



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 77-АД23-1-К1

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Москва

16 февраля 2023 года

Судья Верховного Суда Российской Федерации Кузьмичев С.И., рассмотрев жалобу защитника Управления физической культуры и спорта Липецкой области Корневой Виктории Сергеевны (далее – Корнева В.С.) на вступившие в законную силу постановление судьи Правобережного районного суда г. Липецка от 14 декабря 2021 года, решение судьи Липецкого областного суда от 20 января 2022 года и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17 августа 2022 года, вынесенные в отношении Управления физической культуры и спорта Липецкой области по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

установил:

постановлением судьи Правобережного районного суда г. Липецка от 14 декабря 2021 года (с учетом определения судьи Правобережного районного суда г. Липецка от 17 марта 2022 года), оставленным без изменения решением судьи Липецкого областного суда от 20 января 2022 года и постановлением судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17 августа 2022 года, Управление физической культуры и спорта Липецкой области (далее также – Управление) признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных, и подвергнуто административному наказанию в виде административного штрафа в размере 100 000 рублей.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, защитник Корнева В.С. ставит вопрос об отмене вынесенных в отношении Управления физической культуры и спорта Липецкой области указанных выше актов по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ссылаясь на их незаконность.

Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалобы заявителя позволяет прийти к следующим выводам.

Частью 1 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нормы, цитируемые в настоящем постановлении, приведены в редакции, действующей на момент возникновения обстоятельств, послуживших основанием для привлечения Управления к административной ответственности) предусмотрена 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 соответствии с частью 2 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях те же действия (бездействие), совершенные в период режима чрезвычайной ситуации 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, влекут наложение административного штрафа на юридических лиц - от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2004 года № 715.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 года № 66 коронавирусная инфекция (2019-nCoV) внесена в указанный Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

В связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV), распоряжением администрации Липецкой области от 10 марта 2020 года № 102-р с 10 марта 2020 года на территории Липецкой области введен режим повышенной готовности для органов управления и сил Липецкой территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Исходя из положений пункта 1 статьи 44 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ) федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор включает в себя: выдачу предписаний о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий (подпункт 5);

систематическое наблюдение за исполнением требований санитарного законодательства, анализ и прогнозирование состояния исполнения требований санитарного законодательства, технических регламентов при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности (подпункт б).

В силу пункта 2 статьи 50 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ при выявлении нарушения санитарного законодательства, а также при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должностные лица, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, имеют право давать гражданам и юридическим лицам предписания, обязательные для исполнения ими в установленные сроки о проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается, в числе прочего, посредством выполнения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и обязательного соблюдения гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарных правил как составной части осуществляемой ими деятельности.

Исходя из положений статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия - это организационные, административные, инженерно-технические, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и их ликвидацию.

В силу пункта 4.4 СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22 мая 2020 года № 15, одним из мероприятий, направленных на «разрыв» механизма передачи инфекции, среди прочего является ограничение или отмена проведения массовых мероприятий (развлекательных, культурных, спортивных).

Как усматривается из материалов дела, врио руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Липецкой области в адрес Управления физической культуры и спорта Липецкой области 04 августа 2021 года вынесено предписание № 2315 о проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, поступившее 06 августа 2021 года адресату, которым Управлению предписано исключить

участие зрителей при проведении всех спортивных мероприятий с 04 августа 2021 года, и о выполнении сообщить в надзорный орган до 10 августа 2021 года.

В обоснование требований предписания должностным лицом указано, что по состоянию на 04 августа 2021 года в Липецкой области отмечается рост заболеваемости новой коронавирусной инфекции (COVID-19), коэффициент распространения (R_t), которой составил 0,99, рост обращаемости за медицинской помощью в связи с заболеванием привел к сокращению свободного коечного фонда до 17.93%, прогноз развития ситуации неблагоприятный. На данный момент значения показателей, являющихся основанием для поэтапного снятия ограничительных мероприятий в условиях эпидемиологического распространения COVID-19, не соответствует III этапу снятия ограничительных мероприятий (соответственно R_t должен превышать 0,5, свободный коечный фонд должен быть не менее 50%) и не позволяют проводить массовые мероприятия.

Указанное выше предписание Управление не исполнило, каких-либо мер, направленных на его исполнение не предприняло. 08 августа 2021 года в 16 часов на матч по футболу сезона 2021 года – 2022 годов между ФК «Металлург» Липецк и ФК «Ротор» Волгоград на стадионе «Металлург» допущены зрители, среди которых находились жители г. Липецка и Липецкой области, гости из других регионов Российской Федерации.

Приведенные обстоятельства послужили основанием для привлечения Управления физической культуры и спорта Липецкой области постановлением судьи Правобережного районного суда г. Липецка к административной ответственности, установленной частью 2 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вышестоящие судебные инстанции с выводами судьи районного суда и принятым им актом согласились.

Делая вывод о виновности Управления в совершении вмененного административного правонарушения, судья районного суда и вышестоящие судебные инстанции исходили из того, что отраслевым исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации не выполнено в установленный срок требование выданного в период возникновения угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), законного предписания врио руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Липецкой области о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Вместе с тем принятые по делу судебные акты законными признать нельзя.

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение

обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений (статья 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

В силу положений статьи 26.1 названного Кодекса в числе иных обстоятельств по делу об административном правонарушении выяснению подлежат: наличие события административного правонарушения, виновность лица в совершении административного правонарушения, обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.

Установление виновности предполагает доказывание вины лица в совершении противоправного действия (бездействия).

Невыполнение в установленный срок выданного в период возникновения угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), законного предписания (постановления) органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий составляет объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Из диспозиции данной нормы следует, что установленная ею административная ответственность наступает только в случае неисполнения законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Вопрос о законности и исполнимости предписания о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, невыполнение которых вменено лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, подлежит исследованию в рамках рассмотрения дела.

Как указано выше, предписанием врио руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Липецкой области от 04 августа 2021 года № 2315 на Управление физической культуры и спорта Липецкой области возложена обязанность по исключению участия зрителей при проведении всех спортивных мероприятий с 04 августа 2021 года, о выполнении которой надлежало сообщить в надзорный орган до 10 августа 2021 года.

На всех стадиях производства по делу с момента его возбуждения защитник Управление физической культуры и спорта Липецкой области последовательно оспаривал виновность отраслевого исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в совершении вмененного административного правонарушения, заявляя о невозможности его исполнения.

В обоснование данного утверждения защитник ссылался на то, что футбольный матч проведен 08 августа 2021 года в рамках реализации Единого календарного плана межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, утвержденного приказом Министерства спорта Российской Федерации, организация и проведение указанных мероприятий в силу статьи 6 Федерального закона от 04 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» относятся к полномочиям Российской Федерации в области физической культуры и спорта. Вывод судьи о проведении названного матча Первенства России по футболу среди команд Футбольной национальной лиги в соответствии с пунктом 198 календарного плана официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий Липецкой области, утвержденного приказом Управления от 30 ноября 2020 года № 309-О, является неверным.

Аналогичные доводы заявлены защитником Управления в настоящей жалобе.

Признавая указанные доводы несостоятельными, судья районного суда и вышестоящие судебные инстанции исходили из того, что Управление, как отраслевой исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, действовало в пределах полномочий, возложенных на него Положением об Управлении физической культуры и спорта Липецкой области, утвержденным распоряжением администрации Липецкой области от 06 декабря 2017 года № 514-р, предусматривающим реализацию календарного плана официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий Липецкой области, в том числе включающим в себя физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия по реализации комплекса ГТО (пункт 2.2); участие в организации и проведении межрегиональных, всероссийских и международных соревнований и тренировочных мероприятий спортивных сборных команд Российской Федерации, проводимых на территории Липецкой области (пункт 2.15 Положения), соответственно, располагало полномочиями, позволяющими дополнительно провести предписанные санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия, принять организационные, административные и иные меры, направленные на исключение участия зрителей при проведении данного спортивного мероприятия.

Вместе с тем, делая такой вывод, судебные инстанции в нарушение требований статей 24.1, 26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не проверили обстоятельства, на которые указывалось на всех стадиях производства по делу об административном правонарушении и которые имеют значение для его разрешения.

Общие вопросы физической культуры и спорта отнесены пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Законодательное разграничение полномочий органов государственной власти в указанной сфере закреплено Федеральным законом от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ), Федеральным законом от 04 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 04 декабря 2007 года № 329-ФЗ), иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Пунктами 3 и 4 статьи 6 Федерального закона от 04 декабря 2007 года № 329-ФЗ установлено, что организация и проведение межрегиональных, всероссийских и международных официальных физкультурных мероприятий, а также организация и проведение международных, всероссийских и межрегиональных официальных спортивных мероприятий, не связанных с подготовкой спортивных сборных команд Российской Федерации относится к полномочиям Российской Федерации в области физической культуры и спорта.

В силу пунктов 1 и 3 статьи 23 Федерального закона от 04 декабря 2007 года № 329-ФЗ единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий является документом, определяющим перечень межрегиональных и всероссийских официальных физкультурных мероприятий, перечень спортивных мероприятий, перечень международных физкультурных мероприятий и международных спортивных мероприятий (в том числе значимых международных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий), проводимых на территории Российской Федерации, перечень физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий по реализации комплекса ГТО, а также перечень спортивных мероприятий в целях подготовки спортивных сборных команд Российской Федерации к международным спортивным мероприятиям и обеспечения участия спортивных сборных команд Российской Федерации в международных спортивных мероприятиях.

Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий утверждается до начала соответствующего календарного года уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (пункт 3).

Подпунктом «г» пункта 3 статьи 8 Федерального закона от 04 декабря 2007 года № 329-ФЗ к полномочиям субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта отнесено утверждение и реализация календарных планов официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий субъектов Российской Федерации, в том числе включающих в себя физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия по реализации комплекса ГТО.

Положением об Управлении физической культуры и спорта Липецкой области, утвержденным распоряжением администрации Липецкой области от 06 декабря 2017 года № 514-р, к функциям Управления отнесены реализация календарного плана официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий Липецкой области, в том числе включающих в себя физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия по реализации комплекса ГТО (пункт 2.2); участие в организации и проведении межрегиональных, всероссийских и международных соревнований и тренировочных мероприятий спортивных сборных команд Российской Федерации, проводимых на территории Липецкой области (пункт 2.15 Положения).

Календарным планом официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий Липецкой области на 2021 год, утвержденным приказом Управления физической культуры и спорта Липецкой области от 30 ноября 2020 года № 309-О, предусмотрено участие во всероссийском турнире среди футбольных клубов, парламентов, правительств, администраций областей и мэрий городов (пункт 198). Данный пункт содержит указание на количество участников - 40 человек, а также то, что сроки и место проведения мероприятия подлежат согласованию (л.д. 38).

Признавая наличие в действиях Управления объективной стороны состава вменяемого правонарушения суды исходили, что 08 августа 2021 года футбольный матч состоялся на основании пункта 198 указанного календарного плана, соответственно, предписание от 04 августа 2021 года № 2315 выдано Управлению физической культуры и спорта Липецкой области, как органу, уполномоченному на организацию и проведение данного мероприятия.

При этом не получили должной оценки доводы защитника относительно того, что спортивное мероприятие проведено на основании Единого календарного плана межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на 2021 год, утвержденного приказом Министерства спорта Российской Федерации от 17 декабря 2020 года, в рамках всероссийских соревнований Футбольной национальной лиги, периодом проведения с 16 июля 2021 года по 06 декабря 2021 года (приложение № 1 приказа, часть 2, № 36022).

Указанные обстоятельства являются значимыми для разрешения данного дела.

Предписание уполномоченного органа должно отвечать критериям исполнимости, то есть предписание должно быть выдано именно тому лицу, которое вправе и в состоянии принять меры, которые в нем указаны и которым допущены нарушения, на устранение которых предписание направлено; предписание может вменять в обязанность совершение только тех действий, возможность совершения которых предусмотрена законом либо допустима с точки зрения законодательства, и не должно возлагать обязательств, приводящих к нарушению закона.

В соответствии с частью 2 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых названным Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Судьей Правобережного районного суда г. Липецка не было получено доказательств наличия у Управления физической культуры и спорта Липецкой области возможности для соблюдения правил и норм, за нарушение которых названным Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность. Не было представлено таких доказательств и при рассмотрении жалоб на постановление по делу об административном правонарушении и в вышестоящих судебных инстанциях.

Кроме того, судьями нижестоящих судов оставлены без внимания имеющиеся в деле доказательства, свидетельствующие о том, что на основании предписания врио руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Липецкой области № 2315 о проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, поступившего в Управление физической культуры и спорта Липецкой области 06 августа 2021 года, в тот же день Управление направило предписание в адрес организатора матча - АНО ФК «Металлург» (л.д. 90-92), о направлении соответствующей информации в региональные спортивные федерации и подведомственные учреждения об исключении участия зрителей при проведении спортивных мероприятий 10 августа 2021 года сообщено в Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Липецкой области (л.д. 94).

В силу частей 1 и 4 статьи 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

При указанных обстоятельствах невозможно сделать безусловный вывод о виновности Управления физической культуры и спорта Липецкой области в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Принимая во внимание изложенное, принятые по делу судебные акты законными признать нельзя.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу

постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносятся решения об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9, 24.5 настоящего Кодекса, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых были вынесены указанные постановления, решение.

При таких обстоятельствах постановление судьи Правобережного районного суда г. Липецка от 14 декабря 2021 года, решение судьи Липецкого областного суда от 20 января 2022 года и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17 августа 2022 года, вынесенные в отношении Управления физической культуры и спорта Липецкой области по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежат отмене.

Производство по настоящему делу об административном правонарушении подлежит прекращению на основании пункта 4 части 2 статьи 30.17 названного Кодекса – в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых были вынесены состоявшиеся по делу судебные постановления.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации

постановил:

жалобу защитника Управления физической культуры и спорта Липецкой области Корневой В.С. удовлетворить.

Постановление судьи Правобережного районного суда г. Липецка от 14 декабря 2021 года, решение судьи Липецкого областного суда от 20 января 2022 года и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17 августа 2022 года, вынесенные в отношении Управления физической культуры и спорта Липецкой области по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отменить.

Производство по делу об административном правонарушении прекратить на основании пункта 4 части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



С.И. Кузьмичев