) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, муниципальный контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, региональный государственный контроль (надзор) в области технического состояния и эксплуатации самоходных машин и других видов техники, региональный государственный контроль (надзор) в области технического состояния и эксплуатации аттракционов (пункт 3 статьи 1 Закона города Москвы от 8 июня 2022 года № 18). В соответствии с постановлением Правительства Москвы от 8 сентября 2009 года № 960-ПП таким органом является Объединение административно-технических инспекций города Москвы.

Наделение должностных лиц Объединения административно-технических инспекций города Москвы полномочием по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы, в отношении граждан позволяет применять указанную статью тогда, когда отсутствует соглашение между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и Правительством Москвы о передаче должностным лицам органов внутренних дел (полиции) полномочий по составлению протоколов об указанных административных правонарушениях.

Следовательно, положения статьи 1 Закона города Москвы от 8 июня 2022 года № 18 направлены на приведение КоАП Москвы в соответствие с абзацем вторым части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации применительно к определению должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях по статье 3.13 КоАП Москвы. Однако согласно статье 2 Закона города Москвы от 8 июня 2022 года № 18 положения его статьи 1 вступают в силу со дня вступления в силу предусмотренного частью 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации соглашения между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и Правительством Москвы о передаче полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы. Поскольку такое соглашение не заключено, то пункт 1 части 3 статьи 16.5 КоАП Москвы сохраняет прежнюю редакцию, не подлежащую применению с 22 июля 2014 года.

Это означает, что КоАП Москвы порождает в рамках избранной законодателем Москвы модели правового регулирования пробел, состоящий в отсутствии возможности возбуждения дел об административных

правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы, в отношении совершеннолетних граждан (пункт 3 части 4 статьи 28.1 КоАП Российской Федерации). При этом отсутствуют законные основания для привлечения последних к административной ответственности по статье 3.13 КоАП Москвы без составления протокола о соответствующем административном правонарушении в порядке, предусмотренном частью 1 статьи 28.6 КоАП Российской Федерации, поскольку должностные лица административных комиссий, рассматривающих дела о таких административных правонарушениях, не наделены полномочием выносить постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы, непосредственно на месте совершения физическим лицом соответствующего административного правонарушения.

5.2. Указанный законодательный пробел, сохраняющийся более восьми лет, подрывает законные ожидания граждан относительно того, что установленные законодателем меры административной ответственности будут надлежащим образом применяться (статья 17, часть 1; статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3; статья 75¹ Конституции Российской Федерации). Поскольку данный пробел в силу его длительного существования способен порождать у граждан сомнения относительно действенности конституционного правопорядка в части обеспечения их права на отдых, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду, гарантированности государственной, в том числе судебной, защиты их прав и свобод (статья 37, часть 5; статья 41, часть 1; статья 42; статья 45, часть 1; статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации), его устранение приобретает конституционное значение, требуя адекватных мер правового реагирования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 января 2023 года № 1-П).

При этом он не может быть преодолен на практике посредством толкования и (или) применения норм права по аналогии в силу принципа верховенства закона (статья 4, часть 2; статья 15, части 1 и 2, Конституции

Российской Федерации). Не может он быть устранен и непосредственным применением Конституции Российской Федерации, поскольку требуется внесение необходимых изменений в законодательство города Москвы об административных правонарушениях.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации положения Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом во взаимосвязи с критериями справедливости и соразмерности при установлении условий реализации того или иного права и его ограничений (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3) подразумевают возможность для участников правоотношений в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты (постановления от 20 июля 2011 года № 20-П и от 2 июля 2020 года № 32-П). Это продиктовано, кроме прочего, принципом поддержания доверия к закону и действиям государства (преамбула, статьи 19 и 75¹ Конституции Российской Федерации), который вытекает из требований юридического равенства и справедливости в правовом демократическом государстве, поскольку они предполагают не только правовую определенность, но и предсказуемость правового регулирования (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 25 июня 2015 года № 17-П, от 19 апреля 2018 года № 16-П, от 20 июля 2018 года № 34-П, от 28 февраля 2019 года № 13-П, от 12 марта 2021 года № 6-П и др.).

5.3. Таким образом, пункт 1 части 3 статьи 16.5 КоАП Москвы не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 37 (часть 5), 41 (часть 1), 42, 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 75¹, в той мере, в какой он во взаимосвязи с другими положениями КоАП Москвы в течение длительного времени не определяет должностных лиц, которые могут в системе действующего правового регулирования возбуждать дела (составлять протоколы) об административных правонарушениях, предусмотренных

статьей 3.13 КоАП Москвы, в отношении совершеннолетних граждан, не обеспечивая тем самым надлежащего механизма привлечения их к административной ответственности за данное правонарушение.

Законодателю города Москвы надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на ее положениях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации – внести в законодательство города Москвы об административных правонарушениях необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления. Законодатели иных субъектов Российской Федерации обязаны внести вытекающие из настоящего Постановления изменения в законы об административных правонарушениях соответствующих субъектов Российской Федерации, если такие законы содержат регулирование, аналогичное признанному в настоящем Постановлении не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Впредь до внесения в правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы, в отношении совершеннолетних граждан уполномочены составлять должностные лица Объединения административно-технических инспекций города Москвы. При этом должностные лица органов внутренних дел (полиции) обязаны в рамках полномочий, возложенных на них Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральным законом «О полиции», оказывать содействие в привлечении к административной ответственности виновных в совершении указанных административных правонарушений и при отсутствии соответствующего соглашения между МВД России и Правительством Москвы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2018 года № 27-П).

Поскольку пересмотр судебных решений, вынесенных по делу П.Н.Лакина, не может привести к восстановлению его прав, Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с частью

четвертой статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» полагает, что П.Н.Лакин – как лицо, инициировавшее вопрос о проверке законоположения, признанного Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении не соответствующим Конституции Российской Федерации, – имеет право на применение в отношении него компенсаторных механизмов, чьи форма и размер определяются Щербинским районным судом города Москвы, рассмотревшим в первой инстанции дело с участием П.Н.Лакина, в котором это законоположение было применено.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать абзац девятый пункта 2 статьи 1, абзацы первый и второй пункта 1 и предложение первое пункта 2 статьи 21, пункт 2 статьи 22 и пункт 3 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предложение второе части 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они не исключают права прокурора возбудить дело об административном правонарушении, не относящемся к административным правонарушениям, дела о которых в соответствии с частью 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации уполномочен возбуждать именно прокурор, в том числе в отношении гражданина, в случае если при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдением прав и свобод человека и гражданина будет установлено, что имеются поводы и

достаточные данные для возбуждения дела об этом административном правонарушении и из фактических обстоятельств следует необходимость реагирования именно в такой форме для восстановления правопорядка с точки зрения целей и задач прокурорского надзора, в частности если уполномоченные органы не отреагировали надлежащим образом или не определены; при этом обязанность рассматривать вопрос о возбуждении дела и возбудить дело о таком административном правонарушении по обращению гражданина на прокурора не возлагается.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл абзаца девятого пункта 2 статьи 1, абзацев первого и второго пункта 1 и предложения первого пункта 2 статьи 21, пункта 2 статьи 22 и пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и предложения второй части 1 статьи 28.4 КоАП Российской Федерации является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Признать пункт 1 части 3 статьи 16.5 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 37 (часть 5), 41 (часть 1), 42, 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 75¹, в той мере, в какой он во взаимосвязи с другими положениями КоАП Москвы в течение длительного времени не определяет должностных лиц, которые могут в системе действующего правового регулирования возбуждать дела (составлять протоколы) об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы, в отношении совершеннолетних граждан.

4. Законодателю города Москвы надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на ее положениях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации – внести в законодательство города Москвы об административных правонарушениях необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления. Законодатели иных субъектов Российской Федерации

Федерации обязаны внести вытекающие из настоящего Постановления изменения в законы об административных правонарушениях соответствующих субъектов Российской Федерации, если такие законы содержат регулирование, аналогичное признанному в настоящем Постановлении не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Впредь до внесения в правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 3.13 КоАП Москвы, в отношении совершеннолетних граждан уполномочены составлять должностные лица Объединения административно-технических инспекций города Москвы; при этом должностные лица органов внутренних дел (полиции) обязаны в рамках полномочий, возложенных на них Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральным законом «О полиции», оказывать содействие в привлечении к административной ответственности виновных в совершении указанных административных правонарушений и при отсутствии соответствующего соглашения между МВД России и Правительством Москвы.

5. Гражданин Лакин Павел Николаевич имеет право на применение в отношении него компенсаторных механизмов, чья форма и размер определяются Щербинским районным судом города Москвы, рассмотревшим в первой инстанции дело с его участием.

6. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности абзаца второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации.

7. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

8. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», официальных изданиях органов государственной

власти города Москвы и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 15-П