

УСТАНОВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПЕРИОД ДЕЙСТВИЯ РЕЖИМА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ

В.В. Коряковцев, К.В. Питулько, А.А. Сергеева

*Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
Санкт-Петербургский институт (филиал), г. Санкт-Петербург, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

19 августа 2020 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2021 г.

Ключевые слова

Режим повышенной готовности, пандемия, уголовная ответственность, административная ответственность, обязательное требование, нарушение, надзор, права и свободы

Исследуются нормы административного и уголовного законодательства Российской Федерации, разработанные для применения в условиях режима повышенной готовности. Предметом критического анализа является правовая определенность этих норм и их положение в иерархии административно-правовых и уголовно-правовых запретов. Рассматривается их взаимосвязь с допустимыми ограничениями фундаментальных прав и свобод человека; дается оценка соразмерности санкций за нарушение общеобязательных правил поведения; анализируется социально-правовая обусловленность репрессивного правового обеспечения действия режима повышенной готовности. Приводятся основные тенденции правоприменительной практики, сложившиеся при реализации новых административно-правовых и уголовно-правовых запретов.

ESTABLISHING THE ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL RESPONSIBILITY DURING THE HIGH ALERT PERIOD

Vyacheslav V. Koryakovtsev, Kseniia V. Pitulko, Anzhelika A. Sergeeva

All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch), St. Petersburg, Russia

Article info

Received –

2020 August 19

Accepted –

2021 June 20

Available online –

2021 September 20

Keywords

High alert, pandemic, criminal liability, administrative liability, mandatory requirement, violation, supervision, rights and freedoms

The subject of research is norms of the current administrative and criminal legislation of the Russian Federation applied for violations of anti-epidemic restrictions. In 2020 the array of normative acts applicable in an emergency situation was significantly supplemented and need to be analyzed.

The purpose of the study is to confirm or disprove hypothesis that legal certainty norms applied for violations of anti-epidemic restrictions and their position in the hierarchy of administrative-legal and criminal-legal prohibitions look rather dubious.

The methodology. The authors choose the hypothetical-deductive method as the main method of this research. This method allowed to create a system of deductively related hypotheses from which statements about empirical facts are derived. The article analyzes the law enforcement practice that developed during the period of high alert

The main results of research and a field of their application. Their relationship between anti-epidemic restrictions and permissible restrictions on fundamental human rights and freedoms is considered; an assessment of the proportionality of sanctions for violation of the generally binding rules of conduct is given; the socio-legal conditionality of the repressive legal support for the action of the high alert regime is analyzed. The main trends in law enforcement practice that have developed during the implementation of new administrative and legal and criminal law prohibitions are given. The findings can be useful to optimize law enforcement in the ongoing COVID-19 pandemic.

Conclusions. The legitimization of the pandemic alert regime (or high alert regime in other words) took place in a short period of time, as a result of which some defects of legal regulation can be named. So, to date, no clear gradation has been made between the high alert regime and the emergency regime; although the high alert regime has structurally taken

shape as a legal concept in conjunction with ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population, its systemic relationship with the categories "quarantine", "prevention of the spread of diseases", "isolation" has not been developed, i.e. with concepts developed in such an area of scientific knowledge as epidemiology, and received partial consolidation in the norms of sanitary and epidemiological legislation. The high alert regime has undergone a significant transformation, turning from a set of recommendations addressed to the subjects of the unified state system for the prevention and elimination of emergencies into a wide list of legal provisions of various legal force, the effect of which applies to all groups of the population. In this regard, it is obvious that there is a demand in society for the unification of accepted norms and further structuring of a clear and unambiguous system of rules of conduct applicable in extreme situations that are not of an emergency nature, but require special control and special public attention. It follows from this that extraordinary legal regulation must acquire a consistent form and receive a strictly defined place in the national legal system.

1. Введение

В 2020 г. все страны мира столкнулись с новой угрозой глобального характера. 31 декабря 2019 г. Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) была проинформирована о выявлении в г. Ухане (КНР) случаев пневмонии неизвестного происхождения. 11 марта 2020 г. ВОЗ объявила о начале пандемии COVID-19¹. К середине марта 2020 г. большинство атрибутов современной жизни (открытые границы, свобода передвижения, массовая коммуникация) уже не функционировали в привычном режиме. Помимо огромных экономических потерь, полная оценка которых еще не завершена, а восполнение – потребует длительного времени, пандемия затронула и важные сферы правового регулирования. Практически во всех государствах были введены различные ограничения, касающиеся свободного передвижения людей и производства товаров, выполнения работ, оказания услуг; при этом в соотношении методов обеспечения их выполнения принуждение явно превалировало над убеждением. Российская Федерация не стала исключением, и на ее территории сложилась система правового регулирования, обеспечивающая условия действия режима повышенной готовности (в частности, появились новые составы административных правонарушений, произошло усиление уголовной ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, во многом усложнилась иерархия нормативных правовых актов, поскольку активизировалось как региональное, так и ведомственное нормотвор-

чество). Одним из параметров этой системы стал репрессивный характер, выражающийся в установлении жестких санкций безотносительно существа ограничений, серьезно сужающих целый ряд фундаментальных прав и свобод человека.

В связи с изложенным, представляет интерес доктринальная оценка необходимости установления специфического правового регулирования во взаимосвязи с конституционной обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Предметом настоящего исследования будет социально-правовая обусловленность установления новых административно-правовых и уголовно-правовых запретов, их правовая определенность, непротиворечивость и соразмерность глобальной угрозе жизни и здоровью граждан, опыт правоприменительной деятельности по их реализации.

2. Место режима повышенной готовности в системе действующего правового регулирования

Режим повышенной готовности – не новое понятие для российского законодательства, однако его терминологическое содержание до настоящего времени не выражено в виде особой юридической дефиниции. Еще в 1994 г. был принят Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»². В соответствии со ст. 1 этого закона чрезвычайная ситуация может быть сгенерирована, в том числе, распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих, что может влечь

¹ Подробнее см.: Пандемия коронавируса заболевания (COVID-19) // Всемирная организация здравоохранения: офиц. сайт. URL: <https://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19> (дата обращения: 05.08.2020).

² Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (по сост. на 23 июня 2020 г.) // Российская газета. 1994. 24 дек.

за собой человеческие жертвы или ущерб для здоровья людей. Но в целом источники возникновения чрезвычайных ситуаций характеризуются значительной вариативностью, так же как и масштаб охваченных ими территорий. По данным МЧС России, в 2019 г., например, на территории страны зарегистрировано 266 чрезвычайных ситуаций, из которых 4 – федеральные, 30 – региональные, 7 – межмуниципальные, 109 – муниципальные, 116 – локальные; количество пострадавших составило почти 121 тыс. чел., погибших – 532. Доля техногенных чрезвычайных ситуаций составила 75,9 %, природных – 18,4 %, биосоциальных – 5,6 %³.

В научной литературе чрезвычайная ситуация характеризуется как опасная обстановка на определенной территории, вызванная техногенной аварией, природным катаклизмом, общественно-опасными действиями или биосоциальными факторами [1, с. 22]. Некоторые авторы обращают внимание на остроконфликтность и стрессовое состояние населения, экономический ущерб, масштабные затраты на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций [2]. Имманентным признаком чрезвычайной ситуации признается реальное [3] или потенциальное [4, с. 74] причинение вреда. Достаточно интересными являются попытки определить чрезвычайную ситуацию через категории «бедствие» [5] или «отклонение от нормальных условий жизнедеятельности общества» [6]. Анализ высказанных суждений позволяет заключить, что сложившиеся определения чрезвычайной ситуации выстроены вокруг ее содержательного аспекта и представляют собой характеристику обстановки, возникшей на определенной территории под влиянием негативных природных, биосоциальных или техногенных факторов.

Другой сложившийся научный подход основан на анализе понятия «чрезвычайная ситуация» как особого порядка функционирования органов государственного управления, направленного на обеспечение защищенности населения и территорий от негативных последствий происшествий, вызванных природными или антропогенными (техногенными) факторами [7, с. 8]. Нетрудно прийти к умозаключению о том, что он базируется на конституционных положе-

ниях, характеризующих некоторые исключительные правовые режимы (так, ст. 56, 87 Конституции РФ, получившие развитие в самостоятельных федеральных конституционных законах, определяют условия введения военного⁴ и чрезвычайного⁵ положения). В правовой доктрине исключительные правовые режимы определяются как способы регулирования экстраординарных правоотношений [8, с. 42], особый порядок правового регулирования, направленный на обеспечение устойчивого функционирования государственных и общественных институтов [9, с. 478], форма своевременного реагирования на возникающие угрозы безопасности личности, общества и государства [10, с. 3]. При этом некоторые авторы оперируют понятием «чрезвычайное законодательство» [11]. К исключительным или особым правовым режимам ученые относят чрезвычайное и военное положение, контртеррористическую операцию [12], а также чрезвычайную ситуацию [13]. Как видно, режим повышенной готовности в этом качестве специалистами не рассматривается, хотя на страницах юридической печати отмечается универсальность выше-названных нормативных актов и их применимость ко всем отношениям, возникающим при предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций [14].

Режим повышенной готовности (п. «б» ч. 6 ст. 4.1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера») характеризует особенности функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Сопоставляя три вида режимов функционирования, перечисленных в указанной норме, можно заключить, что он является промежуточным и применимым при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации. Иными словами, режим повышенной готовности подразумевает концентрацию ресурсов единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, принятие управленческих решений, направленных на быструю локализацию чрезвычайной ситуации при ее возникновении, разработку стратегии, позволяющей минимизировать физический, имущественный и иной ущерб, вид кото-

³ О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году: гос. докл. М.: МЧС России, 2020. С. 7.

⁴ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 2-ФКЗ «О военном положении» (по сост. на 1 июля 2017 г.) // Российская газета. 2002. 2 февр.

⁵ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (по сост. на 3 июля 2016 г.) // Российская газета. 2001. 2 июня.

рого зависит от масштаба чрезвычайной ситуации и территории, которую она в перспективе охватывает.

Подводя промежуточный итог, можно заключить, что понятие чрезвычайной ситуации получило нормативную и доктринальную характеристику как обстановка, требующая установления особого порядка регулирования общественных отношений, обусловленного реальной угрозой причинения вреда жизни и здоровью граждан, нанесения ущерба имуществу и экономическим отношениям, дестабилизации деятельности органов государственного управления. Режим повышенной готовности, в свою очередь, выступает способом реагирования на потенциально существующую угрозу возникновения чрезвычайной ситуации.

Поскольку чрезвычайная ситуация может возникнуть на территории, обладающей различным административно-правовым статусом, правовое регулирование режима повышенной готовности осуществляется на основании норм федерального законодательства и законодательства субъектов федерации. Ключевым требованием, адресованным органам государственного управления, в условиях режима повышенной готовности является принятие оперативных мер по предупреждению возникновения и развития чрезвычайных ситуаций (п. 28 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций⁶). Соответственно, приоритет в данном случае делегируется региональному нормотворчеству, поскольку это позволяет оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации.

В связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции режим повышенной готовности вводился во всех субъектах Российской Федерации: с 27 января 2020 г. – в Амурской области, с 7 февраля 2020 г. – в Ярославской области, с 10 февраля 2020 г. – в Республике Бурятия, с 5 марта 2020 г. – в г. Москве и Псковской области, с 10 по 20 марта 2020 г. – в остальных российских регионах. Момент его окончания по

состоянию на август 2020 г. определен только в шести субъектах федерации: Республике Марий-Эл, Республике Хакасия, Краснодарском крае, Вологодской, Калужской, Магаданской областях⁷. Базовые положения, определившие его особенности, получили правовое закрепление как в федеральных законах, так и в актах Президента РФ и Правительства РФ. Совокупность этих нормативных актов определила современную правовую характеристику режима повышенной готовности, благодаря чему последний претерпел существенную трансформацию, превратившись из рекомендуемого *modus operandi* (образа действия) в совокупность обязательных требований и ограничений прав и свобод граждан, обеспеченную широким арсеналом принудительных средств реализации.

3. Правовая характеристика режима повышенной готовности

Хотя правовая основа введения режима повышенной готовности охарактеризована в федеральном законодательстве рамочно, в большинстве субъектов Российской Федерации сложилась следующая процедура его введения. В период с 27 февраля по 20 марта 2020 г. были изданы распорядительные акты глав регионов, в соответствии с которыми объявлялось о введении режима повышенной готовности, кроме того, приводился перечень запретов и ограничений, сохраняющих свое действие вплоть до его отмены или особого распоряжения. Указанные акты основывались или на п. «б» ч. 6 ст. 4 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (например, указ мэра г. Москвы⁸), или на законе субъекта федерации с родственным предметом правового регулирования (например, распоряжение Губернатора Омской области⁹ в преамбуле содержит отсылку на региональный закон¹⁰). С учетом постоянно обновляющейся информации о негативной динамике числа выявленных заболеваний в России и в мире следует при-

⁶ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «Об утверждении Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (по сост. на 2 апр. 2020 г.) // Российская газета. 2004. 20 янв.

⁷ Подробнее см.: Коронавирус (COVID-19). Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349932/ (дата обращения: 05.08.2020).

⁸ Указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» (по сост. на 1 авг. 2020 г.) // Российская газета. 2020. 5 мар.

⁹ Распоряжение Губернатора Омской области от 17 марта 2020 г. № 19-р «О мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Омской области» // Российская газета. 2020. 18 марта.

¹⁰ Закон Омской области от 20 декабря 2004 г. № 586-ОЗ «О защите населения и территорий Омской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (по сост. на 12 июля 2017 г.) // Электронный фонд

знать, что издание этих актов было достаточно своевременным.

Однако в структуре предписаний, обеспечивающих поддержание режима повышенной готовности, характеристика деятельности органов государственного управления в новых условиях имела второстепенное значение. На практике оказалось, что режим повышенной готовности подразумевает установление широкого перечня ограничений, препятствующих нормальной деятельности предприятий, учреждений, организаций (прежде всего, сферы обслуживания), а равно возлагает дополнительные обязанности на граждан. С учетом экстремального и угрожающего характера чрезвычайной ситуации такой подход представляется разумным и, более того, он апробирован законодательно (на примере режима чрезвычайного положения) и практически (на примерах контртеррористических операций¹¹). Однако в условиях риска возникновения чрезвычайной ситуации такой объем ограничений вызвал неоднозначное восприятие в обществе (укажем, что применение карантинных мер во многих странах мира сопровождалось прекращением контактной работы сферы обслуживания с потребителями, остановкой ряда промышленных производств, установлением обязанности не покидать свое жилище для граждан и пр., и общее позитивное отношение к принятым мерам не было достигнуто ни в одной из них¹²). Иными словами, в отсутствие полного осознания характера и степени опасности возникшей угрозы появление новых правоограничений стало предметом социального дискурса.

Наиболее уязвимыми при этом оказались критерии правомочности, правовой определенности, целесообразности.

Применительно к первому следует отметить, что само введение режима повышенной готовности осуществлялось в субъектах Российской Федерации на основании имеющейся федеральной и региональной нормативной базы. Правомочность глав ре-

гионов в области принятия такого решения сомнений не вызывает. Однако правомочность этим решением установить дополнительные обязанности для граждан, ограничить деятельность юридических лиц и обеспечить исполнение этих требований посредством установления штрафов отчасти может быть поставлена под сомнение. Хотя сфера установления административной ответственности и отнесена к ведению федерации и отдельных ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), и в регионах может действовать и собственное законодательство об административных правонарушениях, перечень правоограничений, предусмотренных в условиях режима повышенной готовности, существенно вторгся в сферу реализации конституционных прав и свобод. Например, указ Мэра г. Москвы о введении режима повышенной готовности обязывал граждан, посещавших территории, на которых зарегистрированы новые случаи заболевания COVID-19, информировать государственные органы о своем возвращении, находиться в режиме изоляции на дому; постановлением Правительства г. Санкт-Петербурга было временно запрещено проведение массовых публичных мероприятий, ограничена работа пассажирского транспорта¹³; в Омской области руководству медицинских вузов было рекомендовано оказать содействие в привлечении обучающихся в ординатуре к деятельности по оказанию медицинской помощи больным с респираторными симптомами. При выраженной административно-правовой природе режима повышенной готовности содержание установленных требований не просто выходит за пределы деятельности органов государственного управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, но и подразумевает более высокий уровень органов публичной власти, правомочных на введение ограничений.

В отношении правовой определенности следует пояснить, что в тексте нормативных актов, в соответствии с которыми вводился режим повышенной готов-

правовой и научно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/943015990> (дата обращения: 06.08.2020).

¹¹ Проводя такую дифференциацию, авторы подразумевают, что режим чрезвычайного положения на практике ни разу не вводился и о его правоограничительном содержании можно рассуждать, исходя из нормативной базы, тогда как режим контртеррористической операции, предусмотренный положениями Федерального закона «О противодействии терроризму», имеет практическую апробацию в ряде субъектов Российской Федерации.

¹² Подробнее см.: В Берлине прошла акция против COVID-ограничений // Deutsche Welle. URL: <https://www.dw.com/ru/v-berline-protestujut-protiv-covid-ogranichenij/a-54402612> (дата обращения: 06.08.2020)

¹³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (по сост. на 27 июля 2020 г.) // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/564437085> (дата обращения: 06.08.2020).

ности, не приводились транспарентные (прозрачные) способы исполнения установленных обязательных требований. Например, в распоряжении Губернатора Омской области широко используется глагол «рекомендовать», в связке с которым называется желаемый результат (исключить допуск на рабочие места (пп. 3 п. 6), обеспечить проведение обязательного осмотра обучающихся (пп. 3 п. 8), максимально сократить количество массовых мероприятий (п. 9). Такая конструкция не содержит обеспечительного параметра, т. е. носит признаки коррупциогенности (не указываются ни надлежащие параметры исполнения рекомендаций, ни возможные санкции за их нарушение).

И наконец, критерий целесообразности во взаимосвязи с легитимизацией режима повышенной готовности может быть поставлен под сомнение, поскольку ни в одном из нормативных актов, принятых в субъектах федерации, ни одна из вводимых ограничительных мер не подвергалась обоснованию. Например, в Санкт-Петербурге услуги маршрутного пассажирского транспорта, работающего на коммерческой основе, были запрещены к осуществлению, а социальные маршруты, включая метрополитен, продолжали функционировать, хотя и в сокращенном режиме. О неблагоприятной санитарно-эпидемиологической ситуации граждане получали информацию из СМИ, однако вне связи с оценкой способности введенных ограничений ее улучшить.

В качестве промежуточного вывода можно заключить, что на всей территории Российской Федерации режим повышенной готовности не вводился, поэтому усмотрение глав регионов вышло за пределы оптимизации организационно-распорядительной деятельности, направленной на обеспечение бесперебойной работы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. При буквальном толковании правового содержания режима повышенной готовности его легитимизированная структура оказалась шире той, которая заложена в положениях федерального законодательства.

4. Обеспечение исполнения требований режима повышенной готовности: вклад федерального и регионального законодателя

Поскольку фактически режим повышенной готовности с момента его установления стал допол-

няться различными запретами, мотивированными неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановкой, установление юридической ответственности за их несоблюдение было вопросом времени. И вполне логично, что темпы регионального нормотворчества оказались чуть более интенсивными, нежели деятельность федерального законодателя.

Так, в нормативные акты ряда субъектов Российской Федерации, устанавливающие административную ответственность за правонарушения, совершенные на их территории, достаточно оперативно были внесены изменения, посредством которых стало возможно применение наказания в виде административного штрафа за новые виды правонарушений, конструктивным признаком состава которых стала обстановка, а именно совершение в период действия режима повышенной готовности. Например, 1 апреля 2020 г. в Кодексе об административных правонарушениях (далее – КоАП) г. Москвы была включена ст. 3.18.1, в соответствии с которой наказуемым признавалось нарушение требований нормативных правовых актов г. Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности, в том числе необеспечение режима самоизоляции, соблюдение которого было предписано указом Мэра г. Москвы с 30 марта 2020 г. Признаки этого режима не имеют нормативного закрепления в федеральном законодательстве; кроме того, основным параметром нарушения фактически выступило покидание гражданами места жительства или места пребывания (указ Мэра г. Москвы содержал закрытый перечень случаев, когда это разрешено). Квалифицируя правонарушение, московские суды ссылались на положения Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ст. 55 которого возлагает на граждан обязанность соблюдать предписания должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, и не совершать действий, влекущих за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья¹⁴. В таком подходе есть определенный порок: правонарушение, предусмотренное административным законодательством субъекта федерации, должно посягать на общественные отношения, урегулированные ре-

¹⁴ Достаточно интересно, что, проводя такие обобщения, практикующие юристы стали отождествлять юридически установленный режим повышенной готовности и не имеющий юридического содержания режим самоизоляции. Подробнее см.: Жердев Д. Административная ответствен-

ность за нарушение режима повышенной готовности (самоизоляции) на примере Москвы // Закон.ru. 2020. 10 апр. URL: https://zakon.ru/blog/2020/4/10/administrativnaya_otvetstvennost_za_narushenie_rezhima_povyshennoj_gotovnosti_samoizolyacii_na_prime (дата обращения: 06.08.2020).

гиональным нормативным актом, тогда как федеральный государственный надзор и отношения, возникающие при его осуществлении, защищаются нормами федерального законодательства. Однако поскольку установленные в Москве ограничения базировались на предписании Главного государственного санитарного врача г. Москвы от 29 марта 2020 г., в котором в связи с ростом количества заболевших обосновывалась необходимость проведения ряда профилактических и иных мероприятий, такой способ правоприменительного толкования вполне обоснован: Роспотребнадзор – федеральный орган исполнительной власти, главный государственный санитарный врач региона – федеральный государственный служащий, должностное лицо. В то же время категория «режим самоизоляции» не имела и не имеет юридического содержания, а в федеральном законодательстве составы административных правонарушений, совершаемых в период действия режима повышенной готовности, в рассматриваемый период отсутствовали.

Тем не менее аналогичные запреты вводились и в других российских регионах: при этом, например, на территории Республики Татарстан по состоянию на 1 апреля 2020 г. уже было составлено более 800 протоколов об административных правонарушениях с соответствующей фабулой¹⁵. Во всех случаях правонарушителям вменялось нарушение регионального административно-правового запрета, обоснованное положениями федерального законодательства. Возможно, в перспективе эта коллизия получит толкование в акте Конституционного Суда РФ, однако в данный момент ее возникновение характеризует значительную уязвимость как легитимности расширения содержания понятия «режим повышенной готовности», так и законности привлечения к административной ответственности.

Ситуация несколько изменилась, когда федеральный законодатель откорректировал КоАП РФ: 1 апреля 2020 г. подверглась изменениям ст. 6.3 (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), в том числе она была дополнена ч. 2, в которой наказуемым признавалось совершение нарушения в период действия режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы рас-

пространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на территории ограничительных мероприятий (карантина). В этой части можно также отметить юридико-технический порок: карантин (в контексте ст. 31 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения») ни в одном из российских регионов не вводился, а его правовая сущность не тождественна категории «режим самоизоляции». Далее, в силу ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ административную наказуемость получили виновные действия с материальным составом: повлекшие причинение вреда здоровью человека или смерть человека (при этом законодатель сделал особую оговорку – «если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния»). Иными словами, здесь был применен принцип кумулятивного обоснования общественной опасности и созданы условия для последующей криминализации нарушений обязательных требований, действующих в условиях режима повышенной готовности. И наконец, в КоАП РФ была включена ст. 20.6.1, в диспозиции которой охарактеризован такой состав правонарушения, как невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации. Именно это, как представляется, завершило процесс становления режима повышенной готовности в его новом качестве. Указанные изменения вступили в силу со дня официального опубликования федерального закона¹⁶ – с 1 апреля 2020 г., что можно объяснить намерением оперативно восполнить образовавшиеся благодаря более интенсивным темпам регионального нормотворчества правовые лакуны.

Одновременно были внесены изменения в Уголовный кодекс (далее – УК) РФ, которые – с некоторой долей условности – можно оценить как защищающие установленный порядок введения режима повышенной готовности. Так, 1 апреля 2020 г. в него была включена ст. 207.1, устанавливающая уголовную ответственность за распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан (среди конструктивных признаков состава преступления – публичность и распространение ложной ин-

¹⁵ Подробнее см.: В Москве стали штрафовать за нарушение режима самоизоляции // Ведомости. 2020. 9 апр. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/04/09/827689-shtrafovot-koronavirusa> (дата обращения: 06.08.2020).

¹⁶ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2020. 3 апр.

формации под видом достоверной); кроме того, в ст. 207.2 УК РФ установлена уголовная ответственность за публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации (конструктивный признак «общественная значимость» в диспозиции уголовно-правовой нормы не раскрыт). Одновременно произошло усиление уголовной ответственности по ст. 236 УК РФ за нарушение санитарно-эпидемиологических правил¹⁷. Ни в одном из этих составов термин «режим повышенной готовности» не используется, однако по ст. 207.1 УК РФ, например, наказуемым является распространение ложной информации о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий. Из этого можно заключить, что новые уголовно-правовые нормы применимы в различных экстраординарных обстоятельствах, включая современные «пандемические реалии». Тем не менее из их структуры усматривается недостаточная правовая определенность, вследствие чего они обречены на точечное (избирательное) правоприменение. Кроме того, включив в целом схожие нормы в КоАП РФ (ч. 10.1, 10.2, 11 ст. 13.15), законодатель создал условия для конкуренции административно-правовых и уголовно-правовых норм.

Опережающее нормотворчество, реализованное в субъектах федерации, получило компромиссную оценку в своеобразном акте аутентического толкования. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления опубликовал – как разработчик проекта внесенных изменений – свою официальную позицию по вопросам применения новых административно-правовых норм, в том числе относительно правомочности введения в период действия режима повышенной готовности ограничений, связанных с доступом граждан на территорию, где он введен, с приостановлением деятельности организаций и с принятием иных мер, не ограничивающих права и свободы граждан¹⁸. Фактически тем самым было дано

толкование положений Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Юридическая сила этого акта толкования неоспорима, равно как и упоминание в нем о том, что региональные меры не ограничивают права и свободы граждан (с этим сложно согласиться, например, в части запрета покидать жилые помещения). Отметим и то, что федеральный законодатель не посчитал нужным дать развернутую правовую характеристику режима самоизоляции, не отождествив его с режимом повышенной готовности и открыв новые перспективы для регионального нормотворчества.

5. Обязательные требования, подлежащие исполнению в условиях действия режима повышенной готовности: нормативные правовые акты Правительства РФ и ведомственное нормотворчество

В развернутой форме пределы ограничений, допустимых в период режима повышенной готовности, впервые получили закрепление в Постановлении Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417. В определенной степени Правительство РФ руководствовалось указом главы государства¹⁹, в соответствии с которым отдельные периоды объявлялись нерабочими, а также разъяснялось, какие виды деятельности приостанавливаются в это время (оговоримся, что ни Указ от 25 марта 2020 г. № 206, ни Указ от 2 апреля 2020 г. № 239, по сути, продливший нерабочий период²⁰, не содержали положений, определяющих правила поведения граждан Российской Федерации, либо степень ограничений прав, получивших конституционное закрепление или же установленных в отраслевом законодательстве). Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации²¹, содержат ряд обязанностей, подлежащих исполнению. При этом п. 3 правил в этой части отождествляет режим повышенной готовности и режим

¹⁷ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31, 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 3 апр.

¹⁸ Позиция Комитета по применению новой статьи 20.6.1 КоАП РФ и по принятию дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации: информация Государственной Думы ФС РФ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=353756&fld=>

134&dst=100000001,0&rnd=0.13085402952099456#06855630081660671 (дата обращения: 06.08.2020).

¹⁹ Указ Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // Российская газета. 2020. 26 марта.

²⁰ Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Российская газета. 2020. 3 апр.

²¹ Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательные

чрезвычайной ситуации, поскольку эти обязанности идентичны и при угрозе возникновения последней, и непосредственно в зоне ее возникновения. Перечень ограничений в тексте правил не раскрыт, и в целом это объяснимо меньшей юридической силой этого документа, нежели юридическая сила закона. В то же время, именно обязательные правила поведения, а также степень их соблюдения или невыполнения становятся условием для квалификации содеянного как правонарушения. Таким образом, в этой части Правительством РФ внесен вклад в обеспечение исполнения режима повышенной готовности, хотя однозначной юридической дефиниции относительно него так и не выработано. Тем не менее это не стало препятствием для формирования правоприменительной практики, сопряженной с квалификацией административных правонарушений и преступлений, предусмотренных новыми нормами законодательства.

Существенный вклад в правовое обеспечение режима повышенной готовности был внесен ресурсами ведомственного нормотворчества. Наибольшую активность в данном направлении проявил Роспотребнадзор, руководствуясь ст. 29 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». В соответствии с этой нормой уполномоченные органы имеют право устанавливать ограничения и проводить санитарно-эпидемические профилактические мероприятия. При этом предписания территориальных органов Роспотребнадзора являются обязательными для органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Отметим, что именно на основании предписания Главного государственного санитарного врача по г. Москве от 29 марта 2020 г. в столице были установлены ограничения свободы передвижения граждан²², и именно этот документ был положен в основу разработки различных технических средств контроля, которые широко применялись в отношении жителей вплоть до середины июня 2020 г.

для исполнения гражданами и организациями при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Российская газета. 2020. 3 апр.

²² Предписание Управления Роспотребнадзора по г. Москве от 29 марта 2020 г. № 1-П «О проведении дополнительных санитарно-эпидемических (профилактических) мероприятий» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=202900#09627332223010943> (дата обращения: 07.08.2020).

В мае 2020 г. Роспотребнадзор утвердил санитарно-эпидемиологические правила «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»²³, и это означает, что в настоящее время в национальной правовой системе завершено создание совокупности норм, определяющих обязательные правила поведения в период режима повышенной готовности, введенного вследствие распространения этого заболевания. Иными словами, завершено создание нормативной базы, позволяющей применять соответствующие административно-правовые и уголовно-правовые нормы в целях квалификации правонарушений и преступлений, совершенных в условиях пандемии. Фактически это не означает структурирования универсального режима повышенной готовности, т. е. правовое регулирование носит временный характер. При гипотетическом объявлении чрезвычайной ситуации, вызванной ухудшением эпидемиологической обстановки (например, «второй волной» пандемии), сложившаяся иерархия нормативных правовых актов может использоваться в целях обеспечения требований режима повышенной готовности. Указанный документ прошел государственную регистрацию в Минюсте, подтвердившую его юридическую силу.

До его утверждения Роспотребнадзор адаптировал ранее утвержденные санитарные правила, действующие в определенных сегментах жизнедеятельности, к сложившейся обстановке и режиму повышенной готовности. Дефектами такой практики явилось издание ненормативных актов – писем Роспотребнадзора, методических рекомендаций, – которые фактически становились актами официального (причем расширительного) толкования обязательных требований. В частности, 30 марта 2020 г. Роспотребнадзором утверждены методические рекомендации, предназначенные для широкого круга служащих и специалистов²⁴, эпидемиологическую тактику при COVID-19 определил раздел 4 рекомендаций, в том числе в перечень мероприятий вклю-

²³ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ 22 мая 2020 г. № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597.20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»» // Российская газета. 2020. 29 мая.

²⁴ Эпидемиология и профилактика COVID-19: метод. рекомендации МР 3.1.0170-20: утв. Главным гос. санитарным врачом РФ 30 марта 2020 г. // Роспотребнадзор: офиц. сайт. URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/region/korono_virus/files/spec/MR%203.1.0170-20.pdf (дата обращения: 07.08.2020).

чено выявление больных, их изоляция и госпитализация, максимальное ограничение контактов, установление контактных лиц, их изоляция на дому или в обсерваторах. Рекомендательный, а не нормативный характер писем Роспотребнадзора получил разъяснение только в июле 2020 г. (что интересно, также в письме²⁵). Не будучи источниками законодательства, тем не менее акты Роспотребнадзора применялись при изоляции больных и контактных лиц, а косвенно – и при нарушении таковыми санитарно-эпидемиологических ограничений.

Таким образом, сложилась достаточно оригинальная система правового регулирования, когда вводимые ограничения прямо не связывались с сужением сферы реализации конституционных прав и свобод граждан, но фактически к этому приводили. Например, ни в одном из перечисленных подзаконных актов не упоминается об ограничении свободы собраний. Однако в связи с установлением запрета проведения массовых мероприятий, мотивированного тяжелой санитарно-эпидемиологической обстановкой, проведение публичных мероприятий (митингов, шествий, демонстраций) стало невозможным. В равной степени ни один из подзаконных актов (как и федеральных законов, предмет правового регулирования которых связан с противодействием различным чрезвычайным ситуациям) не содержит запретов, препятствующих реализации свободы передвижения. Но в связи с проведением противоэпидемических мероприятий, урегулированных актами различной юридической силы и различного уровня, свобода передвижения ограничивается в отношении широкого перечня лиц (на основании нормативных правовых актов о введении режима повышенной готовности можно констатировать, что эти лица объединены по признаку возраста, состояния здоровья, либо ограничения вводятся произвольно в отношении неопределенного круга граждан).

6. Правоприменительное толкование норм, устанавливающих административную и уголовную ответственность за нарушение правил поведения, действующих в период режима повышенной готовности

С учетом того, что режим повышенной готовности функционировал во всех 85 субъектах федера-

ции, практика применения этих норм стала формироваться интенсивно и относительно единообразно. Немалую роль в этом сыграл Президиум Верховного Суда РФ, оперативно выпустивший тематический обзор, посвященный применению законодательства и мер, связанных с противодействием распространению новой коронавирусной инфекции²⁶. Президиум Верховного Суда РФ не дал правовой характеристики ни режима повышенной готовности, ни – тем более – режима самоизоляции, однако ответил на целый ряд проблемных вопросов, что позволило нижестоящим судам избежать «шквального» или сплошного наложения штрафов. Кроме того, отчасти Президиум Верховного Суда РФ восполнил правовые пробелы, допущенные при конструировании новых административно-правовых и уголовно-правовых запретов, проведя разграничение между ними и ориентируя суды на использование норм иных отраслей законодательства, преодолев тем самым трудности квалификации, возникающие в связи с бланкетностью правовых норм.

Специальный правовой режим получил доктринальную характеристику как особый правовой феномен, позволяющий законодателю быстро отреагировать на возникшую экстремальную ситуацию [15], в условиях которой не обеспечивается эффективное применение ординарных правовых норм. Естественно, при данных обстоятельствах возникает проблема соотношения ординарного и экстраординарного правового регулирования. Вопрос о соответствии конституционным положениям сложившегося толкования норм об объявлении чрезвычайной ситуации уже получил научное осмысление [16]. Одновременно исследовались конституционно допустимые пределы ограничения прав и свобод граждан при применении «чрезвычайного законодательства» [17], в том числе был сделан вывод о существовании «базовых» ограничений, к которым при установлении исключительных правовых режимов присоединяются «дополнительные», т. е. установленные законом применительно к каждому из них [18]. В этом же контексте рассуждал и Президиум Верховного Суда РФ: отвечая на вопросы судов о квалификации правонарушений по ст. 20.6.1 КоАП РФ, он ос-

²⁵ Письмо Роспотребнадзора от 22 июля 2020 г. № 09-11169-2020-40 «О штрафах Роспотребнадзора» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_359186/ (дата обращения: 07.08.2020).

²⁶ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по проти-

водействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020 // Верховный Суд РФ: офиц. сайт. URL: <https://www.vsrfr.ru/files/28856/> (дата обращения: 06.08.2020).

новывался на развернутой иерархии нормативных правовых актов, характеризующих особенности режима повышенной готовности, а также указал, что административная ответственность наступает «за нарушение обязательных, а также дополнительных обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении на территории субъекта Российской Федерации режима повышенной готовности». В то же время Президиум Верховного Суда РФ обратил внимание судов на то, что административное наказание должно быть пропорциональным, справедливым и соразмерным.

Поскольку в целом результаты регионального нормотворчества оказались идентичными (принимались в одно и то же время, разработчики пользовались типовой «матрицей», сформировавшейся в предписаниях, инструктивных письмах и методических рекомендациях Роспотребнадзора), а нормы федерального уровня вследствие их ускоренного принятия оказались бланкетными и не содержащими недвусмысленных формулировок, при рассмотрении дел об административных правонарушениях суды всех российских регионов столкнулись с родственными проблемами. Одной из них стала правовая квалификация нарушения режима самоизоляции. Достаточно интересную позицию применительно к этому сформулировал один из районных судов г. Казани (Республика Татарстан). Прекращая дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, в связи с малозначительностью, он указал следующее. В нарушение требований постановления кабинета министров Республики Татарстан, обязывающего граждан соблюдать режим самоизоляции с целью предотвращения распространения коронавирусной инфекции, гражданин Л. без уважительной причины покинул место жительства. Судья считает указанное правонарушение малозначительным, поскольку отсутствуют какие-либо данные о том, что эти действия причинили какой-либо вред гражданам или общественным интересам; гражданин «нарушил лишь режим так называемой “самоизоляции”, которая не регламентируется федеральным законодательством, в отсутствие официально объявленных чрез-

вычайного положения и ограничительных мероприятий (карантина)»²⁷. В этой правовой позиции достаточно ясно отражены дефекты нормотворчества, вызванные его поспешностью.

В ряде случаев суды самостоятельно устраняют негативные последствия конкуренции административно-правовых норм, осуществляя переквалификацию административного правонарушения с ч. 2 ст. 6.3 на ст. 20.6.1 КоАП РФ. Например, указывают, что нахождение на территории, запрещенной к посещению (а таковыми в большинстве регионов были, помимо торговых центров, кинотеатров, музеев, и иные общественные места, в том числе парки), образует состав невыполнения правил поведения при введении режима повышенной готовности, когда существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а состав нарушения санитарных правил или гигиенических нормативов содеянное не образует²⁸.

Напротив, при наличии установленного факта нарушения санитарных правил, изданных в установленном порядке Главным государственным санитарным врачом РФ, суды применяют ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, обосновывая свою позицию следующими обстоятельствами. С 13 апреля 2020 г. установлено, что все лица, вернувшиеся в Россию из-за границы, помещаются в изоляцию для медицинского наблюдения или под домашнее наблюдение на срок 14 календарных дней с даты прибытия. Об этом они уведомляются постановлением главного государственного санитарного врача субъекта Российской Федерации, вручаемым под расписку. Невыполнение этих правил создает угрозу распространения заболевания, представляющего опасность для здоровья граждан²⁹. В данном случае ключевую роль играет не столько правовая характеристика режима повышенной готовности и допустимых ограничений, сколько нарушение санитарных правил, утвержденных в установленном порядке и содержащих недвусмысленные формулировки.

Приведенные примеры иллюстрируют, что судебная система достаточно быстро создала оптимальный порядок, основанный на дифференцированной квалификации и адекватной правовой

²⁷ Дело об административном правонарушении № 5-334/2020 // Архив Ново-Савиновского районного суда г. Казани Республики Татарстан.

²⁸ Дело об административном правонарушении № 5-/2020 // Архив Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга.

²⁹ Дело об административном правонарушении № 5-689/2020 // Архив Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга.

оценке действий, совершенных в период режима повышенной готовности. Тем самым дефекты правовых норм были устранены и обеспечено рациональное правоприменение. В то же время обязательными признаками правового режима справедливо признаются нормативно-правовое закрепление, специфическая цель и особый порядок регулирования [19]. На примере нормативных актов федерального и регионального уровня, определивших специфическое содержание режима повышенной готовности, наличие указанных признаков в системном единстве не усматривается.

Уголовное преследование по статьям УК РФ, направленным на противодействие преступлениям, совершаемым в период введения режима повышенной готовности, также обладает определенным своеобразием. Правовой режим противодействия преступности и предупреждения преступлений, охарактеризованный как научная дефиниция [20, с. 7], естественно, включает меры принуждения, в том числе к соблюдению специфических требований, действующих в условиях чрезвычайной ситуации. В современных публикациях по родственной тематике они рассматриваются во взаимосвязи с различными административно-правовыми ограничениями [21–23], а также в контексте пределов допустимых ограничений прав и свобод [24–26], а также соблюдения действующих уголовно-процессуальных гарантий [27–29]. Уголовно-правовые новеллы привлекают внимание исследователей в меньшей степени [30], что можно объяснить незначительным объемом правоприменительной практики.

Применительно к ст. 236 УК РФ сложилась практика возбуждения уголовных дел в отношении лиц, вернувшихся из-за границы и самовольно оставивших медицинский обсерватор, куда они были помещены под наблюдение. При этом содеянное квалифицируется со ссылкой на ч. 3 ст. 30 УК РФ, т. е. как неоконченное преступление (покушение). Например, 31 марта 2020 г. Северо-Западным следственным управлением на транспорте Следственного комитета РФ возбуждены уголовные дела «в отношении двоих граждан, контактировавших с лицами, за-

раженными коронавирусной инфекцией и нарушивших режим самоизоляции»³⁰. В Москве уголовное дело по ст. 236 УК РФ с квалификацией содеянного как оконченного преступления было возбуждено в отношении гражданина, скрывшего наличие заболевания при заселении в хостел, где впоследствии были выявлены еще двое заболевших³¹. Проблемы квалификации в первом случае сводятся к тому, что покушение на нарушение санитарно-эпидемиологических правил (в ч. 1 ст. 236 УК РФ нарушение описано как преступление с формальным составом) во многом выглядит юридическим нонсенсом, а конкретные санитарные правила в этой части вступили в силу с 13 апреля 2020 г., т. е. преступность деяния может быть оспорена. Во втором случае неминуемо возникает вопрос о наличии причинной связи между фактом заселения зараженного лица и заболеванием потерпевших. Вместе с тем прецеденты возбуждения уголовных дел в связи с массовой вспышкой заболевания на различных объектах инфраструктуры (складах, промышленных предприятиях, объектах добывающей промышленности) по ст. 236 УК РФ выглядят обоснованными, хотя их фабула в целом и не имеет отношения к режиму повышенной готовности (фактически все подобные коллизии отражают частные случаи нарушения работодателем правил охраны труда работников).

Применительно к составам преступлений, связанным с распространением ложной информации (ст. 207.1, 207.2 УК РФ), практика складывается вокруг уголовного преследования в связи с публикацией отдельных материалов в СМИ либо в социальных сетях. Как и многие другие прецеденты, включающие квалификацию как преступных действий интернет-активности граждан или же результатов профессиональной деятельности журналистов, они носят спорный характер, поскольку структура соответствующих уголовно-правовых норм имеет пробелы и отличается сниженной правовой определенностью. Об эффективности и работоспособности новых уголовно-правовых норм в данный момент невозможно сформулировать аргументированное суждение, поскольку они еще не прошли практическую апробацию.

³⁰ Подробнее см.: Северо-Западным следственным управлением СК России возбуждены уголовные дела в отношении женщины и мужчины, подозреваемых в нарушении санитарно-эпидемиологических правил // Северо-Западное следственное управление на транспорте СК РФ: офиц. сайт. URL: <https://szsut.sledcom.ru/news/item/1452950/> (дата обращения: 06.08.2020).

³¹ Подробнее см.: В Москве по материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по факту нарушения санитарно-эпидемиологических правил // Генеральная прокуратура РФ: офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1849346/> (дата обращения: 06.08.2020).

7. Выводы

Подводя итог, можно констатировать следующее.

Становление режима повышенной готовности как структурного элемента чрезвычайной ситуации в настоящее время завершилось. При этом действующее законодательство по-прежнему не содержит его однозначного и недвусмысленного определения, позволяющего выделить совокупность юридически значимых признаков, характеризующих его как особый или исключительный правовой режим.

Легитимация режима повышенной готовности произошла в краткий временной промежуток, вследствие чего могут быть названы некоторые дефекты правового регулирования. Так, до настоящего времени не проведено четкой градации между режимом повышенной готовности и режимом чрезвычайной ситуации; хотя режим повышенной готовности структурно оформился как правовое понятие во взаимосвязи с обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения, не выработано его системного соотношения с категориями «карантин», «профилактика распространения заболеваний», «изоляция», т. е. с понятиями, разработанными в такой области научного знания, как эпидемиология, и получившими частичное закрепление в нормах санитарно-эпидемиологического законодательства.

Режим повышенной готовности претерпел существенную трансформацию, превратившись из совокупности рекомендаций, адресованных субъектам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в широкий перечень правовых установлений различной юридической силы, действие которых распространяется на все группы населения. В этой связи, очевидно, в обществе имеется запрос на унификацию принятых норм и дальнейшее структурирование четкой и недвусмысленной системы правил поведения, применимых в экстремальных ситуациях, не носящих чрезвычайного характера, но требующих особого контроля и особого общественного внимания.

Дефекты законодательства, выявленные в ходе настоящего исследования, не способствовали юридическому закреплению категории «самоизоляция» (или «режим самоизоляции»). Тем не менее, фактически административная практика, выстраивающаяся вокруг положений ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, основывается на признании специальным субъектом правона-

рушения лица, в отношении которого вынесено предписание, обязывающее к соблюдению противоэпидемических ограничений. Как представляется, юридизация специального субъекта в структуре состава данного правонарушения позволила бы исключить произвольное применение этой нормы в отношении неопределенного круга лиц.

В отношении ст. 20.6.1 КоАП РФ, напротив, установление специального субъекта представляется нецелесообразным, поскольку предписания, нарушение которых подразумевает эта норма, распространяются на все категории граждан (запрет посещения определенных мест, соблюдение требований о наличии средств индивидуальной защиты в общественных местах, соблюдение социального дистанцирования).

На примере административной практики можно видеть, что судебная система оперативно исправляет законодательные недочеты, не вторгаясь при этом в компетенцию другой ветви власти. Однако такая ситуация представляется стратегически неверной и требует повышения качества нормотворчества. Особую важность это приобретает во взаимосвязи с рассмотрением судами дел о преступлениях, уголовная ответственность за совершение которых установлена на волне легитимизации режима повышенной готовности.

В настоящее время затруднительно прогнозировать, в течение какого периода сохранят свое действие различные ограничения, вызванные пандемией COVID-19. Из этого следует, что экстраординарное правовое регулирование должно обрести непротиворечивую форму и получить строго определенное место в национальной правовой системе. В противном случае обоснованность установления ограничений, затрудняющих реализацию прав и свобод человека и гражданина, будет подвергаться сомнению, а нарушение принятых, но не отличающихся правовой определенностью, четкостью и недвусмысленностью правил, – принимать массовый характер. Вторжение этих ограничений в конституционно-правовой статус личности не получило критической оценки (напротив, правовые позиции Президиума Верховного Суда РФ, например, выстроены вокруг отрицания этого обстоятельства), но, как представляется, оно имеет место и нуждается в юридическом обосновании и закреплении.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кузьмин А. И. Правовые основы режима чрезвычайной ситуации / А. И. Кузьмин // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. – 2011. – № 3. – С. 17–22.
2. Порфирьев Б. Н. Организация управления в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев // Наука и техника управления. – 1989. – № 1. – С. 20–22.
3. Черных В. В. О соотношении понятий «землетрясение», «наводнение», «ураган», «стихийное бедствие», «чрезвычайная ситуация природного характера», «чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера» / В. В. Черных // Закон и право. – 2009. – № 3. – С. 53–54.
4. Ковалева О. В. Правовое регулирование защиты прав граждан при возникновении природных и социальных чрезвычайных ситуаций : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Ковалева. – СПб., 2009. – 189 с.
5. Фролов А. И. Понятие чрезвычайной ситуации по российскому законодательству / А. И. Фролов // Криминалистика. – 2015. – № 1. – С. 72–76.
6. Гольцов В. Б. Чрезвычайная ситуация: теория или юридический факт / В. Б. Гольцов // Юридический мир. – 2009. – № 3. – С. 52–53.
7. Ралитная О. А. Чрезвычайные ситуации как обстоятельства введения чрезвычайного положения : дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Ралитная. – СПб., 2008. – 157 с.
8. Афзалетдинова Г. Х. Исключительные режимы в российском праве : дис. ... канд. юрид. наук / Г. Х. Афзалетдинова. – М., 2016. – 202 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах, Б. В. Росинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Проспект, 2008. – 512 с.
10. Мелехин А. В. Особые правовые режимы Российской Федерации / А. В. Мелехин. – М. : Маркет-ДС, 2008. – 188 с.
11. Зиборов О. В. Современное чрезвычайное законодательство: чрезмерная жестокость или единственный способ навести порядок? / О. В. Зиборов // Общество и право. – 2014. – № 2. – С. 272–275.
12. Громов М. А. Чрезвычайные правовые режимы как подсистема административно-правовых режимов / М. А. Громов // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. – № 1. – С. 394–396.
13. Майдыков А. Ф. О понятии и введении особых правовых режимов в целях обеспечения безопасности граждан Российской Федерации / А. Ф. Майдыков, В. В. Овчинников // Труды Академии управления МВД России. – 2016. – № 2. – С. 11–15.
14. Назаренко Г. К. К вопросу о законодательном обеспечении защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций / Г. К. Назаренко, В. Н. Галочкин // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. – 2013. – № 2. – С. 106–112.
15. Малько А. В. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования / А. В. Малько, А. П. Лиманская // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 6. – С. 120–124.
16. Григорьев В. Н. Особые правовые режимы: вопросы соответствия Конституции / В. Н. Григорьев // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2015. – № 4. – С. 22–29.
17. Левин А. О. Обеспечение прав и свобод человека в условиях действия чрезвычайного законодательства / А. О. Левин // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 2. – С. 116–122.
18. Подмарев А. А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях военного положения в Российской Федерации / А. А. Подмарев // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия «Экономика. Управление. Право». – 2018. – Т. 18, вып. 1. – С. 96–100.
19. Беляева Г. С. К вопросу о понятии правового режима ограничения / Г. С. Беляева // Проблемы экономики и юридической практики. – 2013. – № 4. – С. 10–12.
20. Космынина П. В. Правовой режим предупреждения преступлений в условиях чрезвычайной ситуации : дис. ... канд. юрид. наук / П. В. Космынина. – М., 2004. – 200 с.
21. Шурухнова Д. Н. Административно-правовое регулирование режима повышенной готовности / Д. Н. Шурухнова, Л. С. Комовкина // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 4. – С. 233–238.

22. Гулакова В. Ю. Об организационно-правовых мерах борьбы с пандемией в России / В. Ю. Гулакова, Н. С. Касторнов // *Базис*. – 2020. – № 1. – С. 26–29.
23. Сыропятова С. Б. Правовое регулирование национальной безопасности и жизнедеятельности в условиях пандемии / С. Б. Сыропятова, Л. Н. Алланина // *Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева*. – 2020. – Т. 1, № 2. – С. 139–148.
24. Габиева С. М. Пределы ограничения прав и свобод в Российской Федерации / С. М. Габиева // *Закон и право*. – 2020. – № 8. – С. 27–29.
25. Давыдов В. О. Спекуляция пандемией: как преступники используют кризис covid-19 (по материалам доклада Исполнительного директора Европол К. де Боль «Pandemic Profiteering: How Criminals Exploit the Covid-19 Crisis») / В. О. Давыдов // *Известия Тульского государственного университета. Серия «Экономические и юридические науки»*. – 2020. – № 2. – С. 19–25.
26. Ярош А. В. Роль работодателя в сохранении здоровья своих работников в условиях распространения Covid-19 / А. В. Ярош // *Образование и право*. – 2020. – № 4. – С. 84–91.
27. Латыпов В. С. Применим ли УПК России в условиях пандемии (в контексте вовлечения и участия лиц, оказывающих содействие) / В. С. Латыпов // *Вестник Уфимского юридического института МВД России*. – 2020. – № 2. – С. 72–79.
28. Спасивов Н. В. Пандемия COVID-19 как фактор «вынужденной цифровизации» российского уголовного судопроизводства / Н. В. Спасивов, А. А. Титов // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. – 2020. – № 3. – С. 193–200.
29. Хадисов Г. Х. Обеспечение прав граждан при возникновении чрезвычайной ситуации / Г. Х. Хадисов, М.-С. З. Ильясов // *Вестник Московского университета МВД России*. – 2020. – № 4. – С. 226–229.
30. Ефремова М. А. Новеллы уголовного законодательства в условиях пандемии / М. А. Ефремова, А. А. Шутова, А. А. Никифорова // *Вестник Удмуртского университета*. – 2020. – Т. 30, вып. 4. – С. 541–553.

REFERENCES

1. Kuzmin A.I. Legal bases of the emergency situation. *Nauchnye i obrazovatel'nye problemy grazhdanskoj zashchity = Scientific and educational tasks of civil defence*, 2011, no. 3, pp. 17–22. (In Russ.).
2. Porfiriev B.N. Organization of management in emergency situations. *Nauka i tekhnika upravleniya = Science and technology of management*, 1989, no. 1, pp. 20–22. (In Russ.).
3. Chernykh V.V. On the relationship between the concepts of "earthquake", "flood", "hurricane", "natural disaster", "natural emergency", "natural and man-made emergency". *Zakon i pravo = Law and Legislation*, 2009, no. 3, pp. 53–54. (In Russ.).
4. Kovaleva O.V. *Legal regulation of the protection of citizens' rights in the event of natural and social emergencies*, Cand. Diss. St. Petersburg, 2009. 189 p. (In Russ.).
5. Frolov A.I. The concept of an emergency according to Russian legislation. *Criminalist*, 2015, no. 1, pp. 72–76. (In Russ.).
6. Goltsov V.B. Emergency situation: theory or legal fact. *Yuridicheskii mir = Juridical world*, 2009, no. 3, pp. 52–53. (In Russ.).
7. Ralitnaya O.A. *Emergencies as circumstances of a state of emergency*, Cand. Diss. St. Petersburg, 2008. 157 p. (In Russ.).
8. Afzaletdinova G.Kh. *Exceptional regimes in Russian law*, Cand. Diss. Moscow, 2016. 202 p. (In Russ.).
9. Bakhrakh D.N., Rosinskii B.V., Starilov Yu.N. *Administrative law*. Moscow, Prospekt Publ., 2008. 512 p. (In Russ.).
10. Melekhin A.V. *Special legal regimes of the Russian Federation*. Moscow, Market-DS, 2008. 188 p. (In Russ.).
11. Ziborov O.V. Modern emergency legislation: excessive brutality or the only way to restore order? *Obshchestvo i pravo = Society and Law*, 2014, no. 2, pp. 272–275. (In Russ.).
12. Gromov M.A. Extraordinary legal regimes as a subsystem of administrative and legal regimes. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian Legislation*, 2008, no. 1, pp. 394–396. (In Russ.).
13. Mailykov A.F., Ovchinnikov V.V. On the concept and introduction of special legal regimes in order to ensure the safety of citizens of the Russian Federation. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii = Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia*, 2016, no. 2, pp. 11–15. (In Russ.).

14. Nazarenko G.K., Galochkin V.N. On the issue of legislative support for the protection of the population and territories from emergency situations. *Nauchnye i obrazovatel'nye problemy grazhdanskoj zashchity = Scientific and educational tasks of civil defence*, 2013, no. 2, pp. 106–112. (In Russ.).
15. Malko A.V., Limanskaya A.P. Special legal regime as a special means of legal regulation. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2013, no. 6, pp. 120–124. (In Russ.).
16. Grigoriev V.N. Special legal regimes: issues of compliance with the Constitution. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2015, no. 4, pp. 22–29. (In Russ.).
17. Levin A.O. Ensuring human rights and freedoms in the context of emergency legislation. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2015, no. 2, pp. 116–122. (In Russ.).
18. Podmarev A.A. Restriction of human and civil rights and freedoms under martial law in the Russian Federation. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo = Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Law*, 2018, vol. 18, iss. 1, pp. 96–100. (In Russ.).
19. Belyaeva G.S. On the question of the concept of the legal regime of restriction. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki = Problems of Economics and Legal Practice*, 2013, no. 4, pp. 10–12. (In Russ.).
20. Kosmylina P.V. *Legal regime of crime prevention in an emergency*, Cand. Diss. Moscow, 2004. 200 p. (In Russ.).
21. Shurukhnova D.N., Komovkina L.S. Administrative and legal regulation of the high alert regime. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia*, 2020, no. 4, pp. 233–238. (In Russ.).
22. Gulakova V.Yu., Kastornov N.S. Organizational and legal measures to combat the pandemic in Russia. *Basis*, 2020, no. 1, pp. 26–29. (In Russ.).
23. Syropyatova S.B., Allanina L.N. Legal regulation of national security and life in a pandemic. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishheva = Vestnik of VUIT*, 2020, vol. 1, no. 2, pp. 139–148. (In Russ.).
24. Gabieva S.M. Limits of Restriction of Rights and Freedoms in the Russian Federation. *Zakon i pravo = Law and Legislation*, 2020, no. 8, pp. 27–29. (In Russ.).
25. Davydov V.O. Pandemic Speculation: how criminals exploit the Covid-19 crisis (Based on a report by Executive Director Europol C. De Bolle Pandemic Profiteering: How Criminals Exploit the Covid-19 Crisis). *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki" = News of the Tula state university. Economic and legal sciences*, 2020, no. 2, pp. 19–25. (In Russ.).
26. Yarosh A.V. The role of the employer in maintaining the health of it's employees in the context of Covid-19 distribution. *Obrazovanie i pravo = Education and law*, 2020, no. 4, pp. 84–91. (In Russ.).
27. Latypov V.S. Is the code of criminal procedure applicable in the context of a pandemic? (in the context of the involvement and participation of assistance providers). *Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2020, no. 2, pp. 72–79. (In Russ.).
28. Spesivov N.V., Titov A.A. Pandemic COVID-19 as a factor of "forced digitalization" of Russian criminal justice. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2020, no. 3, pp. 193–200. (In Russ.).
29. Khadisov G.Kh., Ilyasov M.-S.Z. Ensuring the rights of citizens in an emergency. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2020, no. 4, pp. 226–229. (In Russ.).
30. Efremova M.A., Shutova A.A., Nikiforova A.A. Novels of Criminal legislation in the conditions of pandemia. *Vestnik Udmurtskogo universiteta = Bulletin of Udmurt University*, 2020, vol. 30, no. 4, pp. 541–553. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Коряковцев Вячеслав Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса
Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербургский институт (филиал)
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., 19-А
E-mail: vkoryakovtsev@rambler.ru

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Vyacheslav V. Koryakovtsev – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminal Procedure
All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch)
19-A, 10-ya Liniya V.O., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: vkoryakovtsev@rambler.ru

Питулько Ксения Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербургский институт (филиал)
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., 19-А

E-mail: lokhi@rambler.ru

Сергеева Анжелика Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой уголовного права и процесса

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербургский институт (филиал)
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., 19-А

E-mail: anzh-sergeeva@yandex.ru

Kseniia V. Pitulko – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminal Procedure

All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch)
19-A, 10-ya Liniya V.O., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: lokhi@rambler.ru

Anzhelika A. Sergeeva – PhD in Law, Associate Professor; Head, Department of Criminal Law and Criminal Procedure

All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch)
19-A, 10-ya Liniya V.O., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: anzh-sergeeva@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Коряковцев В.В. Установление административной и уголовной ответственности в период действия режима повышенной готовности / В.В. Коряковцев, К.В. Питулько, А.А. Сергеева // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 215–231. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).215-231.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Koryakovtsev V.V., Pitulko K.V., Sergeeva A.A. Establishing the administrative and criminal responsibility during the high alert period. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 215–231. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).215-231. (In Russ.).