

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕСЕКАТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Епифанова Е.В.

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
(Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040)

Ссылка для цитирования: Епифанова Е.В. Административно-пресекательные меры в сфере охраны здоровья населения в Российской Федерации. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2022;14(4):23–33. <https://doi.org/10.31429/20785836-14-4-23-33>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Епифанова Елена Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Адрес: Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040

Тел.: +7 (861) 262-35-09

E-mail: epifanova_elen@mail.ru

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 01.11.2022

Статья принята к печати: 30.11.2022

Дата публикации: 19.12.2022

Аннотация: Целью работы выступает анализ проблематики применения мер административного пресечения в сфере охраны здоровья населения в Российской Федерации.

Исходя из поставленной цели в задачи исследования входит не только анализ проблем реализации узконаправленных мер пресечения, типа доставления в медицинский вытрезвитель, но и анализ мер, несущих на себе двойственную целевую нагрузку, выступающих и в качестве пресекательных, и в качестве обеспечительных мер административного принуждения.

Современная система мер административного принуждения в сфере охраны здоровья характеризуется тем, что данные функции реализуют не только правоохранительные, но и любые контрольно-надзорные органы, обладающие соответствующей компетенцией в рамках государственной и муниципальной контрольно-надзорной деятельности.

Принципиальный вывод статьи состоит в том, что все многообразие мер административного пресечения в сфере охраны здоровья, во-первых, тесно связано с предотвращением угрозы жизни лица, а также ущерба, который причиняется объектам, обеспечивающим нормальную жизнедеятельность человека – экологии, питьевой воде, продуктам питания, санитарно-гигиеническим условиям проживания. Подчеркивается «двойственный», «парный» характер некоторых пресекательных мер в их взаимосвязи с предупредительными, обеспечительными и наказательными мерами административного принуждения.

Ключевые слова: административное принуждение, административное пресечение, административно-обеспечительные меры, охрана здоровья.

ADMINISTRATIVE AND PRECAUTIONAL MEASURES IN THE SPHERE OF POPULATION HEALTH PROTECTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Elena V. Epifanova

FGBOU VO "Kuban State University"

(Stavropol str., 149, Krasnodar, Russia, 350040)

Link for citation: Epifanova E.V. Administrative and precautional measures in the sphere of population health protection in the Russian Federation. *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2022;14(4):23–33. <https://doi.org/10.31429/20785836-14-4-23-33>

CONTACT INFORMATION:

Elena V. Epifanova, Cand. of Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the FGBOU VO "Kuban State University"

Address: Stavropol str., 149, Krasnodar, Russia, 350040

Tel.: +7 (861) 262-35-09

E-mail: epifanova_elen@mail.ru

Conflict of interest. The author declares no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 01.11.2022

The article has been accepted for publication: 30.11.2022

Date of publication: 19.12.2022

Annotation: The aim of the work is to analyze the problems of applying administrative restraint measures in the field of public health protection in the Russian Federation.

Based on the goal set, the objectives of the study include not only the analysis of the problems of implementing narrowly focused preventive measures, such as delivery to a medical sobering-up station, but also the analysis of measures that carry a dual target load, acting both as preventive and as interim measures of administrative coercion.

The modern system of measures of administrative coercion in the field of health protection is characterized by the fact that these functions are implemented not only by law enforcement, but also by any control and supervisory authorities that have the appropriate competence in the framework of state and municipal control and supervisory activities.

The fundamental conclusion of the article is that the whole variety of administrative preventive measures in the field of health protection is, firstly, closely related to the prevention of a threat to the life of a person, as well as damage that is caused to objects that ensure the normal life of a person - ecology, drinking water, food, sanitary - hygienic living conditions. Emphasizes the "dual", "paired" nature of some preventive measures in their relationship with preventive, provisional and punitive measures of administrative coercion.

Keywords: administrative coercion, administrative restraint, administrative and security measures, health protection.

Введение

Административное пресечение в сфере охраны здоровья имеет своей целью прекращение противоправного или иного общественно опасного деяния и применяется с того момента, когда лицом уже начато совершение объективной стороны состава административного правонарушения, имеющего родовым объектом здоровье или санитарно-эпидемиологическое благополучие, как составной части охраны здоровья или в действиях лица усматривается иная форма общественной опасности¹. Специфика применения мер административного пресечения в сфере охраны здоровья не всегда позволяет связать пресечение исключительно с административным правонарушением, но и с преступлением². Кроме того, речь может идти и об иных случаях противоправного или общественно опасного поведения. В этом смысле мы говорим, в частности, о пресечении действий несовершеннолетних, не достигших возраста административной ответственности, например, в связи с употреблением наркотических и психотропных средств без назначения врача. Кроме того, административным пресечением является применение физической силы и средств сковывания движения в отношении к лицам с психическими расстройствами, представляющими опасность для

¹ См. по этому вопросу: Кокорев А.Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 8.

² См.: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2005. С. 237.

окружающих или для себя самого при условии недобровольной госпитализации и недобровольного лечения в психиатрическом стационаре. Административное пресечение в сфере охраны здоровья выступает элементом контрольно-надзорной деятельности в указанной сфере¹.

Методы исследования

Исследование теории административного пресечения в сфере охраны здоровья, обоснование нормотворческой и правоприменительной практики, определяет методологию исследования, включающую в себя использование эвристических и аксиологических методов исследования, наряду с методом системного анализа правовых, управленческих и естественнонаучных явлений в контексте избранной темы, а также метода статистического анализа в рамках опроса 100 сотрудников органов внутренних дел, наделенных правом применения мер административного пресечения.

Результаты исследования

Исходя из предлагаемой нами концепции административно-правового регулирования комплексной профилактики заболеваний, направленность пресекательных мер связана не только с теми административными правонарушениями, которые в своей объективной стороне содержат действия или бездействия, наносящие непосредственный вред здоровью человека. Не менее важно пресекать административные правонарушения, объектом которых выступают общественные отношения в сфере охраны здоровья, носящие предупредительно-профилактический характер. И это не только санитарно-эпидемиологическое благополучие, но и отношения, связанные с качеством питьевой воды, продуктов питания как для человека, так и для сельскохозяйственных животных, отношения, связанные с ограничением потребления табачных изделий, наркотических и психотропных средств, алкоголя. Каждый из указанных типов общественных отношений характеризуется спецификой неблагоприятных для здоровья человека действий и бездействий, степенью непосредственного воздействия на здоровье человека, степенью научной доказанности вреда здоровью с характером действий и бездействий, имеющих правовую регламентацию.

Соответственно, для каждого типа охраняемых административно-деликтным законодательством отношений существует специфика административного пресечения.

Кроме того, нами обращается внимание на то, что в настоящее время модель организации вытрезвителей не в полной мере позволяет говорить о предпосылках эффективной работы такого рода медицинских организаций в исследуемый период. Предлагается устранить множественность органов публичной власти, которые непосредственно осуществляют финансирование и создание медицинских вытрезвителей, исключив органы местного самоуправления, и частные организации в рамках муниципально-частного партнерства. В силу того, что с 2018 года муниципалитеты лишились практически всех медицинских организаций в своем подчинении, соответственно, наделение их правом создавать медицинские вытрезвители выглядит нелогичным.

Доказывается необходимость акцентировать внимание правоприменителей на лицах с явными признаками психической инвалидности и дополнить содержание пункта 1 части 1 статьи 22 Федерального закона «О полиции» о применении специальных средств, изложив его следующим образом: «1. Сотруднику полиции запрещается применять специальные средства: 1) в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, включая психическую инвалидность, и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции».

Аналогичным образом предлагается отредактировать нормы о применении специальных средств в Законе РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе», Федеральном законе от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране», Федеральном законе от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране», Федеральном законе от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральном законе от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Федеральном законе от 21.07.1997 № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», Законе РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федеральном законе от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Федеральном законе от 17.12.1994 № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи».

¹ См.: Старостин С.А. Административное право России. Общая часть: Учебник. Москва, 2010. С. 256–260.

Научная дискуссия

Функции административного пресечения могут выполнять как специально предназначенные для этого меры пресечения типа применения физической силы, так и административно-обеспечительные меры в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Ряд мер административного пресечения может носить комплексный характер, обладая и чертами предупреждения, и чертами пресечения. К таковым, в частности, ряд авторов относит официальное предостережение, вносимое органами внутренних дел в соответствии с пунктом 12 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» [4, с. 31–38]. Кроме того, комплексным характером обладает большинство административно-обеспечительных мер в производстве по делам об административных правонарушениях.

Классификация мер административного пресечения в сфере охраны здоровья представляется исходя из критерия оснований применения мер пресечения.

Первая группа мер административного пресечения в сфере охраны здоровья связана непосредственно с административными правонарушениями в сфере охраны здоровья и вытекает из содержания Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также из законодательных актов, определяющих полномочия органов, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях и применять меры пресечения. Оговоримся, что некоторые административно-пресекательные меры имеют одинаковые наименования, но применяются в соответствии с разными нормативными актами – в одних случаях, если речь идет о производстве по делу об административном правонарушении в порядке КоАП РФ, в других в порядке специального федерального законодательства, например Федерального закона «О полиции». Специфика производства по делу об административном правонарушении в сфере охраны здоровья связана со спецификой применения мер административного пресечения, определяемой характером состава административного правонарушения.

Прежде всего к традиционным мерам пресечения в сфере охраны здоровья следует отнести доставку лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке в специализированную медицинскую организацию, осуществляющую вытрезвление указанных категорий лиц в соответствии с пунктом 14 части 1 статьи 13 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». То есть речь идет о пресечении административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.21 КоАП РФ. И хотя родовым объектом данного вида правонарушений выступает общественный порядок и общественная безопасность, дополнительным объектом, на наш взгляд выступает здоровье человека, которое страдает от явно чрезмерного употребления спиртных напитков, либо от незаконного употребления наркотических и иных психоактивных веществ. Кроме того, нахождение в общественных местах в состоянии опьянения может наносить вред нравственному здоровью окружающих, прежде всего, несовершеннолетних. Возобновление в 2020 году функционирования медицинских вытрезвителей¹ играет, на наш взгляд, положительную роль в пресечении административных правонарушений, связанных с употреблением алкоголя, наркотиков и иных психоактивных веществ. Сама процедура доставления урегулированная Приказом МВД России от 13.04.2021 № 212 «Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции»² оставляет за органами внутренних дел собственно право доставления, но сами медицинские вытрезвители выведены из подчинения МВД России, координацию их деятельности осуществляет федеральный орган государственного управления в сфере здравоохранения, а непосредственная организация

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения: Федеральный закон от 29 декабря 2020 года № 464-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 1. Часть I. Ст. 3.

² Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции: Приказ МВД России от 13 апреля 2021 года № 212 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

деятельности возложена на органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Медицинские вытрезвители могут создаваться на условиях государственно-частного партнерства, что свидетельствует, с одной стороны, о недостаточности бюджетного финансирования указанной деятельности, а с другой о некоем неоднозначном отношении определенной части общества и законодателей к самой системе медицинских вытрезвителей.

Вполне очевидно, что та система медицинских вытрезвителей, которая существовала в России с досоветского периода и до 2011 года во многом изжила себя. В разные исторические периоды вытрезвители подчинялись как органам управления здравоохранением, так и органам внутренних дел. Предложенная в настоящее время модель организации вытрезвителей не в полной мере позволяет говорить о предпосылках эффективной работы такого рода медицинских организаций в исследуемый период. Получилось, что по образному выражению вытрезвители стали «у семи нянек дитя без глазу». Данный тезис обосновывается нами тем, что, во-первых, четко не определен вид органов публичной власти, который непосредственно осуществляет финансирование и создание вытрезвителей. В настоящее время это и органы государственной власти субъекта РФ, и органы местного самоуправления, и частные организации в рамках государственно-частного или муниципально-частного партнерства. В то же время, с 2018 года муниципалитеты лишились практически всех медицинских организаций в своем подчинении, соответственно, наделение их правом создавать медицинские вытрезвители выглядит нелогичным. Во-вторых, порядок организации деятельности медицинских вытрезвителей определен совместным актом 3 федеральных органов исполнительной власти¹, но встает вопрос, а какой из них контролирует деятельность медицинских вытрезвителей?

Необходимо различать доставление как пресекательную меру, реализуемую сотрудниками органов внутренних дел и, собственно, сам процесс вытрезвления.

Наряду с доставлением в медицинский вытрезвитель одной из мер пресечения можно рассматривать официальное предостережение должностными лицами органов внутренних дел в отношении несовершеннолетних, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, либо употребляющих одурманивающие вещества, алкогольную и (или) спиртосодержащую продукцию². Речь идет о пресечении административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.9 КоАП РФ. Данная мера носит двойственный, предупредительный и пресекательный характер, и направлена на защиту здоровья несовершеннолетних [2, с. 61–64]. Пресекательный характер данной меры административного принуждения в области охраны здоровья определяется пунктом 1.1 Приказа МВД России от 03.04.2020 № 119, где говорится не только о предупреждении условий, создающих угрозу совершения административных правонарушений, но и о недопустимости продолжения антиобщественного поведения. В юридической литературе отмечается никакая эффективность применения данной и подобных ей мер в силу специфики психики несовершеннолетних [7, с. 50–53]. К вытекающим из содержания статьи 13 Федерального закона «О полиции» мерам пресечения, применяемым органами внутренних дел, относится требование о прекращении противоправных действий, которое имеет определенную схожесть с официальным предостережением, но формально не является таковым так как регулируется разными пунктами статьи 13 (1) и (12) соответственно.

От доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения следует отличать задержание такого рода лиц, хотя в судебной практике складывается неоднозначное понимание того, на что в данном случае направлено пресечение. Так, Первым кассационным судом общей юрисдикции 26.07.2021 по делу № 88а-17083/2021 подтверждена законность применения сотрудниками полиции административного задержания лица за нахождение в общественных местах в

¹ Об утверждении Правил организации деятельности специализированных организаций для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения: Приказ Минздрава России № 689н, Минтруда России № 440н, МВД России № 509 от 30 июня 2021 года // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения: Приказ МВД России от 04 марта 2020 года № 119 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

состоянии алкогольного опьянения и указано, что целью административного задержания выступило лишь обеспечение производства по делу об административном правонарушении, но никак не забота о нравственном и психическом здоровье окружающих.

Прямое отношение к охране здоровья имеет задержание лиц в порядке пунктов 11 и 12 статьи 14 Федерального закона «О полиции». Речь идет о лицах, предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями опасность для себя и окружающих, а также о лицах, совершивших побег¹ из психиатрического лечебного учреждения или скрывающихся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение [16, с. 27–32]. В этом контексте следует различать так называемое «полицейское задержание» [15, с. 62–64] не связанное с принудительными мерами медицинского характера в соответствии с уголовным и уголовно-процессуальным законодательством и задержание связанное с таковыми [8, с. 8–11]. В контексте публичного управления нас, конечно же, интересует задержание вне связи с применением принудительных мер медицинского характера. На наш взгляд, установленное в части 11 статьи 14 Федерального закона «О полиции» ограничение на совершение телефонного звонка и уведомление близких родственников о задержании лица совершившего побег из психиатрического лечебного учреждения или скрывающегося от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение, не в полной мере учитывает законные интересы не столько самого лица с вменяемым ему психическим расстройством, сколько интересы его родственников и близких лиц. И если с ограничением права на телефонный звонок такого лица можно согласиться, то ограничение обязанности сотрудников органов внутренних дел об уведомлении близких родственников или близких лиц не имеет какого-либо внятного обоснования.

С охраной здоровья населения связано право сотрудников органов внутренних дел требовать от граждан покинуть место совершения административного правонарушения, если это необходимо для обеспечения безопасности граждан; в целях защиты жизни, здоровья, а также право обязывать граждан оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их; обращаться к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление граждан создает угрозу их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан.

С потреблением наркотических, психотропных и новых потенциально опасных психоактивных веществ связано пресечение пропаганды наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Важно понимать, что пресечение незаконного потребления и пропаганды наркосодержащих и психоактивных веществ не есть прерогатива исключительно органов внутренних дел и органов государственного управления в сфере здравоохранения. Практически в каждом правоохранительном органе предусмотрена система мер по выявлению и пресечению подобных действий. Так, например, в Вооруженных Силах Российской Федерации предусмотрена система мер как профилактики, так и пресечения потребления наркотических веществ, включающая в себя: обследование территорий воинских частей на предмет обнаружения закладок с наркотиками с привлечением кинологов со служебными собаками; выявление и уничтожение незаконных посевов и очагов произрастания дикорастущих наркосодержащих растений на территории воинских частей; проведение обследований (включая внезапные) военнослужащих на предмет употребления наркотиков и иных психоактивных веществ². При этом функции административного пресечения возлагаются на органы военной

¹ Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан: Приказ МВД России от 30 апреля 2012 года № 389 (ред. от 06.07.2020) // Российская газета. 2012. 11 июля.

² Об организации работы по противодействию незаконному потреблению и обороту наркотических средств и психотропных веществ в Вооруженных Силах Российской Федерации (вместе с «Порядком проведения Всеармейского месячника противодействия наркомании «Армия против наркотиков!»): Приказ Министра обороны РФ от 11 декабря 2017 года № 764 (официально не опубликован) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

полиции. Пунктом 5 статьи 21 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации¹ предусмотрено право военной полиции производить личный досмотр военнослужащих на предмет обнаружения наркотиков, психотропных средств и их прекурсоров, а также изымать указанные вещества. Указанная мера административного пресечения распространяется не только на военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, но и на военнослужащих, проходящих военную службу в иных федеральных органах исполнительной власти [14, с. 2–7].

Совершенно ясно, что с обеспечением права на жизнь связано обеспечение права на охрану здоровья – неоказание в чрезвычайной ситуации первой помощи или медицинской помощи влечет нарушение не только утрату здоровья, но и, возможно, жизни. В этом контексте прав Ю.П. Соловей, который анализируя содержание пункта 1 части 3 статьи 15 Федерального закона «О полиции», которая регламентирует проникновение в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории, говорит о том, что «достаточными данными, свидетельствующими о наличии непосредственной угрозы жизни либо имуществу человека, могут служить, например, крики о помощи, стоны, доносящиеся из квартиры, демонстративная попытка какого-либо лица отравиться бытовым газом или совершить самоубийство иным общеопасным способом» [13, с. 21].

Неразделимость охраны жизни и охраны здоровья позволяет отнести к пресекательным мерам, применяемым органами внутренних дел в сфере охраны здоровья: вскрытие транспортного средства для спасения жизни граждан; оцепление (блокирование) территорий, жилых помещений, строений и других объектов при необходимости предотвращения угрозы жизни и здоровью граждан, которые не могут быть защищены иным способом.

Конечно же, невозможно оставить без внимания возможность применения физической силы и специальных средств в качестве методов пресечения административных правонарушений, включая правонарушения в сфере охраны здоровья. Одним из важных аспектов применения физической силы и специальных средств сотрудниками правоохранительных органов выступают связанные с охраной здоровья лица, в отношении которого применяются физическая сила или специальные средства ограничения связанные с состоянием здоровья данных лиц. В частности, ограничивается применение специальных средств в отношении лиц с явными признаками инвалидности. Вместе с тем, проведенный нами в 2022 году среди сотрудников органов внутренних дел Краснодарского края опрос 100 сотрудников органов внутренних дел показал, что 95 % из опрошенных считают, что явными могут быть только признаки физической инвалидности и не знают, что инвалидность может быть и вследствие психического расстройства и также имеет явные признаки. Между тем, необходимость применения мер принуждения к лицам с психическими расстройствами не такая уж и редкость. На наш взгляд, необходимо дополнить содержание пункта 1 части 1 статьи 22 Федерального закона «О полиции» изложив его следующим образом: «1. Сотруднику полиции запрещается применять специальные средства: 1) в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, включая психическую инвалидность и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции». Аналогичным образом предлагается отредактировать нормы о применении специальных средств в Законе РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе», Федеральном законе от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране», Федеральном законе от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране», Федеральном законе от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральном законе от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Федеральном законе от 21.07.1997 № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», Законе РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федеральном законе от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Федеральном законе от 17.12.1994 № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи».

В ряду мер административного пресечения в сфере охраны здоровья отдельного внимания заслуживают административно-обеспечительные меры в производстве по делам об административных правонарушениях, имеющие элементы пресечения.

¹ Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25 марта 2015 года № 161 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.

Некоторые из обеспечительных мер являются разновидностью мер пресечения, применяемых уполномоченными правоохранительными органами, такие как, например, доставление, административное задержание, другие же меры поименованы в качестве обеспечительных, но носят дополнительный пресекающий характер. Другими словами, важна первичная и дополнительная цель применения той или иной меры, а именно что первично – пресечение или обеспечение производства по делу об административном правонарушении. Хотя, справедливости ради, в процессе применения соответствующей меры административного принуждения порой цель обеспечения и пресечения является двуединой.

Помимо доставления, административного задержания и досмотра транспортного средства пресекающим характером в целях обеспечения здоровья граждан обладает изъятие вещей и документов в порядке статьи 27.10 КоАП РФ. Для анализируемой сферы государственного управления значение имеют прежде всего части 12 и 13 статьи 27.10 КоАП РФ, где речь идет об изъятии наркотических средств и психотропных веществ [1, с. 20–25], а также алкогольная и спиртосодержащая продукция. Уничтожение алкогольной и спиртосодержащей продукции, не отвечающей обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов, подлежит направлению на переработку или уничтожению даже без вынесения судебного акта. Конституционным Судом Российской Федерации подчеркнуто, что «право частной собственности, как вытекает из статей 55 (часть 3) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации, не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья...»¹.

Кроме того, к вещам, подлежащим изъятию и подвергаемым быстрой порче, а потому, подлежащих уничтожению, могут относиться лекарственные средства, требующие особых условий хранения, например настои трав, применяемые в народной (неконвенциональной) медицине.

Традиционно мерой административного пресечения выступает отстранение от управления транспортным средством лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения с последующим освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения или медицинским освидетельствованием на состояние опьянения. Этой проблематике посвящено достаточно много работ специалистов в области административного права и административного процесса [5, с. 29–33; 6; 12]. Но для целей настоящего исследования важно расставить акценты применения данной меры. Для целей охраны здоровья значение имеет не столько медицинское освидетельствование, сколько отстранение лица от управления транспортным средством соответствующего вида. На наш взгляд данная мера пресечения по отношению к охране здоровья населения имеет сопряженное с процессуальными целями значение в силу того, что устраняется потенциальная опасность нанесения вреда здоровью как самого водителя соответствующего транспортного средства, так и здоровью иных лиц – пассажиров, иных участников дорожного движения. В этом смысле интересна точка зрения Ю.И. Попугаева, который видит в качестве одной из проблем применения этой и иных мер обеспечительного характера «отсутствие единого подхода к определению конкретной процессуальной цели применения каждой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» [11, с. 34]. Подобную позицию высказал В.Р. Кисин, отмечая, что «формулировки ч. 1 и ч. 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ вполне позволяют уяснить цели отстранения от управления транспортным средством, освидетельствования и медицинского освидетельствования на состояние опьянения водителя транспортного средства и исключают их произвольное толкование. Однако этого нельзя сказать относительно правового регулирования направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения иных лиц» [5, с. 30]. От себя добавим, что необходимо указание не только на процессуальную цель, но и на иные, материально-правовые цели применения административно-обеспечительных мер. Примером тому может служить условия применения такой обеспечительной меры как временный запрет деятельности. Общее условие применения данной одновременно обеспечительной и пресекающей меры связано не только с возможной санкцией в виде административного приостановления деятельности, но и с непосредственной угрозой жизни или здоровью людей, возникновения

¹ По жалобе общества с ограниченной ответственностью «Бизнеслайн – Дальний Восток» на нарушение конституционных прав и свобод положением части 12 статьи 27.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 года № 408-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

эпидемии. Например, если в качестве субъекта, осуществляющего распространение информации, подпадающей под действие статьи 6.13 КоАП РФ о пропаганде наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществ выступает юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, то к ним может в качестве административно-пресекательной меры может применяться временный запрет деятельности в порядке статьи 27.16 КоАП РФ.

Пресекательный характер административно-принудительных мер в сфере охраны здоровья характерен не только для деятельности органов, которые традиционно принято называть правоохранительными. В соответствии с законодательством о лицензировании, в частности пунктом 4 части 1 статьи 7 Федерального закона 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ уполномоченные должностные лица лицензирующих органов вправе применять меры по пресечению административных правонарушений [3; 10].

При осуществлении контрольно-надзорных мероприятий соответствующий орган вправе выдать после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также других мероприятий, предусмотренных федеральным законом о виде контроля. Так, даже в условиях некоторого послабления в части плановых проверок в 2022 году Правительством Российской Федерации было допущено проведение запланированных на 2022 год плановых контрольных (надзорных) мероприятий в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) в отношении объектов контроля, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска, например, образовательных организаций, организаций по оказанию социальных услуг с проживанием, родильных домов и перинатальных центров².

Таким образом мы можем констатировать, что административно-пресекательные меры в сфере охраны здоровья могут применяться как в связи с совершением административного правонарушения, так и в связи с совершением иного противоправного деяния, а также реализовываться в рамках контрольно-надзорных мероприятий, как непосредственно связанных с охраной здоровья, так и связанных с данной сферой деятельности опосредованно. При этом ряд мер носит «парный», обеспечительный и пресекательный характер.

Список использованной литературы:

1. Агапов А.Б. Имущественные споры в административном судопроизводстве. *Административное право и процесс*. 2019;(9):20–25.
2. Вальков А.П., Кочеров Ю.Н., Сотников С.С. О некоторых аспектах объявления сотрудниками полиции официального предостережения. *Российский следователь*. 2021;(8):61–64. DOI: 10.18572/1812-3783-2021-8-61-64.
3. Джамиризе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: монография. Москва: Норма; 2021.
4. Кайнов В.И., Шеншин В.М. О правовой регламентации некоторых мер административного пресечения, применяемых правоохранительными органами: новации административного права. *Право в Вооруженных Силах*. 2022;(6):31–39.
5. Кисин В.Р. Меры обеспечения производства по

References:

1. Agapov A.B. [Property disputes in administrative proceedings]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2019;(9):20–25. (In Russ.)]
2. Val'kov A.P., Kocherov Yu.N., Sotnikov S.S. [On some aspects of the announcement by police officers of an official warning]. *Rossiiskii sledovatel' = Russian investigator*. 2021;(8):61–64. DOI: 10.18572/1812-3783-2021-8-61-64. (In Russ.)]
3. Dzhmirze B.Yu. [Measures of administrative coercion applied to legal entities in connection with violations of license requirements]. Moscow: Norma; 2021. (In Russ.)]
4. Kainov V.I., Shenshin V.M. [On the legal regulation of some measures of administrative restraint applied by law enforcement agencies: innovations in administrative law]. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh = Law in the Armed Forces*. 2022;(6):31–39. (In Russ.)]
5. Kisin V.R. [Measures to ensure proceedings in cases

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

² Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 года № 336 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

делам об административных правонарушениях: юридическая природа и недостатки правового регулирования. *Административное право и процесс*. 2018;(1):29–33.

6. Костин С.Г. К вопросу о проблемах применения мер административного принуждения в виде направления правонарушителя на медицинское освидетельствование на состояние опьянения. *Административное право и процесс*. 2018;(8):65–69.

7. Кострова О.В. Правовые нюансы применения института официального предостережения в отношении несовершеннолетних. *Административное право и процесс*. 2022;(7):50–53. DOI: 10.18572/2071-1166-2022-7-50-53.

8. Лобачев Д.А. Закон «О полиции» «вторгся» в уголовно-процессуальную сферу. *Уголовное судопроизводство*. 2011;(3):8–11.

9. Минтягов С.А., Иванов П.М. Организационно-правовые основы деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации: изменения в законодательстве. *Право в Вооруженных Силах*. 2018;(3):4–9.

10. Полежаев Д.А. Актуальные проблемы, связанные с осуществлением лицензионного контроля. *Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей*. Москва: РГУП; 2018.

11. Попугаев Ю.И. Некоторые концептуальные положения по оптимизации процессуальной части КоАП РФ. *Административное право и процесс*. 2019;(8):32–35.

12. Соколов А.Ю. Отстранение от управления транспортным средством как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. *Административное право и процесс*. 2012;(11):28–30.

13. Соловей Ю.П. Вхождение (проникновение) сотрудников полиции в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции». *Административное право и процесс*. 2012;(3):17–25.

14. Туганов Ю.Н. Устав военной полиции и возможности его применения к военнослужащим других войск, воинских формирований и органов. *Право в Вооруженных Силах*. 2015;(9):2–7.

15. Чупилкин Ю.Б. О необходимости совершенствования порядка задержания, предусмотренного в проекте Федерального закона «О полиции». *Российская юстиция*. 2010;(12):62–64.

16. Шишков С.Н. Пробелы и противоречия в законодательстве о психиатрии. *Законность*. 2014;(9):27–32.

of administrative offenses: the legal nature and shortcomings of legal regulation]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2018;(1):29–33. (In Russ.)]

6. Kostin S.G. [To the question of the problems of applying measures of administrative coercion in the form of sending an offender to a medical examination for a state of intoxication]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2018;(8):65–69. (In Russ.)]

7. Kostrova O.V. [Legal nuances of the application of the institute of official warning against minors]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2022;(7):50–53. DOI: 10.18572/2071-1166-2022-7-50-53. (In Russ.)]

8. Lobachev D.A. [The law "On Police" "invaded" the criminal procedure sphere]. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo = Criminal Justice*. 2011;(3):8–11. (In Russ.)]

9. Mintyagov S.A., Ivanov P.M. [Organizational and legal basis for the activities of the military police of the Armed Forces of the Russian Federation: changes in legislation]. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh = Law in the Armed Forces*. 2018;(3):4–9. (In Russ.)]

10. Polezhaev D.A. [Actual problems associated with the implementation of license control]. *Actual problems of harmonization of judicial reform with the reform of state control and supervision: collection of scientific articles*. Moscow: RGUP; 2018. (In Russ.)]

11. Popugaev Yu.I. [Some conceptual provisions for optimizing the procedural part of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2019;(8):32–35. (In Russ.)]

12. Sokolov A.Yu. [Suspension from driving as a measure to ensure proceedings in cases of administrative offenses]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2012;(11):28–30. (In Russ.)]

13. Solovei Yu.P. [Entry (penetration) of police officers into residential and other premises, land plots and territories as a measure of state coercion, provided for by the Federal Law "On Police"]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2012;(3):17–25. (In Russ.)]

14. Tuganov Yu.N. [The charter of the military police and the possibility of its application to servicemen of other troops, military formations and bodies]. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh = Law in the Armed Forces*. 2015;(9):2–7. (In Russ.)]

15. Chupilkin Yu.B. [On the need to improve the detention procedure provided for in the draft Federal Law "On Police"]. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*. 2010;(12):62–64. (In Russ.)]

16. Shishkov S.N. [Gaps and contradictions in the legislation on psychiatry]. *Zakonnost' = Legitimacy*. 2014;(9):27–32. (In Russ.)]

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Епифанова Елена Владимировна

кандидат юридических наук, доцент, профессор
кафедры теории и истории государства и права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный
университет»

ORCID: 0000-0002-6611-8031

Author ID: 57200340983

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Elena V. Epifanova

Cand. of Sci. (Law), Associate Professor, Professor of
the Department of Theory and History of State and Law
of the FGBOU VO "Kuban State University"

ORCID: 0000-0002-6611-8031

Author ID: 57200340983