

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/225-238>

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В УСЛОВИЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЮ
НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ (COVID-19):
ОБОБЩЕНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

Е. С. Катинская

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 марта 2022 г.

Аннотация: обобщена практика привлечения к административной ответственности за нарушение норм и предписаний в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), выявлены проблемы конкуренции ст. 6.3 и 20.6.1 КоАП РФ. Автор связывает отсутствие единообразной практики привлечения к административной ответственности по «ковидным» составам с правовой неопределенностью при привлечении к ответственности субъектов, рекомендательным характером и чрезмерной бланкетностью норм. Неоднозначной является судебная практика привлечения к административной ответственности деликтным законодательством субъектов РФ. Упрощенная процедура рассмотрения административного дела и оперативность привлечения к административной ответственности рассматривается в качестве характеристик деликтного законодательства при введении специального (запретительно-ограничительного) правового режима.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, разграничение административной ответственности, нарушение санитарно-эпидемиологических правил, коронавирус (COVID-19).

Abstract: the article summarizes the practice of bringing to administrative responsibility for violation of norms and regulations in connection with the spread of a new coronavirus infection (COVID-19), and identifies problems of competition in Articles 6.3 and 20.6.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. The author connects the lack of a uniform practice of bringing to administrative responsibility for «covid» offenses with the legal uncertainty in bringing subjects to responsibility, the recommendatory nature and excessive blanketiness of the norms. Ambiguous is the judicial practice of bringing to administrative responsibility the tort legislation of the constituent entities of the Russian Federation. The simplified procedure for considering an administrative case and the promptness of bringing to administrative responsibility are considered as characteristics of tort legislation when a special (prohibitive-restrictive) legal regime is introduced.

Key words: administrative offense, administrative responsibility, delimitation of administrative responsibility, violation of sanitary and epidemiological rules, coronavirus (COVID-19).

Накопленный за три года опыт модернизации административно-правового регулирования в условиях противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19) стал подспорьем для даль-

нейших рассуждений о формировании надлежащей системы государственного управления, комплексной оценки эффективности правовой регламентации взаимодействия уровней публичной власти в Российской Федерации и совершенствовании административного законодательства.

Особую значимость при введении специального (запретительно-ограничительного) правового режима приобретают меры административного принуждения. Относясь к средствам охраны нормального развития публично-правовых отношений и осуществляя охранительные функции государственного управления при введении специального правового режима в целом, меры административно-правового принуждения, по мнению И. А. Галагана, отличаются друг от друга следующими классификационными критериями:

- 1) способом обеспечения правопорядка;
- 2) нормативной регламентацией;
- 3) целями применения;
- 4) фактическими основаниями применения;
- 5) правовыми последствиями применения;
- 6) процессуальными особенностями осуществления¹.

Указанные критерии, взятые в совокупности, дают основание для всестороннего и четкого отграничения различных мер административного принуждения. В условиях действия (введения) специальных правовых режимов мудрость законодателя заключается в предвидении возможности возникновения отношений, нежелательных для общества и государства (меры предупредительного характера). По результатам законодательной деятельности у правоприменительного органа и должностного лица должно появиться правовое средство воздействия, применяя которое, можно было бы упредить, предотвратить правонарушение или иные вредные эксцессы².

Так, в данный период широко применялись **административно-предупредительные** меры (например, включение коронавирусной инфекции (2019-nCoV) в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, создание оперативных штабов, координационного совета, временное ограничение въезда иностранных граждан, введение нерабочих дней)³ и меры **административного пресечения** (например, использование цифровых технологий при отслеживании перемещений граждан, переведенных на режим самоизоляции и находящихся на карантине, распознавание номеров автомобилей)⁴, однако без

¹ Цит. по: Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 186.

² См.: Там же. С. 184.

³ См.: Тихонов Я. И. О превентивных правовых мерах против распространения COVID-19 в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 3–5.

⁴ См.: Попова Н. Ф. Меры административного принуждения, применяемые для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 16–19.

должной реализации института **административной ответственности** невозможно было обеспечить стабильность социальных систем (гомеостаз)⁵.

Так, Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ⁶ были расширены перечни условий реализации ранее сформулированных составов административных правонарушений, введены новые составы, устанавливающие ответственность за несоблюдение правил поведения в чрезвычайных условиях.

К административной ответственности за нарушение норм и предписаний в связи с коронавирусом (COVID-19) привлекали по ч. 2, 3 ст. 6.3 (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), ст. 20.6.1 (невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности), ч. 10.1, 10.2, 11 ст. 13.15 (публичное распространение заведомо ложной информации об эпидемии коронавирусной инфекции), ч. 4 ст. 14.4.2 (реализация либо отпуск лекарственных препаратов с нарушением размеров надбавок) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)⁷.

Значительный рост по делам, связанным с нарушением санитарно-эпидемиологических правил, обусловлен введением «ковидных» ограничений для физических и юридических лиц. По данным статистики Судебного департамента при Верховном Суде РФ⁸, в 2020 г. судами первой инстанции было рассмотрено более 60 тыс. дел об административных правонарушениях по ст. 6.3–6.6 КоАП РФ; в 2021 г. – более 75 тыс. дел, что в 5 раз превышает показатели 2018–2019 гг.; если в 2018 и 2019 гг. по ст. 13.15 КоАП РФ было рассмотрено в среднем по 500 дел, то в 2020 и 2021 гг. – более 1,5 тыс.

Обобщение и анализ правоприменительной практики позволяют оценить эффективность применения «ковидных» составов административных правонарушений и способов защиты прав граждан и организаций, способствуют установлению единообразной практики.

В связи с возникшими у судов вопросами применения законодательства об административных правонарушениях Верховным Судом РФ

⁵ См.: *Росинский Б. В.* Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М., 2020. С. 78–79.

⁶ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2020. № 14 (ч. 1). Ст. 2029 ; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 26.03.2022) // *Рос. газета.* 2001. 31 дек. ; *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2022. № 13. Ст. 1959.

⁸ Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде // Сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 20.04.2022).

были даны соответствующие разъяснения⁹. Однако стоит отметить ряд проблемных аспектов.

Переквалификация ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ на ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ

Правовой подход к вопросу переквалификации отражен в Обзоре Верховного Суда от 17 февраля 2021 г. № 3 (вопрос 21), где разъяснено, что в силу п. 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5¹⁰ право окончательной юридической квалификации действий (бездействия) лица КоАП РФ относит к полномочиям судьи, и если при рассмотрении дела установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, то судья вправе переквалифицировать на другую статью (часть статьи) КоАП РФ, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовой объект посягательства, если назначаемое наказание не ухудшит положение лица, в отношении которого ведется производство по делу. Поскольку из диспозиции ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ следует, что она является общей нормой по отношению к ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, а совершенные лицом действия (бездействие) образуют объективную сторону состава, предусмотренного ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ, такие действия (бездействие) подлежат переквалификации.

Так, Верховный Суд РФ в деле о неисполнении частным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования императивных требований, которые установлены постановлением Главного государственного санитарного врача по Кемеровской области от 11 апреля 2020 г. № 849 «О дополнительных мероприятиях по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в

⁹ 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: постановление Президиума Верховного Суда РФ от 21 апреля 2020 г. // Бюллетень ВС РФ. 2020. № 5. С. 39–48 ; Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 2 : постановление Президиума Верховного Суда РФ от 30 апреля 2020 г. // Там же. № 6. С. 8–15 ; Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3 : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17 февраля 2021 г. // Там же. 2021. № 4. С. 54–64.

¹⁰ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5, с изм. на 23.12.2021 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; Рос. газета. 2021. 29 дек.

Кемеровской области – Кузбассе»¹¹, изменил юридическую квалификацию бездействия.

Доводы директора о том, что деятельность учреждением фактически не осуществлялась, а директор находился в помещении в иных целях и то, что санитарный инспектор осуществлял выездную проверку, не предусмотренную Федеральным законом от 2 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», не опровергают виновности учреждения в совершении вмененного административного правонарушения. Указанная позиция подтверждается постановлениями Верховного Суда от 7 июня 2021 г. № 50-АД21-7-К8¹² и от 15 ноября 2021 г. № 44-АД21-15-К7¹³.

Однако стоит отметить, что суды апелляционной инстанции отменяли постановления районных судов и возвращали дело на новое рассмотрение в тот же суд, а в некоторых случаях обосновывали прекращение производства по делу, мотивируя тем, что не имелось правовых оснований для переквалификации ввиду отсутствия общего родового объекта. Можно привести в пример следующие решения: Кемеровского областного суда от 13 июля 2020 г. по делу № 12-280/2020¹⁴; Самарского областного суда от 4 июня 2020 г. по делу № 12-284/2020¹⁵; Оренбургского областного суда от 12 августа 2020 г. № 12-199/2020 по делу № 12-199/2020¹⁶.

Правовая неопределенность при привлечении к ответственности субъектов

Привлечение к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ возможно за нарушение обязательных, а также дополнительных обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении на территории субъекта РФ режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Показательной является практика Московского городского суда по привлечению к ответственности юридических лиц за несоблюдение гражданами обязательных требований (например, п. 12.2 Указа мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовно-

¹¹ Постановление Верховного Суда РФ от 11 августа 2021 г. № 81-АД21-8-К8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Верховного Суда РФ от 7 июня 2021 г. № 50-АД21-7-К8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Верховного Суда РФ от 15 ноября 2021 г. № 44-АД21-15-К7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ URL: [https:// sudact.ru/regular/doc/Yj8KRJNXOV5W/](https://sudact.ru/regular/doc/Yj8KRJNXOV5W/) (дата обращения: 04.04.2022).

¹⁵ URL: [https:// sudact.ru/regular/doc/rSHjmQomF2r/](https://sudact.ru/regular/doc/rSHjmQomF2r/) (дата обращения: 04.04.2022).

¹⁶ URL: <https://sudact.ru/regular/doc/at8AI7qXYL5b/> (дата обращения: 04.04.2022).

сти», с изм. и доп. на 06.10.2020)¹⁷. Решением Московского городского суда по делу № 7-3897/2021 от 24 марта 2021 г.¹⁸ прекращено производство по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Суд не усмотрел, что нахождение гражданина в объекте торговли без средств индивидуальной защиты не свидетельствует о наличии вины торговой организации в нарушении требований ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ, действия лица не образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ. Однако в ином Решении по делу № 7-17830/2021 от 19 ноября 2021 г.¹⁹ суд отмечает факт нахождения покупателей в клиентской зоне торгового объекта без средств индивидуальной защиты органов дыхания (маски, респираторы) свидетельствует, что лицом не было принято достаточных и эффективных мер, направленных на исключение данного нарушения и соблюдение вышеназванных требований.

Данная норма указа не уточняет, какие действия должен совершить предприниматель для его соблюдения, однако режимное регулирование предполагает высокую степень определенности управленческого воздействия²⁰. Широкое усмотрение административных органов является следствием различной судебной практики. В любом случае возложенная на общество обязанность соблюдения правил не снимает аналогичную обязанность для граждан (Решение Московского городского суда по делу № 7-5129/2020 от 28 мая 2020 г.)²¹.

Разные подходы к толкованию ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ можно продемонстрировать на примере определения о возвращении протокола об административном правонарушении Савеловского районного суда города Москвы по делу № 5-502/20 от 13 апреля 2020 г.²² и постановления Щербинского районного суда города Москва по делу № 05-0873/2020 от 9 апреля 2020 г.²³ Если в первом случае правоприменитель приходит к выводу, что норма распространяется только на лиц, в отношении которых вынесены персональные предписания о помещении на карантин (лица с подтвержденной коронавирусной инфекцией), то во втором – в целом на всех граждан, нарушающих указ мэра Москвы и предписание главного

¹⁷ Вестник мэра и правительства Москвы. 2020. № 14 ; 2020. № 56.

¹⁸ Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/review-not-yet/details/eb8e9a20-8ae4-11eb-958d-9d88ff119b0d> (дата обращения: 04.04.2022).

¹⁹ Там же. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/review-not-yet/details/3e7608e0-46c4-11ec-a75b-817d080050a7> (дата обращения: 04.04.2022).

²⁰ См.: Старостин С. А. Классификация административно-правовых режимов // Законы России : опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 3–10.

²¹ URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/meshchanskij/services/cases/admin/details/1c72c921-4077-4a22-bc28-b634349c6d63> (дата обращения: 04.04.2022).

²² URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/savyolovskij/services/cases/admin/details/24f059f6-1ed4-4347-b987-51eb95f49a76> (дата обращения: 04.04.2022).

²³ Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/shcherbinskij/services/cases/admin/details/e4b4ef13-6fb9-4a3b-b205-180cd045530a> (дата обращения: 04.04.2022).

государственного санитарного врача. Несмотря на разные подходы к толкованию норм, суд признает протокол законным при указании на иные положения ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, а лицо – подлежащим привлечению к ответственности по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

Кроме того, при рассмотрении дела по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ можно применить положения о малозначительности деяния, объявить устное замечание и прекратить производство по делу об административном правонарушении. Так, в основу принятия решения Ново-Савиновский районный суд г. Казани²⁴ положил следующие обстоятельства: непричинение действиями какого-либо вреда гражданам или общественным интересам; незапрещение гражданам покидать место жительства (например, для посещения магазинов в пределах места жительства); нарушение режима «самоизоляции», который не регламентируется федеральным законодательством, при отсутствии официально объявленных чрезвычайного положения и ограничительных мероприятий (карантина)²⁵.

Рекомендательный характер норм

Роспотребнадзором утверждены рекомендации по применению средств индивидуальной защиты органов дыхания (далее – СИЗОД) для различных категорий граждан при рисках инфицирования COVID-19²⁶. Однако ГОСТом установлены требования к медицинским маскам²⁷, а строгих требований к материалам для «иных СИЗОД» не установлено. В связи с этим процесс доказывания возможности распространения инфекции, а в дальнейшем и привлечение к административной ответственности будет затруднительным.

Маски различаются по виду и назначению. Возникает вопрос о возможности привлечения к ответственности за использование одноразовых тканевых салфеток с прорезями за несоответствие требованиям, предусмотренным для СИЗОД, если они не соответствуют установленным требованиям. Законодательного запрета на использование платков или шарфов в качестве средств защиты нет, салфетки, например, не подпадают под требования к СИЗОД. Указом губернатора Псковской области от 15 марта 2020 г. № 30-УГ (в ред. от 13.04.2020) было закреплено, что

²⁴ Постановление Ново-Савиновского районного суда г. Казани от 6 апреля 2020 г. по делу № 5-334/2020 // Судебные решения РФ. URL: <http://судебныерешения.рф/49124492> (дата обращения: 28.04.2022).

²⁵ См.: *Каляшин А. В.* Новеллы административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях пандемии коронавируса (COVID-19) // *Административное право и процесс.* 2020. № 8. С. 63–67.

²⁶ О направлении рекомендаций по применению СИЗ для различных категорий граждан при рисках инфицирования COVID-19 : письмо Роспотребнадзора от 11 апреля 2020 г. № 02/6673-2020-32. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ ГОСТ Р 58396-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Маски медицинские. Требования и методы испытания : утв. приказом Росстандарта от 28 марта 2019 г. № 115-ст. М., 2019.

граждане обязаны носить в общественных местах одноразовые маски, многоразовые маски, респираторы или иные их заменяющие текстильные изделия, обеспечивающие индивидуальную защиту органов дыхания человека (платки, шарфы или иные подобные изделия)²⁸.

Практика привлечения к ответственности за нахождение в общественном месте без маски сводится к тому, что за данное правонарушение привлекают к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ и в большинстве случаев назначают наказания в виде предупреждения²⁹ или наложения административного штрафа в размере 1 тыс. рублей³⁰.

Интересной представляется практика судов по правильному ношению масок. Так, гражданин при рассмотрении гражданского дела судом снял маску таким образом, что она частично закрывала органы дыхания (не был закрыт нос), по требованию председательствующего данное средство индивидуальной защиты не надел. Верховный Суд при рассмотрении жалобы судебные акты, вынесенные в отношении привлекаемого к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ лица, оставил без изменения³¹.

Чрезмерная бланкетность норм

Неопределенность содержания административно-правового запрета, чрезмерная бланкетность норм затрудняют понимание критериев для квалификации деяния по ст. 6.3 или ст. 20.6.1 КоАП РФ.

Статьи 6.3. и 20.6.1 КоАП РФ используют два понятия: соответственно «нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения» и «невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности <...> чрезвычайной ситуации».

При квалификации действий по ст. 6.3 КоАП РФ необходимо обратиться к Федеральному закону от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³², требования которого распространяются на лица с подозрением на инфекционные заболевания или являющиеся носителями возбудителей инфекционных болезней. Из этого следует, что субъект ответственности

²⁸ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6000202004140003> (дата обращения: 04.04.2022).

²⁹ Постановление Чулымского районного суда Новосибирской области от 14 июля 2021 г. по делу № 5-145/2021. URL: sudact.ru/regular/doc/0tPOySNYMGxX/ (дата обращения: 04.04.2022).

³⁰ Постановление Псковского городского суда от 25 октября 2020 г. по делу № 5-2112/2020. URL: sudact.ru/regular/doc/91KpnD03gPZ1/ (дата обращения: 04.04.2022).

³¹ Постановление Верховного Суда РФ от 9 августа 2021 г. №7-АД21-3-К2. URL: https://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2025256 (дата обращения: 04.04.2022).

³² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650 ; Рос. газета. 2021. 8 июля.

по ст. 6.3 КоАП РФ будет специальным, но санитарно-эпидемиологические требования являются обязательными для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Достаточно сложным представляется определить деяние, посягающее на нормальное санитарно-эпидемиологическое состояние граждан, общества и государства. Так, индивидуальный предприниматель в нарушение введенного режима повышенной готовности на территории Краснодарского края и мер по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции осуществлял торговую деятельность по продаже цветов, которые не являются товарами первой необходимости. Центральный районный суд г. Сочи вынес постановление о привлечении индивидуального предпринимателя к административной ответственности по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ³³.

Решение данной проблемы видится в том, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 6.3 КоАП РФ, на наш взгляд, должны составлять только должностные лица Роспотребнадзора, которые в полном объеме обладают специальными знаниями в области санитарных правил и гигиенических нормативов.

Привлечение к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 и ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ

Несмотря на то что из диспозиции ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ следует, что она является общей нормой по отношению к ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, в практике Центрального районного суда г. Воронежа есть примеры привлечения к ответственности и по ч. 1 ст. 20.6.1, и по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

Так, Воронежский камерный театр был привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ³⁴ за осуществление деятельности организации, когда она была запрещена Указом губернатора Воронежской области от 13 мая 2020 г. № 184-у «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Воронежской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (в ред. от 08.02.2022 № 16-у), а также в отношении его был составлен протокол по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ за отсутствие оборудования по обеззараживанию воздуха в зале, где проходила постановка спектакля и находились зрители³⁵. То есть в рамках контрольных (надзорных) мероприятий могут быть выявлены несколько составов административ-

³³ Постановление Центрального районного суда г. Сочи от 27 апреля 2020 г. по делу № 5-642/2020. URL: <http://www.sudact.ru/regular/doc/0r3wZ7OewLru/> (дата обращения: 04.04.2022).

³⁴ Постановление Центрального районного суда г. Воронежа от 28 марта 2022 г. № 5-650/22. URL: <https://clck.ru/fNC49> (дата обращения: 04.04.2022).

³⁵ Дело об административном правонарушении № 5-893/2022, находящееся на рассмотрении Центрального районного суда // ГАС «Правосудие». URL: https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html#id=2_2e7090d33580685b52092c9042d64cc3 (дата обращения: 04.04.2022).

ных правонарушений, в связи с чем можно говорить о множественности правонарушений³⁶.

Вопросы привлечения к административной ответственности деликтным законодательством субъектов РФ

Может ли законодательством субъекта РФ устанавливаться административная ответственность за нарушение режима повышенной готовности? Исходя из положений КоАП РФ законом субъекта РФ не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации³⁷.

Так, помимо установленной федеральным законодательством ответственности по ст. 20.6.1 КоАП РФ, ст. 3.18.1 Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 (с изм. и доп. на 20.10.2021) «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», предусмотрена ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории г. Москвы³⁸. При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении суд посчитал правомерным привлечение лица к административной ответственности по ч. 2 ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы за невыполнение требований нормативного правового акта г. Москвы, направленного на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города (решение Чертановского районного суда г. Москвы № 12-2372/2020 от 19 октября 2020 г.)³⁹.

Легализация мер федеральным законодателем обусловлена «опережающим» регулированием, что свидетельствует об их конституционной правомерности в возникшей экстраординарной ситуации⁴⁰. Но вопрос о низкой эффективности норм об административной ответственности, содержащихся в законах субъектов РФ, остается актуальным⁴¹.

Установление административной ответственности на уровне субъекта показывает коллизию и несогласованность региональных и федераль-

³⁶ См.: *Ахтанина Н. А.* Множественность административных правонарушений : дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2021.

³⁷ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5, с изм. на 23.12.2021 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; Рос. газета. 2021. 29 дек.

³⁸ Вестник мэра и правительства Москвы. 2007. № 69 ; 2021. № 23.

³⁹ Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/chertanovskij/services/cases/appeal-admin/details/e96a0de3-55ae-44c7-9116-71e5e7e7ea1e> (дата обращения: 04.04.2022).

⁴⁰ См.: *Брежнев О. В.* Проблема «антиковидных» правоограничений в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 2. С. 32–39.

⁴¹ См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова.* Воронеж, 2017. Ч. 2. С. 59.

ных норм в системе законодательства об административных правонарушениях. Наличие дублирующей нормы, с учетом сложившейся судебной практики, неприемлемо, поскольку разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами должно исключать ответственность за одно и то же правонарушение. Стоит согласиться с тем, что недифференцированный подход к установлению административной ответственности по вопросам, имеющим региональное значение, свидетельствует, что каких-либо стандартов оформления регионального законодательства не существует, и одна из главных причин тому – слабая законодательная техника⁴².

Упрощенная процедура рассмотрения административного дела

КоАП РФ предусмотрена возможность участия в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи (ст. 29.14). При этом есть практика, когда суды рассматривают дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 20.6.1 с использованием видеосвязи мессенджеров (например, Viber, WhatsApp). В качестве примера рассмотрения дела посредством мессенджера Viber приведем постановление Родниковского районного суда Ивановской области № 5-113/2020 от 25 мая 2020 г.⁴³, № 5-114/2020 от 27 мая 2020 г.⁴⁴, № 5-116/2020 от 28 мая 2020 г.⁴⁵, постановление Оренбургского районного суда Оренбургской области № 5-247/2020 от 30 июля 2020 г.⁴⁶, также путем видеозвонка с использованием мессенджера WhatsApp Невьянский городской суд Свердловской области рассмотрел дело о привлечении индивидуального предпринимателя к административной ответственности, предусмотренной ст. 6.3 КоАП РФ⁴⁷.

Стоит отметить, что российское процессуальное законодательство не предусматривает гарантий приостановления работы судов при возникновении чрезвычайной ситуации, как это можно заменить, например, в Германии, Австрии, где производство суда приостанавливается на время войны или иного события (эпидемии и др.). «Невозможность работы суда» не является основанием для отложения или приостановки производства

⁴² См.: *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2011. С. 310.

⁴³ URL: <http://www.sudact.ru/regular/doc/kajPoJIksBUR/> (дата обращения: 04.04.2022).

⁴⁴ URL: <http://www.sudact.ru/regular/doc/kfhuLoZrSSNS/> (дата обращения: 04.04.2022).

⁴⁵ URL: <http://www.sudact.ru/regular/doc/ZQaFb48oeAgS/> (дата обращения: 04.04.2022).

⁴⁶ URL: <http://www.sudact.ru/regular/doc/kqVXxYcVZs5X/> (дата обращения: 04.04.2022).

⁴⁷ URL: http://neviansky--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=68906959&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 11.02.2021).

по делу, вместе с тем нет препятствий для подведения обстоятельств непреодолимой силы под действующие основания временной остановки судебного разбирательства⁴⁸. Чрезмерное распространение упрощенных судебных процедур побуждает к пересмотру их места и значения.

Оперативность привлечения к административной ответственности за «ковидные» составы административных правонарушений

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (в ред. от 30.12.2021)⁴⁹ установлено, что в 2020 г. срок, предусмотренный ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ для уплаты в полном размере административного штрафа, в отношении являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц, а также руководителей и иных работников указанных юридических лиц, совершивших административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, привлеченных к административной ответственности, составляет не более 180 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки исполнения постановления о наложении административного штрафа (ч. 1 ст. 19.1).

Указанное положение не применяется в отношении административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 6.3, ч. 10.1, 10.2 и 11 ст. 13.15, ч. 4 ст. 14.4.2, ст. 20.6.1⁵⁰. Тем самым законодатель не установил в отношении «ковидных» составов более длительного срока для уплаты штрафа.

Таким образом, административную ответственность можно рассматривать как действенный и универсальный метод государственного управления, который мгновенно реагирует на вызовы времени, стоящие перед государством. Цели административного принуждения, по замечанию И. А. Галагана, должны быть гуманными и благородными⁵¹. Только комплексный подход во взаимосвязи административной ответственности в области санитарно-эпидемиологического благополучия и общественным порядком, общественной безопасностью, установленным порядком

⁴⁸ См.: Брановицкий К. Л., Ренц И. Г., Ярков В. В. Судебное правотворчество в условиях пандемии коронавируса : нонсенс или необходимость? // Закон. 2020. № 5. С. 107–117.

⁴⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14 (ч. 1). Ст. 2028 ; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 67.

⁵⁰ Постановление Верховного Суда РФ от 17 июня 2021 г. № 77-АД21-5. URL: <http://www.sudact.ru/vsrfl/doc/CAcv0YTKT3Y1/> (дата обращения: 04.04.2022).

⁵¹ Цит. по: Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 191.

управления поможет использовать потенциал административной ответственности в рассматриваемой области⁵². Установление административной ответственности за нарушение нормативных актов и предписаний в связи с коронавирусом (COVID-19) и ее оперативное применение отражают сущность деликтного законодательства при введении специального (запретительно-ограничительного) правового режима.

Библиографический список

Ахтанина Н. А. Множественность административных правонарушений : дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2022. 176 с.

Брановицкий К. Л., Ренц И. Г., Ярков В. В. Судебное правотворчество в условиях пандемии коронавируса : нонсенс или необходимость? // Закон. 2020. № 5. С. 107–117.

Брежнев О. В. Проблема «антиковидных» правоограничений в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 2. С. 32–39.

Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. 544 с.

Каляшин А. В. Новеллы административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в условиях пандемии коронавируса (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 63–67.

Лаврентьев А. Р., Макарейко Н. В. Административное принуждение в механизме противодействия новой коронавирусной инфекции // Законы России : опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 47–53.

Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2017. Ч. 2. 821 с.

Попова Н. Ф. Меры административного принуждения, применяемые для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 16–19.

Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. 356 с.

Росинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. 168 с.

Старостин С. А. Классификация административно-правовых режимов // Законы России : опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 3–10. 237

Тихонов Я. И. О превентивных правовых мерах против распространения COVID-19 в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 3–5.

References

Akhtanina N. A. Plurality of administrative offenses: dis. ... cand. legal Sciences. Orel, 2022. 176 p.

⁵² См.: *Лаврентьев А. Р., Макарейко Н. В.* Административное принуждение в механизме противодействия новой коронавирусной инфекции // Законы России : опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 47–53.

Branovitsky K. L., Renz I. G., Yarkov V. V. Judicial lawmaking in the context of the coronavirus pandemic: nonsense or necessity? // Law. 2020. № 5. P. 107–117.

Brezhnev O. V. The problem of «anticoid» legal restrictions in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation // Actual problems of Russian law. 2022. № 2. P. 32–39.

Ivan Alexandrovich Galagan and his scientific heritage / ed. Yu. N. Starilova. Voronezh, 2010. 544 p.

Kalyashin A. V. Novels of administrative responsibility for violation of legislation in the field of ensuring the sanitary and epidemiological welfare of the population in the context of the coronavirus pandemic (COVID-19) // Administrative law and process. 2020. № 8. P. 63–67.

Lavrentiev A. R., Makareiko N. V. Administrative coercion in the mechanism of counteracting a new coronavirus infection // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2020. № 11. P. 47–53.

General administrative law: textbook: in 2 hours / ed. Yu. N. Starilov. Voronezh : VSU Publishing House, 2017. Part 2. 821 p.

Popova N. F. Measures of administrative coercion used to ensure the sanitary and epidemiological welfare of the population // Russian justice. 2021. № 3. P. 16–19.

Rogacheva O. S. Efficiency of norms of administrative and tort law: monograph. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 2011. 356 p.

Rossinsky B. V. Administrative and legal aspects of public administration in Russia. System approaches: monograph. Moscow : Norma : INFRA-M, 2020. 168 p.

Starostin S. A. Classification of administrative-legal regimes // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2020. № 11. P. 3–10.

Tikhonov Ya. I. On preventive legal measures against the spread of COVID-19 in Russia // State power and local self-government. 2021. № 2. P. 3–5.

Для цитирования:

Катинская Е. С. Административная ответственность в условиях противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19): обобщение правоприменительной практики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2(49). С. 225–238. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/225-238>

Recommended citation:

Katinskaya E. S. Administrative responsibility in the context of counteracting the spread of a new coronavirus infection (COVID-19): generalization of law enforcement practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 2(49). P. 225–238. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/225-238>

Воронежский государственный университет

Катинская Е. С., преподаватель административного и административного процессуального права

E-mail: es-katinskaya@yandex.ru

Voronezh State University

Katinskaya E. S., Lecturer of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: es-katinskaya@yandex.ru