



Цена борьбы с COVID-19

Июнь 2021

VEGAS LEX

СОДЕРЖАНИЕ

Выводы из практики применения московскими судами статьи 20.6.1 КоАП РФ	3
Коротко о серьезности последствий привлечения к ответственности	3
Выводы из судебной статистики за прошедший год	5
Правовые основания проводимых антиковидных проверок	8
Выводы и рекомендации	10
Авторы	13

Выводы из практики применения московскими судами статьи 20.6.1 КоАП РФ

Юридическая фирма VEGAS LEX провела анализ практики применения статьи 20.6.1 КоАП РФ¹. Объектами анализа стали судебные акты, принятые московскими судами общей юрисдикции за последний год, то есть за все время действия данной нормы.

Несмотря на локальный срез практики правоприменения, Москва, как и прежде, радует многообразием и разноплановостью кейсов, правовых позиций и допускаемых нарушений, поэтому выводы и приведенные ниже рекомендации могут быть экстраполированы и на другие регионы.

Коротко о серьезности последствий привлечения к ответственности

Напомним, что за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности предусмотрена административная ответственность по статье 20.6.1 КоАП РФ. Данная норма содержит два состава правонарушения: простой (часть 1) и квалифицированный (часть 2).

Часть 1 имеет формальный состав, то есть достаточно только факта нарушения без каких-либо последствий либо угрозы их возникновения, поэтому санкция за его совершение ограничивается штрафом в размере:

- ▶ от 30 до 50 тыс. рублей для должностных лиц компании²;
- ▶ от 100 до 300 тыс. рублей для компаний.

В случае же повторного невыполнения вышеуказанных правил либо причинения вреда здоровью человека или имуществу, ответственность наступает уже по части 2 анализируемой статьи. В этом случае законодатель определил более суровый вид ответственности: помимо повышенного в несколько раз штрафа³ существует риск наступления правовых последствий в виде:

- ▶ дисквалификации для должностных лиц компании² на срок от 1 до 3 лет;
- ▶ административного приостановления деятельности компании на срок до 90 суток.

¹ Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения (статья 20.6.1 КоАП РФ введена Федеральным законом от 01.04.2020 № 99-ФЗ).

² Согласно примечанию к статье 2.4 КоАП РФ.

³ По части 2 статьи 20.6.1 КоАП РФ должностному лицу может быть назначен штраф в размере от 300 до 500 тыс. рублей, а юридическому лицу — от 500 тыс. до 1 млн рублей.

На практике это означает, что часть 2 статьи 20.6.1 КоАП РФ (помимо случаев причинения вреда) применяется при следующих условиях:

- ▶ допущено нарушение, которое соответствует диспозиции части 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ;
- ▶ на момент совершения этого нарушения имеется вступивший в законную силу судебный акт о привлечении к ответственности по части 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ;
- ▶ на момент совершения повторного правонарушения не истек 1 год с момента уплаты штрафа по данному судебному акту.

В отсутствие всей совокупности вышеуказанных условий административная ответственность по части 2 статьи 20.6.1 КоАП РФ не наступает. Между тем действия должностного лица и (или) компании могут быть квалифицированы судом по части 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ.

Одновременно с этим в судебной практике встречаются случаи, когда суды, не установив элемента повторности правонарушения, просто отказывают в привлечении к ответственности по части 2 статьи 20.6.1 КоАП РФ.

»» Например, квалификация правонарушения по части 2 статьи 20.6.1 КоАП РФ обосновывалась тем, что компания ранее была привлечена к ответственности по части 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ постановлением Преображенского районного суда города Москвы от 14.05.2020. Между тем суд установил, что указанный судебный акт в законную силу не вступил, поскольку был обжалован. Сделав вывод об отсутствии повторности нарушения, суд прекратил производство по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Постановление Тушинского районного суда города Москвы от 16.09.2020 по делу № 5-11/2020

Аналогичная логика прослеживается и в случае возвращения протоколов в контрольный орган.

»» Так, Люблинский районный суд города Москвы, возвращая протокол по делу об административном правонарушении, возбужденному по части 2 статьи 20.6.1 КоАП РФ, руководствовался отсутствием отметки о вступлении в законную силу постановления Тверского районного суда города Москвы от 14.09.2020, которым компания ранее была привлечена к ответственности по части 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ.

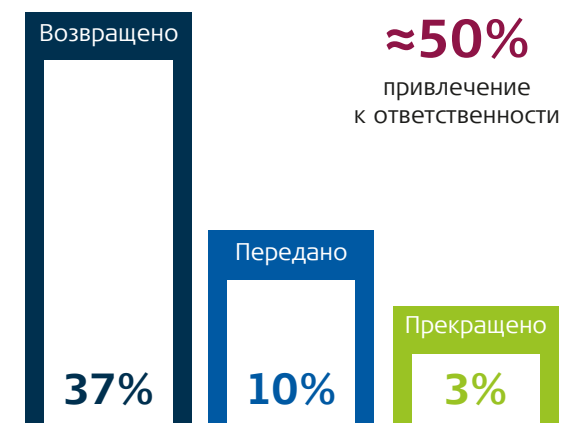
Определение Люблинского районного суда города Москвы от 24.02.2021 по делу № 5-556/2021

Тем не менее серьезность последствий приостановления деятельности бизнеса даже на время подчеркивает важность эффективной защиты при проведении уже первых проверок.

Выводы из судебной статистики за прошедший год

За последний год в суды общей юрисдикции города Москвы поступило **свыше 47 тысяч дел**, возбужденных по статье 20.6.1 КоАП РФ. Статистика такова, что только в 3 % случаев суды прекращали дела по реабилитирующим и нереабилитирующим основаниям.

Особое внимание на себя обращают многочисленные факты возвращения протоколов (порядка 37 %) в связи с допущенными нарушениями при их составлении, а также неполнотой предоставленных в суд материалов⁴. Также порядка 10 % протоколов направлено в суды с нарушением подсудности.



Названные показатели (возвращение протоколов, прекращение дел и направление материалов по подсудности) имеют важное значение для формирования эффективной правовой защиты как на досудебной, так и на судебной стадиях производства по делу об административном правонарушении.

Как указывалось выше, процент прекращаемости дел анализируемой категории (3 % от общего числа поступивших в суды материалов) ничтожно мал, однако всё же заслуживает отдельного анализа.

Важно, что больше всего дел (48 % от числа прекращенных дел) прекращено в связи с отсутствием события или состава правонарушения. При этом суды начали воспринимать доводы о том, что заботу о здоровье граждан-потребителей должны проявлять не только компании-владельцы магазинов, торговых центров и т.п., но и сами граждане.

Поэтому, по крайней мере на уровне московских судов, начинает выстраиваться позиция о том, что состав правонарушения, предусмотренный соответствующей частью статьи 20.6.1 КоАП РФ, имеет место



⁴ Статистические данные здесь и ниже получены путем выборки на официальном портале судов общей юрисдикции города Москвы (<https://mos-gorsud.ru/search>), что предполагает определенную погрешность в абсолютных числах. Между тем общие тенденции рассмотрения дел в процентном соотношении отвечают текущим реалиям.

только при обслуживании потребителя. При этом важно, чтобы компанией были приняты все меры для соблюдения принятых в регионе антиковидных требований.

»» Так, Московский городской суд, прекращая производство по делу, указал, что в протоколе не указано, какие именно мероприятия по контролю за соблюдением масочно-перчаточного режима посетителями не выполнила компания, а также какие меры должны были быть приняты сотрудниками при установлении посетителей без СИЗ. Суд апелляционной инстанции также отметил, что сам по себе факт нарушения не подтверждает наличие вины компании, поскольку возложенная на неё обязанность соблюдения социального дистанцирования в период режима повышенной готовности и обязательного ношения СИЗ не снимает аналогичную обязанность для посетителей.

[Решение Московского городского суда от 16.04.2021 по делу № 7-5607/2021](#)

Приходя к выводу об отсутствии состава административного правонарушения, суды также указывали на неверное установление контрольным органом бремени обеспечения соблюдения исполнения антиковидных требований между арендатором и арендодателем.

»» К примеру, рассматривая дело об административном правонарушении, суд согласился с доводом о том, что компания не является субъектом правонарушения, поскольку помещение, в котором контрольным органом была проведена проверка, передано в субаренду третьему лицу, осуществлявшему предпринимательскую деятельность с нарушениями.

[Постановление Люблинского районного суда города Москвы от 12.02.2021 по делу № 05-0109/2021](#)

Следующим по значимости показателем является прекращение дел в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности (34 % от числа прекращенных дел). Причинами тому могли послужить обстоятельства длительного извещения привлекаемого к ответственности лица, волокита при производстве по делу об административном правонарушении, утрата дел по пути следования в суд и прочие причины.

Здесь следует отдельно отметить, что давность привлечения к административной ответственности (статья 4.5 КоАП РФ) является **единственным пресекательным сроком**⁵, истечение которого в любом случае влечет прекращение производства по делу. С учетом того, что срок давности по делам анализируемой категории составляет всего три месяца, имеет смысл выстраивать такую стратегию поведения, которая приведет к затягиванию производства по делу об административном правонарушении либо к возвращению протокола в контрольный орган, что с высокой вероятностью повлечет за собой прекращение производства по делу.

⁵ Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае истечения установленных статьей 4.5 КоАП РФ сроков давности привлечения к административной ответственности (см. пункт 6 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, пункт 13.1 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

В некоторых случаях суды устанавливали и малозначительность совершенного административного правонарушения (16 % от числа прекращенных дел), в ряде случаев граничащую с отсутствием события административного правонарушения.

- Например, Московский городской суд, отменяя постановление о назначении административного наказания и прекращая производство по делу в связи с малозначительностью, установил, что контрольным органом в ходе осмотра выявлено лишь незначительное нарушение одним посетителем магазина нанесенной специальной разметки у кассы, а именно: посетитель, оплачивая продукцию на кассе, одной ногой переступил нанесенную на полу магазина специальную разметку. При этом иных нарушений в ходе данного осмотра выявлено не было.

[Решение Московского городского суда от 10.11.2020 по делу № 7-12862/2020](#)

Отдельно следует выделить случаи прекращения производства по делам анализируемой категории в связи с допущенными процессуальными нарушениями: ненадлежащее уведомление компании о времени и месте составления протокола, неподтверждение полномочий представителя компании, проведение осмотра помещения с нарушением требований закона и другие.

- Так, признавая протокол недопустимым доказательством, суд указал, что протокол был составлен в отсутствие законного представителя компании. При этом суду предоставлено документальное подтверждение тому, что компанией на официальный адрес электронной почты контрольного органа было направлено ходатайство о назначении нового времени для составления протокола, поскольку представитель компании не смог ознакомиться с сутью вменяемого правонарушения и предоставить пояснения в связи с отсутствием ответственного лица в контрольном органе в ранее назначенные для явки дату и время. Указанное ходатайство должностным лицом контрольного органа было проигнорировано, равно как и просьба о приобщении к материалам дела письменных пояснений компании.

[Постановление Кунцевского районного суда города Москвы от 17.08.2020 по делу № 05-0611/2020](#)

- Чертановский районный суд города Москвы, исключая протокол осмотра из числа доказательств, указал, что он не соответствует требованиям статьи 27.8 КоАП РФ, поскольку составлен без участия двух понятых, а также без производства видеозаписи.

[Постановление Чертановского районного суда города Москвы от 16.09.2021 по делу № 05-1109/2020](#)

- Прекращая производство по делу в связи с процессуальными нарушениями, суд указал, что материалы дела не содержат доказательств того, что сотрудник компании, в присутствии которого проведен осмотр и которому было вручено определение о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, имел полномочия на представление интересов этой компании, что является существенным нарушением требований КоАП РФ к составлению протокола об административном правонарушении.

[Постановление Нагатинского районного суда города Москвы от 03.09.2020 по делу № 05-1148/2020](#)

Приведенная статистика и обоснование судебных актов позволяют сделать следующие выводы:

- ▶ контрольные органы допускают большое количество процессуальных нарушений, которые можно эффективно использовать при формировании стратегии защиты;
- ▶ процессуальные нарушения возможно использовать в свою пользу еще до начала рассмотрения дела в суде, заявив ходатайство о возвращении протокола по делу об административном правонарушении в контрольный орган;
- ▶ московские суды, в том числе на уровне апелляции, начали воспринимать доводы о том, что заботу о здоровье граждан-потребителей должны проявлять не только компании-владельцы магазинов, торговых центров и т.п., но и сами граждане. Следовать рекомендациям или нет — это уже выбор самих граждан под риском привлечения к административной ответственности.

Перед тем как перейти к определению стратегий поведения при проведении проверок и в ходе производства по делам об административных правонарушениях, предлагаем немного остановиться на правовых основаниях проводимых проверок.

Правовые основания проводимых антиковидных проверок

Практика показывает, что в основной массе проверки проводятся в форме плановых (рейдовых) осмотров. Законом установлен следующий порядок проведения таких мероприятий⁶:

- 1) Руководитель или заместитель руководителя контрольного органа дает задание (поручение) на проведение мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами.
- 2) Без взаимодействия с юридическим лицом проводится мероприятие по контролю (осмотр) и оформляются его результаты.
- 3) В случае выявления нарушений должностные лица контрольного органа решают вопрос о назначении внеплановой проверки юридического лица.



⁶ См. статью 8.3 Закона № 294-ФЗ.

При этом законом установлена обязанность контрольного органа при выявлении нарушений в ходе рейда организовать внеплановую проверку по всем установленным правилам⁷. Между тем на практике мы наблюдаем, что данное требование исполняется крайне редко.

К сожалению, суды склонны признавать законными результаты таких проверок в виде возбужденного дела об административном правонарушении либо просто игнорировать доводы апеллянтов о нарушении закона при организации проверки. Между тем имеют место случаи, когда суды вставали на сторону проверяемых лиц⁸.

»»» Так, признавая результаты проверки незаконными, суд апелляционной инстанции указал, что плановые (рейдовые) осмотры не могут проводиться в отношении конкретного юридического лица, индивидуального предпринимателя и не должны подменять собой проверку. Установив нарушение в ходе рейдовых мероприятий, должностным лицом контрольного органа вопреки требованиям Закона № 294-ФЗ не было организовано проведение внеплановой проверки в отношении соответствующего юридического лица, что повлекло нарушение права на защиту.

При установленных обстоятельствах имеющиеся в деле доказательства нельзя признать относимыми и допустимыми, а допущенные процессуальные нарушения при производстве по делу об административном правонарушении являются существенными и повлияли на выводы, сделанные по данному делу об административном правонарушении.

Решение Вилючинского городского суда Камчатского края от 18.06.2019 № 12-42/2019

На искусственное занижение таким образом индекса административной нагрузки ранее обращал внимание омбудсмен Борис Юрьевич Титов в своем Докладе Президенту РФ — 2020. Среди прочего в докладе отдельно указано на рост числа мониторингов, рейдов, «дел по КоАП» и пр.⁹

Еще раз отдельно следует отметить, что в силу существующего нормативного регулирования при проведении мероприятий по контролю:

- ▶ **не допускается** взаимодействие с представителями компании¹⁰, то есть фактически проверяющим запрещено запрашивать информацию, опрашивать сотрудников, истребовать документы и прочее;
- ▶ само мероприятие **не может быть** проведено в отношении конкретной компании, то есть поручение о проведении рейда должно быть абстрактным и содержать лишь территориальную привязку¹¹.

⁷ Как следует из взаимосвязанных положений части 5 статьи 8.3 и части 2 статьи 13.2 Закона № 294-ФЗ, в случае выявления нарушений при проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом должностными лицами органа государственного контроля решается вопрос о назначении внеплановой проверки юридического лица в соответствии со статьей 10 того же закона.

⁸ См., например, решения Верховного суда Республики Карелия от 17.01.2019 по делу № 21-18/2019, постановления Приморско-Ахтарского районного суда Краснодарского края от 17.06.2020 № 5-41/2020 и от 17.06.2020 № 5-42/2020 и другие судебные акты.

⁹ См. страницу 30 приложения к Докладу Президенту Российской Федерации – 2020 «Индекс «Административное давление — 2020» (<http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf>).

¹⁰ См. пункт 1 части 1 статьи 8.3 Закона № 294-ФЗ.

¹¹ См. часть 3 статьи 13.2 Закона № 294-ФЗ.

В чем практический смысл приведенной в настоящем пункте информации?

Во-первых, проведение рейдового мероприятия позволяет сотрудникам компании полностью игнорировать проверяющих и позволить им допустить максимально возможное количество нарушений. Например, неверное указание наименования и (или) адреса компании могут привести к неуведомлению лица о времени и месте составления протокола либо вовсе неправильному составлению протокола, что в обоих случаях представляет собой грубые процессуальные нарушения, влекущие в зависимости от ситуации возвращение протокола либо прекращение производства по делу.

Во-вторых, протокол по делу об административном правонарушении, рапорт сотрудника и иные документы наряду с актами осмотра, проверочной закупки и т.п. рассматриваются как доказательства. Между тем действующее процессуальное законодательство не позволяет использовать доказательства, полученные с нарушением требований закона, в том числе результаты проверки, проведенной в ходе осуществления государственного или муниципального контроля (часть 3 статьи 26.2 КоАП РФ).

В связи с этим, несмотря на немногочисленную положительную судебную практику, об обстоятельствах нарушения Закона № 294-ФЗ при возбуждении дела об административном правонарушении также рекомендуется сообщать в ходе судебного производства. Указанные доводы могут быть дополнительно усилены судебной практикой привлечения должностных лиц контрольных органов к административной ответственности по статье 19.6.1 КоАП РФ¹².

Выводы и рекомендации

На основании проведенного анализа судебной практики применения статьи 20.6.1 КоАП РФ направления защиты могут быть разделены на принятие мер *ex-ante* (превентивные меры) и *ex-post* (активная правовая защита).

Предлагая ряд мер *ex-ante*, мы исходим из того, что:

- ▶ производство по делу об административном правонарушении является быстрым, поэтому реагирование на обстоятельства проведенной проверки должны быть зеркальными, что не всегда выдерживается по объективным причинам (например вследствие большой рабочей нагрузки при развернутой сети магазинов в разных районах города);
- ▶ компания подлежит привлечению к административной ответственности только в том случае, если не были приняты все меры к соблюдению закона (при наличии такой возможности)¹³.

¹² См., напр., постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 31.07.2020 № 16-2511/2020, решения Приморского краевого суда от 03.10.2018 по делу № 7-12-493/18 и от 03.10.2018 по делу № 7-12-493/18.

¹³ См. часть 2 статьи 2.1 КоАП РФ.

>>> Так, Московский городской суд, отменяя постановление суда первой инстанции и прекращая производство по делу со ссылкой на положения части 2 статьи 2.1 КоАП РФ, указал, что компанией в суд первой инстанции были представлены фотографии, демонстрирующие: наличие средств индивидуальной защиты для посетителей магазина, создание возможности для обработки рук антисептиком, размещение предупреждающей информации о необходимости использования СИЗ.

Отдельно суд апелляционной инстанции отметил, что возложенная на юридическое лицо обязанность обеспечить соблюдение гражданами требований по использованию средств индивидуальной защиты органов дыхания (маски, респираторы) и рук (перчатки) в период режима повышенной готовности не снимает аналогичную обязанность для граждан.

[Решение Московского городского суда от 26.02.2021 по делу № 7-2350/2021](#)

Итак, в качестве предварительных предлагаются следующие превентивные меры:

- 1)** определить территориальную подсудность по местам расположения объектов (коммерческая недвижимость, магазины и т.п.) и подобрать положительную судебную практику под каждый «судебный район»;
- 2)** подготовить фото- и (или) видеоматериал, а также подобрать подтверждающие документы в обоснование позиции о соблюдении антиковидных требований по каждому объекту (например договоры с подрядчиками о закупке СИЗ);
- 3)** создать шаблоны процессуальных документов (ходатайства о возвращении протокола в контрольный орган, о прекращении производства по делу, письменные объяснения, проект судебного акта);
- 4)** ориентировать сотрудников объекта, что, в случае проведения мероприятия по контролю, им не нужно взаимодействовать с контрольным органом, предоставлять какую-либо информацию и тем более получать какие-либо документы. В случае если проверка на объекте была проведена, ориентировать сотрудников на необходимость незамедлительного информирования компании о данном обстоятельстве.

В случае возбуждения дела об административном правонарушении перечисленные в пунктах 1–3 выше документы логично предоставить как в контрольный орган при составлении протокола, так и в суд в случае, если дело не будет прекращено на досудебной стадии. Имея подобные типовые подборки, правовое управление компании существенно сократит нагрузку в ходе работы по релевантным кейсам и увеличит шансы на прекращение производства по делу об административном правонарушении.

Не лишним будет и увеличение срока хранения информации с камер видеонаблюдения, поскольку в ряде случаев данное доказательство убеждало суд в противоречивости позиции контролирующего органа.

Меры **ex-post** применимы при первом появлении информации о риске возбуждения дела об административном правонарушении (например уже при проведении проверки на объекте). В таком случае предлагается придерживаться следующего порядка действий:

- 1** Получить информацию с камер видеонаблюдения в день проведения проверки с её последующим анализом на предмет целесообразности включения в перечень доказательств защиты.
- 2** Ожидать официального уведомления о явке в контрольный орган для составления протокола по делу об административном правонарушении (с одновременным сбором доказательственной базы).
- 3** В случае поступления уведомления о явке, в день составления протокола заявить должностному лицу контрольного органа ходатайство о прекращении производства по делу с приложением доказательств и меморандума судебной практики.
- 4** Отслеживать появление информации на сайте районного суда и по мере поступления материала в отношении компании ознакомиться с ним и заявить ходатайство о возвращении протокола в контрольный орган (при наличии к тому оснований).
- 5** В случае принятия дела к производству направить в суд подробные письменные объяснения с ходатайством о прекращении производства по делу. Также допускается заявление альтернативных требований: прекращение дела в связи с малозначительностью, назначение наказания в виде предупреждения, снижение размера штрафа;
- 6** В случае если контрольный орган не приложил к делу ранее заявленные ходатайства и доказательства — повторно направить их в суд с отметками контрольного органа о получении данных документов.

Предлагая вышеописанную последовательность действий, мы исходим из того, что срок давности привлечения к административной ответственности по статье 20.6.1 КоАП РФ составляет всего три месяца, поэтому возвращение протокола в контрольный орган с высокой вероятностью повлечет необходимость прекращения производства по делу. Равно как пресечение инициативного сотрудничества с контрольным органом при проведении проверки может привести к её затягиванию и фактическому истечению срока привлечения к ответственности при рассмотрении дела в суде.

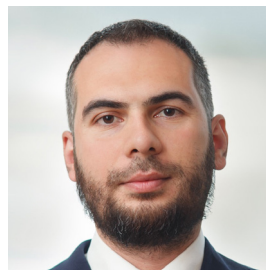
Авторы



АЛЕКСАНДР
СИТНИКОВ

Управляющий
партнер

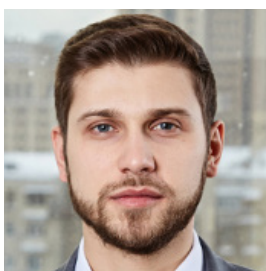
sitnikov@vegaslex.ru



ВИКТОР
ПЕТРОВ

Руководитель
Арбитражной
практики

petrov@vegaslex.ru



СТАНИСЛАВ
МАТЮШОВ

Старший юрист
Арбитражной
практики

matushov@vegaslex.ru

Контакты

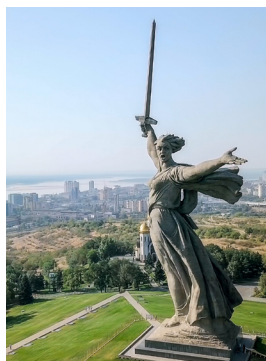


ЦЕНТРАЛЬНАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 115054, город Москва,
Космодамианская наб, 52, строение 5
Бизнес-центр "Риверсайд Тауэрс"
(Riverside Towers), этаж 8

Тел.: +7 495 933 0800

vegaslex@vegaslex.ru



ПОВОЛЖСКАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 400005
город Волгоград,
ул. Батальонная,
д. 13, этаж 1

Тел.: +7 (8442) 26 63 12

volgograd@vegaslex.ru



ЮЖНАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 350000,
город Краснодар,
ул. Буденного, 117/2
Бизнес-центр КНГК
Групп, этаж 4

Тел.: +7 (861) 201 98 42

krasnodar@vegaslex.ru