

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ
УДК 342.9

ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19

Ирина Игоревна ЛЕДЕНЕВА

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина»,
г. Тамбов, Российская Федерация

Аннотация. Рассмотрены особенности реализации мер административно-правовой политики Российской Федерации, направленные на борьбу с коронавирусом COVID-19. Среди них особое место занимает адаптация законодательства к условиям, сложившимся на территории Российской Федерации в период пандемии. В связи с этим проанализированы принятые новые составы административных правонарушений и вопросы привлечения к административной ответственности по ним. Сделаны выводы о развитии административного права в новых условиях.

Ключевые слова: коронавирусная инфекция, пандемия, административно-правовая политика, административное правонарушение, административная ответственность, перспективы развития административного законодательства

Для цитирования: *Леденева И.И.* Трансформация российского административного законодательства в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19 // Державинский форум. 2022. Т. 6, № 2. С. 312-322

ORIGINAL ARTICLE

TRANSFORMATION OF RUSSIAN ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN THE CONTEXT OF THE SPREAD OF CORONAVIRUS INFECTION COVID-19

Irina I. LEDENEVA

Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation

Abstract. The peculiarities of the implementation of measures of administrative and legal policy of the Russian Federation aimed at combating COVID-19 coronavirus are analyzed. Among them a special place is devoted to the adaptation

of legislation to the conditions prevailing in the territory of the Russian Federation during the pandemic. In this connection, the adopted new compositions of administrative offences and the issues of bringing to administrative responsibility for them are analyzed. Conclusions on the development of administrative law in the new conditions are made.

Keywords: coronavirus infection, pandemic, administrative and legal policy, administrative offense, administrative responsibility, prospects for the development of administrative legislation

For citation: Ledeneva I.I. Transformatsiya rossiyskogo administrativnogo zakonodatel'stva v usloviyakh rasprostraneniya koronavirusnoy infektsii COVID-19 [Transformation of Russian administrative legislation in the context of the spread of coronavirus infection COVID-19]. *Derzhavinskiy forum – Derzhavin Forum*, 2022, vol. 6, no. 2, pp. 312-322. (In Russian, Abstr. in Engl.)

ВВЕДЕНИЕ

Весной 2020 г., когда первая волна распространения коронавирусной инфекции нового типа COVID-19 захлестнула весь мир, многие государства оказались неготовыми к борьбе с ней и принятию быстрых ответных мер, способствующих снижению темпов заражения. Происходящие события отразились на правовой сфере. Выявились пробелы в системе правового регулирования в новых условиях, которые стали причиной трансформации действующего законодательства. Преобразования затронули сферы уголовного, административного и налогового права.

Были реализованы меры административно-правовой политики, направленные на борьбу с пандемией, вызванной коронавирусной инфекцией. Стоит отметить стремительность внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Такая поспешность обусловлена тем, что в настоящее время проблеме коронавируса уделяется большое внимание, так как он воспринимается именно как угроза национальной безопасности и катастрофа мирового масштаба. В России коронавирусная инфекция внесена в «перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих»¹.

Задачей исследования является рассмотрение особенностей реализации мер административно-правовой политики Российской Федерации, направленных на борьбу с коронавирусом COVID-19.

¹ О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих: Постановление Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 674.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Особая роль в борьбе с коронавирусом принадлежит Правительству РФ, являющемуся «координационным органом единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»². При реализации своих полномочий Правительство РФ осуществляет введение режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части, а также утверждение обязательных для исполнения гражданами, юридическими лицами правил поведения.

При Правительстве РФ созданы оперативный штаб и координационный совет, занимающиеся вопросами по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. В их задачи входит разработка и реализация мероприятий, направленных на борьбу с распространением коронавируса. Ими осуществляется организация взаимодействия между органами государственной власти федерального, регионального, местного уровней и других органов и организаций по вопросам осуществления соответствующих мероприятий.

Для эффективной борьбы с коронавирусом с учетом особенностей эпидемиологической картины в субъектах Российской Федерации полномочия по установлению защитных мер получили органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Они выполняют однородные с Правительством РФ функции по противодействию коронавирусу, исходя из эпидемической ситуации, сложившейся в регионе и в соответствующем масштабе. В частности, определяют, «какие учреждения и организации должны приостановить свою деятельность, а какие могут ее продолжить при строгом обеспечении безопасности граждан» [1, с. 155].

В целях предупреждения и предотвращения административных правонарушений в период введения режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территориях субъектов Российской Федерации, а также недопущения распространения инфекции и, как следствие, сохранения здоровья населения, были внесены изменения в действующее административное законодательство.

Подверглась изменениям статья 6.3 КоАП РФ, дополненная двумя новыми составами. Так, в части 2 статьи 6.3 КоАП РФ появилось новое

² О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

условие, согласно которому административной ответственности подлежат лица за нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства «в период режима чрезвычайной ситуации, карантина или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих». Ответственность по части 3 статьи 6.3 наступает, если эти нарушения «влекут за собой причинение вреда здоровью человека или его смерть, но не содержат уголовно наказуемого деяния».

Вместе с тем КоАП РФ был дополнен новой статьей 20.6.1 «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения». Норма включает в себя характеристику, указывающую на разграничение данного состава с ранее рассмотренными «за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 6.3 КоАП РФ»³.

Субъектами в этих составах являются граждане, должностные лица, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридические лица. При совершении данных правонарушений на них накладываются санкции в виде административного штрафа, административного приостановления деятельности юридического лица. В статье 20.6.1 также предусмотрен такой вид административного наказания, как предупреждение.

Стоит отметить «повышенный характер» санкций, налагаемых на правонарушителя в период пандемии по сравнению с теми, что применяются в обычных условиях.

Есть различия и в размере санкций между нововведенными составами: штраф за нарушение части 2 статьи 6.3 существенно выше по сравнению со статьей 20.6.1.

Например, по части 2 статьи 6.3 предусматривается наложение административного штрафа на граждан в размере от 15 тыс. до 40 тыс. рублей, а статьей 20.6.1 – предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 1 тыс. до 30 тыс. рублей.

При этом стоит учитывать, что согласно главе 4 КоАП РФ при назначении наказания лицу необходимо соблюдать принципы справедливости и соразмерности, индивидуализации административной ответственности.

Правоприменительная практика по данным административно-правовым нормам складывается достаточно неоднозначно. При рассмотрении данных статей можно сделать вывод об их правовом сходстве. Вследствие чего в первой половине 2020 г. образовался значительный перевес в сторону составления административных протоколов по части 2

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.01.2022) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

статьи 6.3 КоАП РФ сравнительно с частью 1 статьи 20.6 КоАП РФ. Подобное положение дел было связано со «сложностью конструирования административно-правового запрета, чрезмерной бланкетностью» [2, с. 238].

С целью разрешения данных противоречий Президиум Верховного суда РФ 21 апреля 2020 г. представил обзор⁴, в котором рассмотрел некоторые вопросы квалификации, в том числе разграничения со смежными составами. В итоге сложилась нехарактерная для нашей правовой системы ситуация, когда не обзоры были написаны со ссылкой на практику, а практика начала вырабатываться со ссылки на обзор [3, с. 643].

В данном обзоре указывается, что по части 2 статьи 6.3 КоАП РФ можно привлекать в исключительных случаях, а именно за нарушение федеральных санитарных норм подлежат административной ответственности лица, больные инфекционным заболеванием, с подозрением на такое заболевание, либо находящиеся или находившиеся в контакте с источником заболевания. Нарушение ими правил карантина создает реальную угрозу распространения заболевания, составляющую опасность для окружающих.

По статье 20.6.1 КоАП РФ наказанию за нарушения при режиме повышенной готовности подлежат лица, вне зависимости от наличия инфекционного заболевания, не выполняющие надлежащие правила и ограничения, установленные органами региональных властей. Общие правила утверждены постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2020 г.⁵ При анализе судебной практики можно заметить, что, как правило, по данному составу подлежат административной ответственности граждане, находящиеся в общественном месте без средств индивидуальной защиты (маски, респираторы).

Например, согласно постановлению от 6 октября 2021 г. по делу № 5-268/2021 гражданин Костромской области Климаченков А.Н. в 16 часов 15 минут находился на территории торгового зала магазина без

⁴ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 от 21.04.2020: Обзор Президиума Верховного суда // Верховный суд Российской Федерации: портал. URL: <https://www.vsrif.ru/> (дата обращения: 02.02.2022).

⁵ Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации: Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 417 // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

средств индивидуальной защиты, вследствие чего получил штраф в размере одной тысячи рублей на основании части 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ⁶.

Нередки случаи привлечения граждан к ответственности за нарушение режима самоизоляции, установленного региональными властями.

В настоящий момент в связи со снижением уровня заболеваемости в ряде регионов отменяется масочный режим, действовавший в течение двух лет. В соответствии с данным решением привлечение лиц к административной ответственности по статье 20.6.1 за упомянутые правонарушения в данных регионах будет невозможным. Перед гражданами стоит вопрос о возможности оспаривания в суде штрафов, выписанных до отмены масочного режима, но еще не оплаченных. Можно предполагать, что согласно части 2 статьи 1.7 КоАП РФ в этой ситуации будет действовать принцип, согласно которому производство по делу прекращается, если лицо совершило правонарушение во время действия закона, но в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Из этого следует, что штраф, выписанный в период действия постановления⁷, предписывающего ношение масок в общественных местах, можно не оплачивать. Подобный порядок будет действовать лишь на стадии назначения наказания, но не после его исполнения. Вернуть деньги за уже выплаченный штраф по закону не является возможным.

С учетом вышесказанного, можно сделать вывод о том, что статья 20.6.1 является общей, а статья 6.3 – специальной, более узкой направленности.

Таким образом, коллизия, связанная с привлечением к административной ответственности по статьям 6.3 и 20.6.1 КоАП РФ и порождающая большое количество жалоб, была формально разрешена в обзоре.

В целях повышения эффективности государственного управления в условиях пандемии Правительство РФ в соответствии со статьей 28.3

⁶ Постановление Чухломского районного суда Костромской области от 6.10.2021 по делу № 5-268/2021. // Судебные и нормативные акты РФ: портал. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 02.02.2022).

⁷ О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19 в период сезонного подъема заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом: Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16.10.2020 № 31 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 02.02.2022).

КоАП РФ утвердило перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по статье 20.6.1⁸.

Согласно документу ими являются должностные лица полиции, Росгвардии и МЧС, а также иные, указанные в распоряжении Правительства РФ, в том числе должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Их перечень утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Он может включать в себя руководителей, начальников и их заместителей структурных подразделений органов государственной власти, ведающих вопросами в сфере государственного имущества, здравоохранения и иных. Полномочие составлять протоколы по части 2 статьи 6.3 КоАП РФ принадлежит должностным лицам органов внутренних дел (полиции) и Роспотребнадзора.

Протоколы и иные доказательства совершения правонарушения передаются на рассмотрение судьям районных судов по месту совершения (выявления) таких правонарушений. Если осуществляется проведение административного расследования, дело подлежит рассмотрению судом по месту нахождения органа, осуществляющего административное расследование. Особенностью рассмотрения дела в новых обстоятельствах является то, что в связи с недопущением распространения коронавирусной инфекции дела по части 2 статьи 6.3 КоАП РФ могут быть рассмотрены с использованием систем видео-конференц-связи.

Помимо указанных ограничений, в КоАП РФ были также внесены и иные поправки. В частях 10–11 статьи 13.15 появилась ответственность для юридических лиц в виде штрафа до 3 млн рублей за распространение в СМИ и сети Интернет ложной информации о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий с учетом того, что подобная информация представляет или может представлять угрозу жизни и безопасности граждан. Если эта информация привела к смерти человека и иным тяжким последствиям, то штраф составляет до 5 млн рублей, за повторное нарушение – до 10 млн рублей.

Для квалификации представленных административных правонарушений распространяемая информация «должна иметь общественно значимый характер и быть заведомо недостоверной под видом достоверных сообщений» [4, с. 175].

⁸ Об утверждении Перечня должностных лиц органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.6.1 КоАП РФ: Распоряжение Правительства РФ от 12.04.2020 № 975-п // СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2650.

Подобные перемены связаны с тем, что «новизна вируса и его низкая исследованность вызывают естественный для людей страх перед неизвестным. Страх делает людей восприимчивыми к фейковым новостям» [5, с. 30].

Это может послужить причиной увеличения паники среди населения, а впоследствии мешать принятию в стране мер по сохранению стабильности.

В статье 14.4.2 КоАП РФ появилась новая часть, предусматривающая ответственность за реализацию либо отпуск препаратов по завышенным ценам, что особенно актуально в условиях эпидемии.

Естественным продолжением политики государства по борьбе с коронавирусом является массовая вакцинация граждан. Медленные темпы вакцинации в мире, в частности в России, привели к тому, что коронавирус выиграл время и получил возможность мутировать.

Поэтому на территории Российской Федерации была введена обязательная вакцинация для лиц, выполняющих работу, связанную с высоким риском заболевания инфекционными болезнями. К ним относятся лица, осуществляющие деятельность в сфере торговли, общественного питания, образования, здравоохранения, социальной защиты и социального обслуживания, культурных, выставочных, просветительских мероприятий и иных сферах. Подобный перечень устанавливается главными государственными санитарными врачами в субъектах Российской Федерации и может изменяться в связи с эпидемиологической ситуацией в регионе.

В случае отказа от прививки работодатель обязан отстранить от работы сотрудников, подлежащих обязательной вакцинации и не имеющих при этом медицинских противопоказаний, без сохранения заработной платы. Сотрудник может быть возвращен на рабочее место с момента, как он сделает прививку, либо при улучшении эпидемиологической обстановки.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Таким образом, в связи с распространением коронавирусной инфекции система российского, в частности административного, законодательства претерпела ряд трансформаций, обусловленных необходимостью незамедлительного решения возникших проблем.

Во-первых, было принято значительное количество нормативных правовых актов, направленных на борьбу с коронавирусом. Отмечается преобладание в правовом регулировании подзаконных нормативных актов, среди которых: распоряжения и постановления Правительства РФ

как высшего органа исполнительной власти в Российской Федерации и акты должностных лиц и иных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данные акты обладают высокой государственной и общественной важностью. В силу обстоятельств их принятия многие из них носят временный характер.

Во-вторых, мерами замедления темпов распространения новой коронавирусной инфекции стала адаптация законодательства в новых реалиях, выразившаяся во введении новых составов административных правонарушений и расширении перечня субъектов административно-юрисдикционной деятельности по ним.

В-третьих, с учетом особенностей протекания заболевания в субъектах Российской Федерации большую часть полномочий по установлению защитных мер получили органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Тем самым произошел «перевес» полномочий в сторону органов региональной власти. Отмечается повышение значимости общественного правосознания в новых условиях (соблюдение российскими гражданами режима самоизоляции, массовая вакцинация и иные).

В-четвертых, наблюдается цифровизация судопроизводства. В связи с распространением инфекции воздушно-капельным путем возросла роль участия граждан в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи. Цифровые технологии затронули также работу публичных органов власти на всех уровнях. В частности, заседания правительства проводятся в режиме видеоконференции.

ВЫВОДЫ

Подобные перемены не являются исчерпывающими. Несмотря на улучшение эпидемиологической картины в стране, говорить о победе над коронавирусом все еще рано. В некоторых регионах ситуация остается достаточно тяжелой. Именно поэтому для эффективной борьбы с COVID-19 необходим комплексный характер принимаемых мер, быстрая и адекватная реакция государства на изменения эпидемиологической ситуации на территории Российской Федерации.

Список источников

1. Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 145-168.
2. Ефремова М.А., ШUTOва А.А., Никифорова А.А. Трансформация российского административного и уголовного законодательства в условиях распро-

- странения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 3 (94). С. 232-248.
3. *Гайворонская Я.В., Мирошниченко О.И., Шакиров С.Ш.* Тенденции и уроки антикризисного правового регулирования в период пандемии COVID-19 // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2021. № 2. С. 634-662.
 4. *Синицына В.А.* Административная ответственность граждан за нарушение режима, введенного в условиях пандемии коронавируса // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 5-4. С. 173-178.
 5. *Садыков Д.И., Ахметьянова Н.А.* Распространение фейковых новостей во время пандемии COVID-19 // Colloquium-journal. 2020. № 8 (60). С. 30-31.

References

1. Gligich-Zolotareva M.V., Lukyanova N.I. Effektivnost' federativnogo gosudarstva v usloviyakh pandemii koronavirusa [Efficiency of the federal state in the conditions of coronavirus pandemic]. *Federalizm – Federalism*, 2020, vol. 25, no. 3 (99), pp. 145-168. (In Russian).
2. Efremova M.A., Shutova A.A., Nikiforova A.A. Transformatsiya rossiyskogo administrativnogo i ugolovnoho zakonodatel'stva v usloviyakh rasprostraneniya novoy koronavirusnoy infektsii (COVID-19) [Transformation of Russian administrative and criminal legislation in conditions of spread of new coronavirus infection (Covid-19)]. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii – Vestnik of the East Siberian Institute of the MIA of Russia*, 2020, no. 3 (94), pp. 232-248. (In Russian).
3. Gayvoronskaya Y.V., Miroshnichenko O.I., Shakirov S.S. Tendentsii i uroki anttikrizisnogo pravovogo regulirovaniya v period pandemii COVID-19 [Trends and lessons of anti-crisis legal regulation during the pandemic COVID-19]. *Vestnik RUDN. Seriya: Yuridicheskiye nauki – RUDN Journal of Law*, 2021, no. 2, pp. 634-662. (In Russian).
4. Sinitsyna V.A. Administrativnaya otvetstvennost' grazhdan za narusheniye rezhima, vvedennogo v usloviyakh pandemii koronavirusa [Administrative responsibility of citizens for violation of the regime imposed in conditions of coronavirus pandemic]. *Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk – International Journal of Humanities and Natural Sciences*, 2021, no. 5-4, pp. 173-178. (In Russian).
5. Sadykov D.I., Akhmetyanova N.A. Rasprostraneniye feykovykh novostey vo vremya pandemii COVID-19 [The spread of fake news during the COVID-19 pandemic]. *Colloquium-journal*, 2020, no. 8 (60), pp. 30-31. (In Russian).

Информация об авторе

Леденева Ирина Игоревна, студентка института права и национальной безопасности, Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, Российская Федерация, 392000 г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33, tatyannedenyov4@yandex.ru

Information about the author

Irina I. Ledenyova, Student of Law and National Security Institute, Derzhavin Tambov State University, Internatsionalnaya St., 33, Tambov 392000, Russian Federation, tatyannedenyov4@yandex.ru

Статья поступила в редакцию/The article was submitted 14.02.2021
Одобрена после рецензирования/Approved after reviewing 12.05.2022
Принята к публикации/Accepted for publication 18.05.2022