

Краева Наталья Викторовна

кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник НИЦ 1
Научно-исследовательский институт Федеральной
службы исполнения наказаний России
<https://orcid.org/0000-0001-6748-1767>

ИЗМЕНЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ В ПЕРИОД НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ

Аннотация:

В статье анализируются новейшие изменения в административном, уголовном праве, вызванные пандемией новой коронавирусной инфекции, а также их реализация в деятельности органов исполнительной власти и других субъектов, наделенных административно-властными полномочиями. Представляется, что в необычных условиях ограничительных мер публично-правового характера следует учитывать последствия нагрузки на бюджеты всех уровней. Автор предполагает, что органы власти будут вынуждены больше внимания уделять соблюдению и защите прав и законных интересов граждан в связи с применением мер административного принуждения в период карантина. Вместе с тем предлагается усилить разъяснительную просветительскую работу среди населения, возможно, исследовать зарубежный опыт. Автор считает, что для предотвращения общественно вредных последствий необходимо, не ужесточая цензуры в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет, не допускать к обнародованию и публикации непроверенную, заведомо ложную информацию.

Ключевые слова:

новая коронавирусная инфекция, пандемия, вопросы изменений в российском законодательстве в условиях пандемии, реализация прав и свобод граждан в связи с противовирусными мерами

Krayeva Natalia Viktorovna

PhD in Law, Senior Research Fellow,
Scientific Research Center 1 Federal Governmental
Institution Research Institute
of the Federal Penitentiary Service of Russia
<https://orcid.org/0000-0001-6748-1767>

CHANGES IN RUSSIAN LEGISLATION DURING THE NEW CORONAVIRUS INFECTION

Summary:

The author analyses the latest changes in administrative and criminal law caused by the pandemic of the new coronavirus infection, as well as their implementation in the activities of Executive authorities and other entities with administrative powers. It seems that in the unusual circumstances of restrictive measures of a public-law nature, the consequences of the load should be taken into account on budgets of all levels. The author assumes that the authorities will have to pay more attention to the observance and protection of the rights and legitimate interests of citizens in connection with the use of administrative coercion measures during the quarantine period. At the same time, it is proposed to conduct more explanatory educational work among the population, and possibly to study foreign experience. The author believes that, in order to prevent harmful consequences in society, without tightening censorship in the media, in the information and telecommunications network of the Internet, the lawmakers need to prohibit the publication and popularization of unverified, deliberately false information.

Keywords:

new coronavirus infection, pandemic, some issues of changes in Russian legislation in the context of the pandemic, implementation of the rights and freedoms of citizens in connection with antiviral measures

Современная пандемия коронавирусной инфекции повлияла на развитие научной мысли, направленность теоретических и практических исследований в естественных науках. Новые формы деятельности в условиях «режима повышенной готовности» [1] ищутся не только в экономической сфере, но и при проведении противозидемиологических мероприятий.

С апреля 2020 г. вносятся изменения в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство [2]. В Уголовный кодекс Российской Федерации [3] добавлены статьи 207.1, 207.2, диспозиции и санкции которых направлены на обеспечение информационной безопасности общества и повышение ответственности за распространение заведомо ложной информации о событиях и фактах, представляющих угрозу жизни, здоровью, безопасности граждан. В новой редакции изложена статья 236, которой законодатель существенно повысил штрафы и степень ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических правил. Этим же апрельским законом внесены поправки в ст. 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [4], устанавливающие порядок применения новых уголовных мер.

В апреле 2020 г. законодатель изложил в новой редакции положения ст. 6.3, 13.15 [5], дополнил Кодекс РФ об административных правонарушениях [6] новой статьей 20.6.1, регламентирующей правила поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения.

Отметим, что при внешней схожести статей после внесения изменений Федеральным законом № 99-ФЗ в ч. 2 ст. 236 Уголовного кодекса и ст. 6.3 КоАП РФ имеются следующие различия.

1. **По степени общественной опасности.** В Кодексе РФ об административных правонарушениях введена иная степень общественной опасности правонарушения и наступивших вредных последствий. Например, мелкое хищение на сумму не более 1 000 р. признается административным правонарушением (ст. 7.27 КоАП РФ). Правонарушение является общественно вредным.

2. **Ответственность по кругу лиц.** В Кодексе как своде законов об административных правонарушениях в отличие от Уголовного кодекса РФ установлена ответственность юридических лиц. Административное наказание назначается должностными лицами (например, в Роспотребнадзоре), судом. Реальная ответственность физических лиц возможна только с 16 лет, если деяния не носят признаков уголовного преступления.

Уголовное наказание назначается в соответствии с УК РФ только судом, в отношении только физических лиц с 14 лет или с 16 лет за совершение преступлений.

3. **Судимость.** В соответствии с совокупностью правил, совершившее административное правонарушение, по истечении года считается лицом, ранее не совершавшим административного правонарушения. В то же время согласно п. «в» ч. 3 ст. 86 УК РФ в отличие от КоАП РФ судимость погашается в отношении лиц, осужденных к лишению свободы до 5 лет за преступления, по истечении 3 лет после отбытия наказания.

4. **Меры принуждения.** В КоАП РФ предусмотрены специальные меры административного наказания, такие как лишение специального права, административный арест. Используется широкий круг мер административно-процессуального обеспечения, в частности административное задержание, привод. Такие меры принуждения принимаются решением должностных лиц, следствием, прокурором, представителем административных органов. Субъектов, уполномоченных принимать решения и рассматривать дела об административных правонарушениях, наделенных властными полномочиями, согласно гл. 23 КоАП РФ, около 100 видов.

Вместе с тем Уголовным кодексом РФ, Уголовно-процессуальным кодексом РФ, в соответствии с Федеральным законом «О мировых судьях в РФ» [7], предусмотрено, что решение о назначении наказания и меры пресечения по делам о преступлениях, по которым предусмотрена санкция до 3 лет лишения свободы, выносит мировой судья, согласно ч. 1 ст. 31 УПК РФ. Его решение может быть обжаловано в апелляционном порядке в федеральном районном суде по правилам общей территориальной подсудности. Кроме того, судебный акт, вынесенный мировым судьей, может быть обжалован не только в районном суде, но и в городском, в зависимости от расположения участков.

Таким образом, в кратком сравнительном анализе изменений отраслей права, не затрагивающем основополагающих начал УК РФ, УПК РФ, показано, что новации не повлияли на правила применения мер административного принуждения (штрафа) по делам о нарушении законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Целесообразно рассмотреть новеллы в нормах КоАП РФ и УК РФ на предмет и вероятность возникновения сложностей при их применении.

Анализ диспозиции ст. 6.3 КоАП РФ, а также указа президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 показывает, что понятие «санитарное благополучие населения» на территории Российской Федерации по смыслу и содержанию не раскрыто. В ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ также не раскрыты категории «режим чрезвычайной ситуации», «угроза опасности заражения» и «карантин». Исходя из положений Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении» [8], определены такие явления, как чрезвычайные ситуации (далее – ЧС) природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ. Особое внимание уделено недопущению ущерба здоровью людей и окружающей среды.

Согласно положениям ст. 4 указанного законодательного акта, определены правила введения чрезвычайного положения (далее – ЧП): на всей территории страны или в ее отдельных местностях оно вводится указом президента с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального собрания РФ и Государственной думе Федерального собрания РФ [9]. Указанные органы дают согласие или не дают его – одобряют или не подтверждают необходимость принятия данного решения.

При этом законодатель – Государственная дума РФ – должен установить признаки понятия «чрезвычайная ситуация» и их отличие от обстоятельств чрезвычайного положения. В случае

схожести категорий ЧС и ЧП необходимо соблюдение при ЧС всех следующих положений Федерального конституционного закона, объявляющего чрезвычайное положение:

- обнаружение указа президента РФ;
- утверждение указа Советом Федерации РФ;
- срок действия ЧП;
- меры конкретного характера и временные ограничения, предусмотренные в условиях ЧП;
- проведение санитарно-эпидемиологических, ветеринарных и других мероприятий;
- силы и средства для обеспечения режима ЧП;
- порядок привлечения дополнительных ресурсов и источников средств для обеспечения режима ЧП (Вооруженных сил РФ, других войск);
- введение органов особого управления;
- обеспечение гарантий конституционных прав граждан и организаций в период действия ЧП, ЧС;
- правовые последствия прекращения периода действия ЧП, ЧС;
- изменение подсудности, т. е. осуществление правосудия в районах, где введен режим ЧП или ЧС, в соответствии со ст. 35 ФКЗ территориальная подсудность может быть изменена только по решению Верховного суда РФ.

В рассматриваемом конституционном законе четко прописаны границы и обстоятельства, при которых действует ЧП, в том числе составляющее его понятие «чрезвычайная ситуация». В случае невступления в действие (не принятия решения о вступлении в силу) ФКЗ «О чрезвычайном положении» не вступают в силу обстоятельства, указанные в п. «б» ст. 3 ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Концепция и полномочия, изложенные в Федеральном конституционном законе, также значительно шире прописанных в Федеральном законе от 1999 г. [10]. В частности, в ст. 26.3 обозначенного закона определяется компетенция органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения с центром, установленным Конституцией РФ [11]. Указанные в п. 2 названной статьи мероприятия осуществляются за счет средств бюджета РФ, за исключением дотаций из федерального бюджета [12].

Указом президента РФ с 30 марта по 3 апреля 2020 г. были установлены нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы [13]. В ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ период режима ЧС и ограничительных мероприятий (карантина) также не предусмотрены возмещение ущерба и компенсация убытков, в соответствии со ст. 15, 16, 16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации [14]. Лица, права которых нарушены, могут требовать возмещения убытка, причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконных решений государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, за счет соответствующего субъекта РФ или муниципалитета.

По нормам Гражданского кодекса РФ, защита гражданами нарушенных или оспариваемых гражданских прав осуществляется в суде согласно подведомственности дел, установленной соответствующей статьей, в арбитражном или третейском суде. Положения ГК РФ не исключают подачу отдельных исковых заявлений о защите гражданских прав и свобод в судебном порядке об ответственности указанных органов, что, вероятно, значительно увеличит нагрузку на суды.

По данным, поступающим из сети Интернет, при реализации ст. 6.3 КоАП РФ возникают трудности. Предлагаем следующие возможные пути их разрешения.

– В настоящее время понятия ЧП и ЧС не совпадают. В связи с этим необходимо установить порядок введения ЧС, определить полномочия высших органов субъектов Российской Федерации.

– Нужно юридически закрепить права, обязанности и ответственность субъектов при введении режима ЧС, карантина. Пристальное внимание целесообразно обратить на последствия для федерального бюджета, а также субъекта Российской Федерации в случае нарушения гражданских прав физических и юридических лиц, на защиту этих прав.

– В целях стабилизации обстановки в регионах необходимо рассмотреть вопрос о введении судебного и прокурорского надзора за единой информационной политикой в СМИ в условиях осуществления режима ЧС и карантина, расширить роль органов Минздрава, Роспотребнадзора, изменить формы санитарно-просветительской работы среди населения.

– Целесообразно подписать соглашение о создании печатного издания, в котором ведущие международные эксперты в области эпидемиологии давали бы оценки развитию пандемии коронавируса.

Ссылки:

1. О введении режима повышенной готовности [Электронный ресурс] : указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ // Официальный сайт мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/upload/documents/docs/12-UM.pdf> mos.ru (дата обращения: 02.12.2020).
2. О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ : Федер. закон от 1 апр. 2020 г. № 100-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 14, ч. I. Ст. 2030.
3. О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ [Электронный ресурс] : Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 260-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. : утв. Федер. законом № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
4. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 дек. 2001 г. : утв. Федер. законом № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52, ч. I. Ст. 4921.
5. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : Федер. закон от 1 апр. 2020 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. : утв. Федер. законом № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1, ч. I. Ст. 1.
7. О мировых судьях в РФ [Электронный ресурс] : Федер. закон от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О чрезвычайном положении : Федер. конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
9. Там же.
10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ [Электронный ресурс] : Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ : в ред. от 27 февр. 2020 г. : с изм. от 1 апр. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Конституция РФ [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Об общих принципах ...
13. О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) [Электронный ресурс] : указ президента РФ от 2 апр. 2020 г. № 239. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Гражданский кодекс РФ от 30 нояб. 1994 г. [Электронный ресурс] : утв. Федер. законом № 51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Редактор: Тюлюкова Мария Олеговна
Переводчик: Бирюкова Полина Сергеевна