

**П Р А К Т И К А Д Е Я Т Е Л Ь Н О С Т И
О Р Г А Н О В В Н У Т Р Е Н Н И Х Д Е Л
П О С О С Т А В Л Е Н И Ю П Р О Т О К О Л О В
О Б А Д М И Н И С Т Р А Т И В Н Ы Х П Р А В О Н А Р У Ш Е Н И Я Х
З А Н А Р У Ш Е Н И Е З А К О Н О Д А Т Е Л Ь С Т В А
В О Б Л А С Т И О Б Е С П Е Ч Е Н И Я
С А Н И Т А Р Н О - Э П И Д Е М И О Л О Г И Ч Е С К О Г О
Б Л А Г О П О Л У Ч И Я Н А С Е Л Е Н И Я**

МОСКВА 2023

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

**ПРАКТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
ПО СОСТАВЛЕНИЮ ПРОТОКОЛОВ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО
БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

Аналитический обзор

МОСКВА 2023

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом ВНИИ МВД России*

Рецензенты:

А. В. Лекомцев, кандидат юридических наук
(ВИПК МВД России);

Д. Н. Шурухнова, кандидат юридических наук, доцент
(МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя)

Авторы:

А. М. Запаренко, начальник 3 отдела НИЦ № 4,
кандидат юридических наук;

Н. Г. Киселёва, ведущий научный сотрудник 3 отдела НИЦ № 4,
кандидат юридических наук;

М. В. Андреев, старший научный сотрудник 1 отдела НИЦ № 4;

Н. А. Клевцова, старший научный сотрудник 2 отдела НИЦ № 4

Практика деятельности органов внутренних дел по составлению протоколов об административных правонарушениях за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения : аналитический обзор / А. М. Запаренко, Н. Г. Киселёва, М. В. Андреев, Н. А. Клевцова. – Москва : ВНИИ МВД России, 2023. – 26 с.

Рассматриваются особенности обеспечения защиты здоровья сотрудников полиции в условиях распространения опасных инфекционных заболеваний при применении мер обеспечения производства по делам об административных нарушениях, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП РФ, чч. 1 и 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ, практика использования средств фото- и видеофиксации при выявлении административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Для руководителей и сотрудников органов внутренних дел, научных сотрудников научных организаций, преподавателей, слушателей и курсантов образовательных организаций МВД России.

ВВЕДЕНИЕ

В период распространения коронавирусной инфекции COVID-19 в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) были введены новые составы административных правонарушений, предусматривающие административную ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. При этом в практике применения данных норм имели место проблемы при квалификации указанных составов административных правонарушений, а также при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях сотрудниками полиции, что в свою очередь негативно отразилось на результатах правоприменительной деятельности, в том числе повлекло увеличение числа жалоб, поступающих на постановления, решения, принятые по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях соответствующей категории.

В аналитическом обзоре рассмотрены особенности квалификации административных правонарушений, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП РФ «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения», а также чч. 1 и 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения, в том числе соблюдение мер безопасности»; проанализирована практика деятельности органов внутренних дел по составлению протоколов об административных правонарушениях в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также предложены направления ее совершенствования.

При подготовке аналитического обзора использованы информационные и справочные материалы, предоставленные ГУОООП МВД России, территориальными органами МВД России по субъектам

Российской Федерации¹, материалы судебной практики, а также СПС КонсультантПлюс.

Аналитический обзор может быть использован в служебной деятельности заинтересованных подразделений центрального аппарата МВД России, подразделений территориальных органов МВД России, а также в учебном процессе образовательных организаций системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

¹ См.: Информационно-справочные материалы МВД России по Республике Татарстан (исх. от 18.08.2022 № 30/ 1957), МВД России по Республике Башкортостан (исх. от 21.07.2022 № 1/4241), ГУ МВД России по Краснодарскому краю (исх. от 01.08.2022 № 5/2/28-4242), ГУ МВД России по г. Москве (исх. от 01.08.2022 № 1/14364), ГУ МВД России по Омской области (исх. от 01.08.2022 № 6-3/3131), ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (исх. от 29.07.2022 № 11/5-4979), ГУ МВД России по Московской области (исх. от 03.08.2022 № 19/2329), ГУ МВД России по Ростовской области (исх. от 29.06.2022 № 23/4-1188), ГУ МВД России по Пермскому краю (исх. от 05.08.2022 № 1/7361).

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТАВОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Административная ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения предусмотрена ст. 6.3 КоАП РФ.

Частью 1 данной статьи устанавливается административная ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий.

В связи с ситуацией, связанной с распространением в Российской Федерации опасного инфекционного заболевания COVID-19, данная статья была дополнена ч. 2, предусматривающей административную ответственность за действия (бездействие), которые указаны в ч. 1 ст. 6.3 КоАП РФ, совершенные в период режима ЧС² или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), либо невыполнение в установленный срок выданного в указанные периоды законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, а также ч. 3, устанавливающей административную ответственность за действия (бездействие), указанные в ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, повлекшие причинение вреда здоровью человека или смерть человека, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены составлять прото-

² Далее – ЧС.

колы об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП РФ.

Ввиду наличия указанных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях следует обратить внимание на вопросы, связанные с квалификацией вышеуказанных деяний, в целях недопущения нарушений при осуществлении данной деятельности.

Полагаем, что при квалификации указанных правонарушений необходимо в первую очередь учитывать особенности признаков объективной стороны.

Так, объективной стороной административного правонарушения, влекущего административную ответственность по ч. 2 ст. 6.3 КоАП, является нарушение действующих санитарных правил и гигиенических нормативов.

Следует отметить, что подобное разделение санитарных правил и гигиенических нормативов не вполне соотносится со ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон № 52), в соответствии с которой понятие «санитарные правила» включает в себя санитарно-эпидемиологические правила и гигиенические нормативы, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования. Утверждение данных требований является особым видом государственной деятельности, осуществляемой Роспотребнадзором и именуемой государственным санитарно-эпидемиологическим нормированием (п. 1 ст. 37 Федерального закона № 52). Результатом данной деятельности являются специальные нормативные правовые акты – санитарные правила³, соблюдение которых обязательно для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (ст. 39 Федерального закона № 52).

В сфере борьбы с COVID-19 были утверждены общие Санитарно-эпидемиологические правила – СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»⁴, а также санитарные правила специального характера. Нарушение именно этих санитар-

³ См.: Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании: постановление Правительства Рос. Федерации от 24 июля 2000 г. № 554, п 1 и 2 // КонсультантПлюс.

⁴ См.: Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»: постановление Главного государственного санитарного врача Рос. Федерации от 22 мая 2020 г. № 15 // КонсультантПлюс.

ных правил в первую очередь образует объективную сторону деяния, предусмотренного ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

Спорные ситуации возникают при решении вопроса о наличии состава административного правонарушения в действиях (бездействии) лица, привлекаемого к ответственности, в случае нарушения им не самих санитарных правил, а рекомендаций, издаваемых Роспотребнадзором.

Так, суды не находят оснований для привлечения должностных лиц к административной ответственности за нарушение положений Рекомендаций по профилактике новой коронавирусной инфекции (COVID-19) среди работников, направленных письмом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 10 марта 2020 г. № 02/3853-2020-27, поскольку эти положения носят рекомендательный характер⁵. Аналогичное мнение высказано судом в отношении Рекомендаций Роспотребнадзора по профилактике новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на предприятиях торговли⁶. Суды пришли к выводу, что положения методических документов носят рекомендательный характер, не содержат правовых норм и не направлены на установление, изменение или отмену прав и обязанностей граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; какая-либо ответственность за неисполнение рекомендаций не предусмотрена.

В другом случае при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении суд указал, что доводы жалобы о рекомендательном характере рассматриваемых нормативных актов Роспотребнадзора основаны на их неверном толковании, а

⁵ См.: Постановление Кировского городского суда Ленинградской области от 28 апр. 2020 г. по делу № 5-130/2020 // ГАС «Правосудие». Уникальный идентификатор дела: 47RS0009-01-2020-000664-11. URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 19.06.2023); Постановление Кировского городского суда Ленинградской области от 28 апреля 2020 г. по делу № 5-131/2020 // ГАС «Правосудие». Уникальный идентификатор дела: 47RS0009-01-2020-000673-81. URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 19.06.2023); Решение Верховного суда Удмуртской Республики от 7 сент. 2020 г. по делу № 12-211/2020 // ГАС «Правосудие». Уникальный идентификатор дела: 18RS0002-01-2020-003764-52. URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 19.06.2023).

⁶ См.: МР 3.1/2.3.5.0191-20.3.1 «Профилактика инфекционных болезней. 2.3.5. Предприятия торговли. Рекомендации по профилактике новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в предприятиях торговли: методические рекомендации»: утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 1 июня 2020 г.

значит, нарушение этих актов может служить основанием для привлечения к административной ответственности⁷.

Применительно к данным составам административных правонарушений также следует различать понятия «ограничительные мероприятия (карантин)» и «самоизоляция».

Согласно Федеральному закону № 52 ограничительные мероприятия (карантин) – административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

При этом карантин выделяется как наиболее жёсткая фаза ограничительных мероприятий⁸.

Термин «самоизоляция» упоминается в приложении к Письму Роспотребнадзора от 15 марта 2020 г. № 02/4162-2020-27 «О дополнительных мерах по организации СКК и медицинского наблюдения», содержащем Рекомендации по обеспечению основных принципов самоизоляции, и подразумевает изоляцию лиц, прибывших из неблагополучных по COVID-19 стран, в изолированной квартире с исключением контакта с членами своей семьи или другими лицами. При этом изолируемый должен находиться в помещении, где проживает как собственник, наниматель или на других законных основаниях. Изолируемый не ограничен в своих правах на территории своего жилья (контакт с людьми возможен посредством видео-, аудио-, интернет-связи), однако покидать его не имеет права.

Контроль за соблюдением изолированными лицами всех ограничений и запретов, которые были включены в понятие «самоизоляция», возлагался на участковых уполномоченных полиции (проведение инструктажа с изолируемым, контроль по телефону лиц, подлежащих изоляции). Участковые уполномоченные полиции осуществляли надлежащий надзор, разъясняли условия изоляции на дому и последствия нарушения режима.

Проблемы при квалификации деяний по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ возникали также при установлении признаков еще одного деяния,

⁷ См.: Решение Свердловского областного суда от 28 октября 2020 г. по делу № 71-642/2020 // КонсультантПлюс.

⁸ См.: Методические рекомендации от 30 марта 2020 г. № МР 3.1.0170-20 «Профилактика инфекционных болезней. Эпидемиология и профилактика COVID-19»: утв. Главным государственным санитарным врачом.

предусмотренного указанной частью - невыполнение в установленный срок выданного законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий. Указанный состав правонарушения по содержанию является специальным по отношению к составам, предусмотренным ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль) и ч. 1 ст. 19.5 КоАП (невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства).

Субъектом правонарушений, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП РФ выступает лицо, на которое возложена обязанность по соблюдению санитарно-эпидемиологических норм: гражданин, должностное лицо, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо.

С субъективной стороны данные правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Уполномоченным должностным лицам необходимо разграничивать административные правонарушения, предусмотренные ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ, и уголовно наказуемые деяния, предусмотренные ст. 236 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) «Нарушение санитарно-эпидемиологических правил». Следует отметить, что указанная статья УК РФ также претерпела изменения в 2020 г. в период распространения COVID-19 и была дополнена третьей частью⁹.

Ответственность по ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ наступает, если из-за нарушения санитарно-эпидемиологических правил причинен вред здоровью одного или нескольких лиц, но не установлено массовое заболевание или отравление людей либо угроза наступления таких последствий (ч. 1 ст. 236 УК РФ).

От вышеуказанных составов административных правонарушений следует отличать составы административных правонарушений,

⁹ См.: О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федер. закон от 1 апр. 2020 г. № 100-ФЗ.

предусмотренные ч. 1 и 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ «Невыполнение правил поведения при ЧС или угрозе ее возникновения».

Применение данной статьи на практике, наряду со ст. 6.3 КоАП РФ, в связи с распространением COVID-19 вызвало ряд сложностей у уполномоченных должностных лиц ввиду возникшей конкуренции правовых норм. В субъектах Российской Федерации не было единообразия при квалификации деяний, связанных с нарушениями ограничений, введенных актами органов как федерального, так и регионального уровней власти.

Согласно п. 18 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6.1 КоАП РФ, вправе составлять должностные лица органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС.

Перечень должностных лиц указанных органов, включая должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержден Правительством Российской Федерации¹⁰, в него включены и должностные лица органов внутренних дел (полиции).

Частью 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения ЧС, или в зоне ЧС, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ действия (бездействие), предусмотренные частью 1 данной статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, либо повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи.

Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или ЧС утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения,

¹⁰ См.: О перечне должностных лиц органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 12 апр. 2020 г. № 975-р // КонсультантПлюс.

обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» (далее – Правила).

Согласно п. 3 Правил при введении режима повышенной готовности или ЧС на территории, на которой существует угроза возникновения ЧС, или в зоне ЧС граждане обязаны:

а) соблюдать общественный порядок, требования законодательства Российской Федерации о защите населения и территорий от ЧС, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;

б) выполнять законные требования (указания) руководителя ликвидации ЧС, представителей экстренных оперативных служб и иных должностных лиц, осуществляющих мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации (далее – уполномоченные должностные лица);

в) при получении инструкций (указаний) от уполномоченных должностных лиц, в том числе через средства массовой информации или операторов связи, эвакуироваться с территории, на которой существует угроза возникновения ЧС, или из зоны ЧС и (или) использовать средства коллективной и индивидуальной защиты и другое имущество (в случае его предоставления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями), предназначенное для защиты населения от ЧС;

г) при обнаружении пострадавшего (пострадавших) принимать меры по вызову уполномоченных должностных лиц и до их прибытия при отсутствии угрозы жизни и здоровью оказывать пострадавшему (пострадавшим) первую помощь;

д) иметь при себе и предъявлять по требованию уполномоченных должностных лиц документ, удостоверяющий личность гражданина, а также документы (при наличии), дающие право не соблюдать требования, установленные подп. «в» настоящего пункта и подп. «б» и «в» п. 4 Правил.

Согласно п. 4 Правил при угрозе возникновения или возникновении ЧС гражданам запрещается:

а) создавать условия, препятствующие и затрудняющие действия уполномоченных должностных лиц и работников общественного транспорта;

б) заходить за ограждение, обозначающее зону ЧС или иную опасную зону;

в) осуществлять действия, создающие угрозу собственной безопасности, жизни и здоровью;

г) осуществлять действия, создающие угрозу безопасности, жизни, здоровью, санитарно-эпидемиологическому благополучию иных лиц, находящихся на территории, на которой существует угроза возникновения ЧС, или в зоне ЧС;

д) распространять заведомо недостоверную информацию об угрозе возникновения или возникновении ЧС.

Отдельные требования в Правилах предусмотрены и для организаций.

Объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ, выражается в невыполнении правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения ЧС, или в зоне ЧС, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

Субъектом правонарушений по чч. 1 и 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ выступает: гражданин, должностное лицо, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо.

С субъективной стороны данные правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Следует обратить внимание на тот факт, что в первые дни после вступления в силу ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел не всегда правильно квалифицировали совершенные гражданами административные правонарушения в рассматриваемой сфере общественных отношений. Как следствие, судьи выносили, по сути, неправомерные решения. Например, определенный резонанс в обществе вызвала отмена Ленинским районным судом города Уфы вынесенного 2 апреля 2020 г. мировым судьей города Уфы постановления по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, так как за нахождение без уважительной причины в общественном месте лицо должно было быть привлечено к ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ¹¹.

Неправильная квалификация была допущена в постановлении Октябрьского районного суда города Новороссийска Краснодарского края от 2 апреля 2020 г., согласно которому гражданка О. «в наруше-

¹¹ См.: Беляков С.И. Разграничение норм административной ответственности, предусмотренных частью 2 статьи 6.3 КоАП РФ и части 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ // Центральный научный вестник. 2020. Т. 5. № 7–10 (96–99). С. 31. URL: [https:// elibrary.ru](https://elibrary.ru) (дата обращения: 19.06.2023).

ние установленных ограничительных мероприятий не находилась по адресу проживания (пребывания) в период карантина, введенного на территории Краснодарского края, в отсутствие уважительных причин либо наличия исключительных обстоятельств, указанных в Постановлении Губернатора Краснодарского края от 31 марта 2020 г. № 851»¹². Указанное лицо следовало привлечь к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ, так как в отношении него не выносилось постановление о соблюдении мер карантина и изоляции.

Анализ судебной практики показывает, что в рамках рассмотрения дел об административных правонарушениях данной категории зачастую имела место переквалификация деяний с ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ на ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ¹³.

В силу п. 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» право окончательной юридической квалификации действий (бездействия) лица КоАП РФ относит к полномочиям судьи.

Если при рассмотрении дела об административном правонарушении будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, то судья вправе переквалифицировать действия (бездействие) лица, привлекаемого к административной ответственности, на другую статью (часть статьи) КоАП РФ, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовый объект посягательства, в том числе и в случае, если рассмотрение данного дела отнесено к компетенции должностных лиц или несудебных органов,

¹² См.: Постановление октябрьского районного суда г. Новороссийска Краснодарского края от 2 апреля 2020 г. по делу № 5-540/2020 (23RS037/01-2020-001908-51) // Октябрьский районный суд г. Новороссийска. URL: <https://novorossisk-oktybrsky-krd.sudrf.ru> (дата обращения: 19.06.2023).

¹³ См., напр.: Постановление Верховного Суда Рос. Федерации от 14 янв. 2022 г. № 55-АД21-3-К8 Требование: Об отмене актов о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ, за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации // КонсультантПлюс.

при условии, что назначаемое наказание не ухудшит положение лица, в отношении которого ведется производство по делу.

В таком же порядке может быть решен вопрос о переквалификации действий (бездействия) лица при пересмотре постановления или решения по делу об административном правонарушении.

Как следует из диспозиции ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ, она является общей нормой по отношению к ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, что свидетельствует о наличии единого родового объекта посягательства у закрепленных указанными нормами составов административных правонарушений, в качестве которого выступают общественные отношения в области обеспечения общественной безопасности, включая обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе общественные отношения в сфере предотвращения или устранения угрозы для жизни, здоровья людей. Санкция ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ является менее строгой, чем санкция ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

При таких обстоятельствах в том случае, если при рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, либо жалобы на постановление по делу о таком административном правонарушении будет установлено, что совершенные лицом действия (бездействие) образуют объективную сторону состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ, такие действия (бездействие) подлежат переквалификации¹⁴.

Однако среди ученых и практиков существует и другая позиция. Так, судья Забайкальского краевого суда П. Н. Смоляков в своих статьях¹⁵ выражает позицию, что переквалификация со ст. 20.6.1 на ст. 6.3 КоАП РФ и наоборот недопустима с учетом того, что они имеют разный родовой объект посягательства, а в первом случае также ухудшается положение лица, в отношении которого ведется про-

¹⁴ См.: Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3: утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 17 февр. 2021 г.

¹⁵ См.: Смоляков П.Н. Актуальные вопросы приоритета специальных норм в административно-деликтном и уголовном законах // Законность. 2021. № 2. С. 29–32; Смоляков П.Н. Приоритет специальных норм в административно-деликтном и уголовном законах // Законность. 2022. № 1. С. 38–41.

изводство по делу. Сложившиеся противоречия в рассматриваемой области, на наш взгляд, вызваны несовершенством правового регулирования. Диспозиции рассматриваемых статей КоАП РФ сформулированы таким образом, что у правоприменителей возникают сложности с квалификацией. В связи с этим представляется необходимым на законодательном уровне разграничить признаки правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 6.3 и ч. 1 ст. 20.1.6 КоАП РФ.

2. ОСОБЕННОСТИ ПРАКТИКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ ПО СОСТАВЛЕНИЮ ПРОТОКОЛОВ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ

За период с 2020 по 2022 г. органы внутренних дел выявили 3 520 707 административных правонарушений, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 6.3 и чч. 1 и 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ. Так, в 2020 г. ими пресечено 1 326 867 административных правонарушений, в 2021 г. – 1 699 775, а за 5 месяцев 2022 г. – 494 065¹⁶.

Анализ материалов, касающихся деятельности территориальных органов МВД России, показывает, что на первоначальном этапе должностные лица органов внутренних дел столкнулись с определенными трудностями при привлечении к ответственности за правонарушения, связанные с нарушением законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В частности, в поступившей информации от территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации отмечено, что имели место проблемы при квалификации административных правонарушений, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП РФ, чч. 1 и 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ. Конкуренция норм возникла в связи с тем, что одни и те же противоэпидемические мероприятия вводились как федеральным законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (например, СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»), так и нормами законодательства об административной ответственности субъектов Российской Федерации, принимаемыми в ходе введения режимов повышенной готовности.

¹⁶ См.: Общие статистические данные об административных правонарушениях, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 6.3, частями 1 и 2 статьи 20.6.1 КоАП РФ, пресеченных органами внутренних дел с 2020 г. Сведения, сформированные на основании данных, содержащихся в модуле «Административная практика» СООП ИСОД МВД России (по состоянию на 01.05.2022).

Кроме этого, в ряде субъектов Российской Федерации была введена административная ответственность в региональном законодательстве за нарушение административно-деликтных норм, отчасти дублирующих КоАП РФ. Так, например, в г. Санкт-Петербурге сотрудники полиции привлекали граждан к административной ответственности по ст. 8-6-1 «Нарушение требований нормативных правовых актов Правительства Санкт-Петербурга, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории Санкт-Петербурга», Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», за нарушение требований Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

В Ленинградской области за нарушение региональных «антиковидных» постановлений Правительства Ленинградской области сотрудники полиции привлекали граждан к ответственности только по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ (ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области).

В Пермском крае в 2022 г. из судов возвращено 2 дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6.1 КоАП РФ, одно из которых на основании несоблюдения установленных законом требований к составлению протокола об административном правонарушении, а второе – ввиду неправильной квалификации правонарушения.

Немаловажное значение в деятельности сотрудников, выявляющих данные административные правонарушения, имеет применение средств фото- и видеофиксации.

Так, анализ практики показал, что она не является единообразной в различных субъектах Российской Федерации. Так, например, в Республике Башкортостан при документировании административных правонарушений по указанным составам сотрудниками полиции в обязательном порядке фиксировался факт нахождения гражданина в общественном месте без средств индивидуальной защиты с помощью средств фото- и видеофиксации, которые прилагались к административному материалу и служили доказательством по делу.

В Краснодарском крае при документировании административных правонарушений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения сотрудниками терри-

ториальных органов МВД России осуществлялась фото- и видеофиксация с использованием личных мобильных устройств сотрудников.

По информации ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области отдельными судьями предъявлялись требования об обязательной фиксации на носителе даты, времени, места правонарушения, сути правонарушения. При этом не учитывался тот факт, что представление результатов на заверенных и подписанных, а также приобщенных к материалам дел DVD-дисках с дублированием информации в виде бумажных таблиц является весьма затратным и объемным при оформлении. Кроме того, сертифицированные и поверенные средства фото- и видеофиксации не всегда имелись в наличии у каждого сотрудника.

В рамках рассмотрения указанного вопроса с положительной стороны отметим опыт ряда регионов по использованию возможностей аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». Так, например, на территории г. Москвы сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения, патрульно-постовой службы и других подразделений полиции обеспечены портативными камерами, которые им предоставлены в рамках функционирования указанного аппаратно-программного комплекса. Устройства крепятся к форме сотрудников полиции и фиксируют происходящее в зоне несения службы в режиме постоянной аудио- и видеозаписи как в дневное, так и ночное время суток. Видеокамеры с картой памяти закреплены за конкретным сотрудником. Опыт использования видеокамер на территории города Москвы позволил минимизировать спорные случаи при привлечении к административной ответственности.

В период пандемии определенные сложности в деятельности территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации возникали при осуществлении взаимодействия с Роспотребнадзором. В частности, правоприменителями отмечена проблема несвоевременного предоставления информации о лицах, прибывших на обслуживаемую территорию из других регионов или из стран со сложной эпидемиологической обстановкой.

В соответствии с постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 3 «О проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий по недопущению завоза и распро-

странения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV»¹⁷ руководители территориальных органов Роспотребнадзора получили право давать обязательные для исполнения в установленные сроки предписания и (или) требования о медицинском наблюдении, медицинском обследовании, изоляции и (или) госпитализации, проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий юридическим лицам, уполномоченным органам государственной власти, гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства – больным инфекционными заболеваниями, с подозрением на такие заболевания, бывших в контакте с больными инфекционным заболеванием.

Отсутствие у сотрудников полиции актуальных сведений от Роспотребнадзора о лицах, которым выдано предписание санитарного врача о нахождении в режиме изоляции на дому после возвращения в Российскую Федерацию из стран с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой, не позволило в полной мере выявить таких лиц, нарушивших предписанный режим. Так, сотрудники полиции в период проведения специальных мероприятий по охране общественного порядка (2020 – 2021 гг.) в Московской области с целью выявления лиц, нарушающих правила поведения, установленные постановлением Губернатора МО от 12 марта 2020 г. № 108-ПП «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области», осуществляли без информационной поддержки Роспотребнадзора.

В рамках деятельности по выявлению административных правонарушений указанной категории ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области одним их основных нарушений в период распространения COVID-2019 являлось нарушение лицами режима самоизоляции после прибытия на территорию Российской Федерации из-за рубежа. На первоначальном этапе основной причиной возврата материалов дел об административных правонарушениях

¹⁷ См.: О проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV: постановление Главного государственного санитарного врача Рос. Федерации от 31 янв. 2020 г. № 3: зарегистрировано в Минюсте России 31 янв. 2020 г. № 57367) // КонсультантПлюс.

из судов было требование судей приобщать к материалам дела постановления, которые должны были быть выданы гражданам при возвращении их на территорию Российской Федерации сотрудниками территориальных органов Роспотребнадзора.

На данную проблему обращено внимание и в ГУ МВД России по Московской области. При квалификации рассматриваемых правонарушений проблемным вопросом являлось отсутствие у сотрудников полиции своевременных и актуальных сведений Роспотребнадзора о лицах, которым выдано предписание. Кроме того, при работе в данном направлении деятельности при охране общественного порядка в 2020 и в 2021 гг. с целью выявления лиц, нарушающих правила поведения, установленные постановлением Правительства Московской области № 108-ПП, сотрудники Роспотребнадзора не всегда участвовали в совместных мероприятиях с сотрудниками полиции.

Следует обратить внимание на опыт УМВД России на комплексе «Байконур», где в период пандемии отделением по исполнению административного законодательства оперативно проводились консультации с Главным государственным санитарным врачом комплекса «Байконур», который являлся инициатором большинства вводимых ограничений на обслуживаемой территории в целях противодействия распространению инфекционных заболеваний, а также с аппаратом оперативного штаба по координации и обеспечению выполнения ограничительных мероприятий по предупреждению и ограничению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории г. Байконура. Указанный оперативный штаб принимал активное участие в подготовке постановлений главы администрации г. Байконура об установлении (о продлении) режима повышенной готовности для органов управления и сил системы предупреждения и ликвидации ЧС, ограничительных мероприятий по предупреждению и ограничению распространения новой коронавирусной инфекции на территории города. Данные консультации не только способствовали правильной квалификации административных правонарушений в анализируемой сфере и качественному сбору доказательственной базы по соответствующим делам об административных правонарушениях, но и являлись эффективным механизмом обратной связи в целях корректировки содержания и правовых формулировок соответствующих ограничительных мероприятий.

Проблемным вопросом при составлении протоколов об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ, который

отметили отдельные подразделения¹⁸, является отсутствие отсканированного постановления с отметкой о вступлении в законную силу о привлечении гражданина к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ в информационной системе. Так, при выявлении лица, совершающего правонарушение, оно в обязательном порядке проверялось по модулю СООП «Административная практика» «Поиск по стране». В рамках данной деятельности неоднократно устанавливались лица, привлеченные к ответственности в других субъектах Российской Федерации. Для получения постановления суда необходимо было направлять запрос и от 10 до 30 дней ждать ответа суда по почте, что влекло за собой увеличение времени рассмотрения дела.

Следует отметить, что в большинстве территориальных органов МВД России при выполнении служебных обязанностей, в том числе при составлении протоколов об административных правонарушениях, за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, важной задачей являлось обеспечение личной безопасности сотрудников. Особенности обеспечения защиты здоровья сотрудников полиции в условиях распространения опасных инфекционных заболеваний при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных вышеуказанными статьями, являлись: организация «входного фильтра» с проведением бесконтактного контроля температуры перед началом рабочего дня, обеспечение сотрудников антисептиками для обработки кожи рук, обеспечение сотрудников запасом одноразовых масок, перчатками для рук, проведение информирования о необходимости соблюдения мер профилактики.

Указанные особенности и проблемы в целом имеют региональную специфику, которая связана с нормативным правовым регулированием и устоявшейся правоприменительной практикой. При этом в правоприменительной деятельности большинства территориальных органов МВД России проблем по документированию указанных категорий правонарушений не имеется, о чем свидетельствуют аналитические материалы, представленные территориальными органами.

¹⁸ ОМВД России по городскому округу Луховицы.

3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ

В целях совершенствования деятельности органов внутренних дел по составлению протоколов об административных правонарушениях за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения можно сформулировать следующие предложения.

1. Возникшие в правоприменительной практике в период распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 проблемы с квалификацией составов административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ и ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ, были обусловлены конкуренцией указанных правовых норм, что объективно требует соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство об административных правонарушениях.

Решению данной проблемы способствовало бы включение в КоАП РФ предписания о приоритете специальной нормы по аналогии, например, с положением ч. 3 ст. 17 УК РФ: «Если преступление предусмотрено общей и специальной нормами, совокупность преступлений отсутствует, и уголовная ответственность наступает по специальной норме».

В общем аспекте при принятии решений по делам об административных правонарушениях в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения весьма важным и необходимым является систематический учет судебной практики¹⁹.

2. Зачастую к прекращению производств по делам об административных правонарушениях по рассмотренным составам, возбужденным по материалам должностных лиц органов внутренних дел

¹⁹ См., напр.: Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3: утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 17 февр. 2021 г., вопрос 21.

(полиции), приводили ошибки, допущенные правоприменителем при составлении протоколов об административных правонарушениях. К наиболее распространенным из них относятся:

отсутствие в протоколе описания объективной стороны административного правонарушения (например, в рамках состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 6.3 КоАП, указания на конкретные действия или бездействие, нарушающие санитарные правила);

отсутствие сведений о разъяснении прав лицу, в отношении которого составлен протокол по делу об административном правонарушении, а также невыполнение иных требований, предусмотренных ст. 28.2 КоАП РФ.

В целях недопущения прекращения производств по делам об административных правонарушениях по вышеуказанным составам, возбужденным по материалам должностных лиц органов внутренних дел (полиции), целесообразно проведение систематического анализа практики деятельности по составлению протоколов об административных правонарушениях в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

3. Для качественной подготовки должностными лицами органов внутренних дел (полиции) материалов дел об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП РФ, а также чч. 1 и 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ, необходимо проведение для них служебных занятий с рассмотрением вопросов квалификации совершенных правонарушений, полноты собираемых доказательств и правильности их оформления.

При подготовке к занятиям важно использовать макеты дел об административных правонарушениях, материалы судебной практики, в частности:

обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID- 19) № 1, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2020 г.;

обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID- 19) № 2, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 апреля 2020 г.;

обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID- 19) № 3, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 февраля 2021 г.

Иные сопутствующие источники, среди которых:

разъяснения правовых норм и положений, регламентирующих действия органов внутренних дел по предупреждению правонарушений и принятию мер реагирования в условиях, возникших на территории Российской Федерации санитарно-эпидемиологических осложнений, содержащиеся в Приложении к указанию первого заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции А.В. Горового от 30 июня 2020 г. № 1/6978;

алгоритм действий сотрудников полиции при рассмотрении сообщений о нарушениях санитарно-эпидемиологических правил и принятии решений в соответствии с уголовно-процессуальным и административным законодательством УОД МВД России, подготовленный данным Управлением // СПС «СТРАС Юрист», от 25 марта 2020 г.

Таким образом, анализ практики административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения свидетельствует, что в период распространения инфекций, сравнимых по масштабу с новой коронавирусной инфекцией COVID-19, необходимо проводить работу, направленную на единообразное применение норм об административной ответственности сотрудниками территориальных органов МВД России. Этому способствовала бы разработка универсальных, относительно решаемых вопросов, методических рекомендаций.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| <i>Введение</i> | 3 |
| 1. Общая характеристика составов административных правонарушений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения..... | 5 |
| 2. Особенности практики деятельности территориальных органов МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения..... | 16 |
| 3. Предложения по совершенствованию административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения..... | 22 |

Андрей Михайлович Запаренко
Наталья Геннадьевна Киселёва
Михаил Васильевич Андреев
Наталья Александровна Клевцова

**ПРАКТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
ПО СОСТАВЛЕНИЮ ПРОТОКОЛОВ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО
БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

Аналитический обзор

Редактор *Е. С. Волкова*
Компьютерная верстка *С. В. Первой*

Подписано в печать 11.09.2023
Формат 60X84 ¹/₁₆ Печ. л 1,75 Уч.-изд. л. 1,2 Тираж 150 экз.
Заказ № 28

Издатель: ВНИИ МВД России
121069, Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1

Группа ОП РИО ВНИИ МВД России

