

Вопросы конституционного, муниципального, административного и финансового права

Научная статья

Научная специальность

12.00.14 «Административное право; административный процесс»

12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право»

УДК 342:95

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.4.47>

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ, АКТУАЛЬНЫХ ДЛЯ РЕЖИМА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ

© Романова Н. Л., Дашиева А. Д., 2021

Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Иркутск, Россия

Рассмотрены актуальные на сегодняшний день вопросы регламентации административной ответственности за правонарушения, связанные с глобальным вызовом современности: пандемией COVID-19. Исследованы проблемы квалификации, в частности проблема разграничения схожих по объективной стороне правонарушений и преступлений, основанных на возможных ошибках законодательной регламентации. Изучена имеющаяся практика применения анализируемых статей законодательства, и отмечены трудности и неоднозначности квалификации правонарушений. Определены пути решения проблем квалификации при разграничении административных правонарушений между собой, а также отграничении правонарушений от преступлений в связи с размытостью понятий со схожими признаками общественно опасных деяний и правонарушений. Сделан вывод о том, что эти решения основаны не на толковании содержания диспозиций норм, а на размере санкций или признаках субъекта. Сделан вывод о необходимости применения системного подхода в праве при закреплении схожих по объективной стороне норм в смежных отраслях права, и в связи с этим даются рекомендации по оптимизации правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: проблемы законодательной регламентации, режим повышенной готовности, заведомо ложная информация, публичное распространение, угроза массового заболевания людей, безопасность граждан, нарушение санитарно-эпидемиологических правил.

THE PROBLEMS OF DISTINGUISHING ADMINISTRATIVE OFFENSES AND CRIMES RELEVANT TO THE HIGH-ALERT REGIME

© Romanova N. L., Dashieva A. D., 2021

East-Siberian Branch of the Russian State University of Justice, Irkutsk, Russian Federation

The article is devoted to the current issues of regulating administrative responsibility for offenses related to the global challenge of our time: the COVID-19 pandemic. The authors investigate the problems of administrative offenses qualification. In particular, the article describes the problem of distinguishing between offenses and crimes that are similar in their objective aspect, based on possible errors of legislative regulation. The existing practice of applying the analyzed articles of legislation has been studied. Difficulties and ambiguities in the qualification of offenses have been noted. In practice, solutions to the problems of qualification are noted in distinguishing between administrative offenses as well as delimiting offenses from crimes. Distinguishing of that kind is important due to blurred borders in concepts of socially dangerous acts and offenses, based not on the interpretation of the dispositions of norms content, but on the amount of sanctions or signs of the subject. It is concluded that it is necessary to apply a systemic approach in law when securing norms that are similar in their objective aspect in related branches of law. In this regard, recommendations are given for optimizing legal regulation in this area.

Keywords: problems of legislative regulation, high alert, deliberately false information, public dissemination, threat of mass illness of people, safety of citizens, violation of sanitary and epidemiological rules.

В продолжение предыдущих публикаций написана данная статья, в которой излагаются материалы исследования по вопросу административной ответственности и разграничения ее с уголовной в условиях режима повышенной готовности [2].

Поскольку коронавирусная инфекция внесена в Перечень заболеваний, представляющих

опасность для окружающих¹, решение проблемы, безусловно, возможно только в результате комплексной борьбы, где не последнюю роль играет право.

В апреле прошлого года законодателем криминализован ряд правонарушений в услови-

¹ О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих : постановление Правительства РФ от 31 янв. 2020 г. № 66 // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 674.

ях режима повышенной готовности, при угрозе чрезвычайной ситуации или угрозе распространения заболевания, описываемых в ст. 20.6.1; ч. 2 и 3 ст. 6.3; ч. 10.1 и 10.2 ст. 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП)¹ и в ст. 207.1, 207.2, ч. 1 и 3 ст. 236 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК)².

Сразу же Правительство РФ приняло Правила поведения (с перечислением обязанностей и запретов) для граждан, включая и запрет на распространение заведомо недостоверной информации об угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации³.

Принятые в субъектах Российской Федерации в 2020 г. нормативные акты о введении режима повышенной готовности и ограничениях действуют на сегодняшний день. Проблема не уходит, а усложняется, и вводятся новые ограничения. Так, в Иркутской области 11 октября 2021 г. введены дополнительные ограничения⁴.

В связи с появлением новых правовых норм как в административном законодательстве, так и уголовном возникает вопрос верной квалификации деяний, схожих по объективной стороне, тем более что, исходя из системного подхода в праве, не должно быть двойной интерпретации деяний и проблем разграничения с позиций различных отраслей. Так, при избавлении в свое время от административной преюдиции в уголовном праве предлагался выход: прописывать четко в законодательстве признаки, указывающие на общественную опасность, которая не присуща административному правонарушению и отграничивает его от преступления. Имен-

но в связи с этим в административном праве в большинстве своем преобладают формальные составы по конструкции объективной стороны, а в уголовном – материальные.

Тем не менее трудно разграничиваемые правонарушения и преступления рассмотрены, например, в ст. 8.10 КоАП и ст. 255 УК; причем в административном законе, в отличие от уголовного, четко прописаны вредоносные последствия от нарушения правил разработки и эксплуатации недр в виде разубоживания полезных ископаемых, сверхнормативных потерь при добыче и т. п., что и является, по сути, значительным ущербом [3. с. 121]. Толкования же этому оценочному признаку, указанному в диспозиции ст. 255 УК, нет вообще: ни легального, ни судебного, можно лишь встретить доктринальное. Поэтому на практике в основном применяется административно-правовая норма.

Таким образом, чтобы не продолжать подобную порочную практику регламентации в законодательстве схожих правонарушений и преступлений, следует сразу указать на проблемную ситуацию, детально проанализировать ее и предложить приемлемый выход. Поэтому нельзя не отметить затруднения при разграничении административных правонарушений и преступлений в анализируемой сфере.

Нет четкого ответа на вопрос о разграничении и в Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19)⁵. В ответе на вопрос 13 о разграничении административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ч. 9 и 10 ст. 13.15 КоАП и ст. 207.1 УК, говорится лишь о том, что действия лица могут содержать признаки уголовно наказуемого деяния «в случаях, когда они состоят в публичном распространении под видом достоверных сообщений заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, в том числе об обстоятельствах распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Российской Федерации, и (или) о принимаемых в связи с этим мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты от

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 09.11.2021) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 1 апр. 2020 г. № 99-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // Собр. законодательства РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2029.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 01.07.2021) Собр. законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и ст. 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 1 апр. 2020 г. № 100-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2030.

³ Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации : постановление Правительства РФ от 2 апр. 2020 г. № 417 // Собр. законодательства РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

⁴ О внесении изменения в пункт 3 Перечня организаций и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых приостановлена (ограничена) в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) : указ Губернатора Иркутской области от 11 окт. 2021 г. № 276-уг. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3800202110120004> (дата обращения: 01.10.2021).

⁵ 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 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 5.

указанных обстоятельств, и такое распространение заведомо ложной информации с учетом условий, в которых оно осуществляется, цели и мотивов совершаемых действий (например, для того, чтобы спровоцировать панику среди населения, нарушения правопорядка), представляет реальную общественную опасность и причиняет вред охраняемым уголовным законом отношениям в сфере обеспечения общественной безопасности».

Однако данная формулировка приведена в диспозиции ст. 207.1 УК и не отвечает на вопрос о разграничении с указанными административными правонарушениями. Законодатель в ч. 9 и 10 ст. 13.15 КоАП, правда, использует более широкий по смыслу термин «общественно значимая информация», чем понятие «информация об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан» (напомним, эта фраза закреплена законодателем в ст. 207.1 УК и ч. 10.1 и 10.2 ст. 13.15 КоАП). Тем не менее расшифровывая далее в диспозициях норм (ч. 9 и 10 ст. 13.15 КоАП), что это распространение информации, «создавшее угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан», по сути, включает в себя и информацию об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан». В таком случае практически невозможно отграничить административное правонарушение от преступления.

В связи с этим следует согласиться с выводами исследований нововведения в УК, в частности, по поводу ст. 207.1, о том, что при криминализации должен применяться не основанный на казуальном толковании, возникшем из конкретно-исторических предпосылок создания состава преступления, подход [1, с. 40], а продуманный системно-правовой.

Остается еще один, казалось бы, момент для разграничения – формулировка в анализируемых статьях КоАП: «...если эти действия лица, распространяющего информацию, не содержат уголовно наказуемого деяния». Вот и вернулись к исходной позиции. Да, такая практика разграничения административных и уголовных правонарушений, предложенная законодателем, имеет место. Она не впервые отражается в КоАП, встречалась и ранее, и имеется в действующем законе, например в статьях о фиктивном банкротстве. Однако бланкетная диспозиция статьи КоАП в данном случае, отсылая к уголовному закону, встречается с четко определенным в УК стоимостным признаком.

Проблемы разграничения встречаются и в ситуациях, когда конкурируют ст. 6.3 КоАП и

ст. 236 УК. Указанные составы распространяются на лиц, больных инфекционными заболеваниями, лиц с подозрением на такие заболевания и контактировавших с больными инфекционными заболеваниями, а также лиц, являющихся носителями возбудителей инфекционных заболеваний, если в их действиях есть нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства, выразившееся в угрозе массового заражения. Учитывая, что болезнь от вируса COVID-19 может протекать бессимптомно или в легкой форме, лицо, знающее, что болеет, сознательно не сдает анализ по ряду причин: из-за страха потерять работу и 14-дневного карантина, нежелания пропускать сессию и опасения выселения из общежития, помещения на карантин и т. д. Подтверждения болезни нет, поскольку лицо не сдавало анализ. В данном случае лицо свободно перемещается, продолжает разносить вирус и инфицировать окружающих, его действия сложно квалифицировать по указанным статьям, поскольку они требуют подтверждения факта нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства.

Возникают вопросы о квалификации: как отграничить проступок от преступления, когда круг лиц в обоих случаях и характер действий схожи (нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства и правил)? Обе статьи рассматривают отягчающим вину основанием смерть человека. Проблемы квалификации возникают и с оценочным понятием «угроза распространения заболевания» в УК и «угроза наступления заболевания» в КоАП. Чем отличается распространение от наступления? В чем различие указанных угроз?

Кроме того, в УК и КоАП регламентированы одинаковые правонарушения, закрепленные ч. 10.1 и 10.2 ст. 13.15 КоАП и ст. 207.1 и 207.2 УК, которые отличаются лишь субъектом преступления: в КоАП – это юридические лица. Но не абсурд ли, что отличие в общественной опасности фиксируется не по характеру и степени, а по субъекту правонарушения!

Более того, в самом законе об административных нарушениях имеется некое дублирование норм. Возникает вопрос о разграничении норм ст. 20.6.1 и 6.3 КоАП в связи с ответственностью из-за отсутствия средств индивидуальной защиты (СИЗ) – медицинских, гигиенических масок, респираторов защиты. Роспотребнадзор рекомендует использовать СИЗ для защиты органов дыхания, но в соответствующих указах и постановлениях глав субъектов Российской Федерации закреплено обязательное их исполь-

зование¹. В сущности, несоблюдение данных правил влечет нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ответственность за несоблюдение которых предусмотрена ст. 6.3. КоАП. Но на практике, с учетом разъяснений Верховного Суда РФ, при отсутствии СИЗ действия квалифицируются по ст. 20.6.1 КоАП².

Нередки примеры судебной практики, где Верховный Суд РФ постановляет: «...постановление судьи Таштагольского городского суда Кемеровской области от 16 октября 2020 г., решение судьи Кемеровского областного суда от 14 декабря 2020 г. и постановление судьи Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 марта 2021 г., вынесенные в отношении ЧОУ ДПО «Альтаир» по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, **изменить**. Совершенное ЧОУ ДПО «Альтаир» деяние **переквалифицировать** с ч. 2 ст. 6.3 на ч. 1 ст. 20.6.1 указанного кодекса, с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 50 000 рублей»³ (здесь и далее выделено нами. – Н. Р., А. Д.).

¹ О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области : постановление Губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ; О введении режима «Повышенная готовность» и мерах по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Республики Алтай : распоряжение Правительства Республики Алтай от 18 марта 2020 г. № 144-р; О дополнительных мерах по защите населения и территории Республики Бурятия от чрезвычайной ситуации, связанной с возникновением и распространением инфекции, вызванной новым типом коронавируса (COVID-19) : указ Главы Республики Бурятия от 13 марта 2020 г. № 37; О введении режима функционирования повышенной готовности для территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : указ Губернатора Иркутской области от 18 марта 2020 г. № 59-уг; О режиме функционирования повышенной готовности для территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : указ Губернатора Иркутской области от 12 окт. 2020 г. № 279-уг; О введении режима повышенной готовности на территории Забайкальского края и комплексе ограничительных и иных мероприятий по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) : постановление Губернатора Забайкальского края от 8 апр. 2020 г. № 30 и др.

² 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 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 5.

³ Постановление Верховного Суда РФ от 11 авг. 2021 г. № 81-АД21-8-К8 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Таким образом, и районный судья, и судья областного суда, да и судья кассационного суда (все нижестоящие судебные инстанции) не разобрались с квалификацией! Отвечая на вопросы в Обзоре, Верховный Суд РФ разъяснил, что ч. 2 ст. 6.3 КоАП **является специальной** по отношению к ч. 1 ст. 20.6.1. КоАП. По правилам квалификации классически при конкуренции норм деяние следует квалифицировать по специальной норме. Тем не менее в третьем Обзоре практики по коронавирусу⁴ читаем в ответе на вопрос 21: «Нарушение ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ может быть переквалифицировано на нарушение ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ, **поскольку санкция за последнее нарушение является менее строгой**». С каких пор результат квалификации деяния зависит не от признаков объективной стороны, а от санкции?!

Таким образом, анализируя судебную практику, можно констатировать решение проблем квалификации при разграничении административных правонарушений между собой, а также отграничении правонарушений от преступлений в связи с размытостью понятий, схожими признаками общественно опасных деяний и правонарушений, не на основании толкования содержания их конструктивных признаков, а посредством сравнения размеров санкций или признаков субъекта.

Одним из вероятных вариантов решения исследуемых проблем является более точное описание противоправных действий, исключение дублирования норм. Например, исходя из вышеизложенного, разумно было бы с позиций системы права декриминализировать деяние, описываемое ст. 207.1 УК в пользу ст. 13.15 КоАП, исходя из принципа экономии уголовной репрессии (в широком смысле), справедливости и гуманизма. ❏

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вешняков Д. Ю. Квалификация публичного распространения заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан (ст. 207.1 УК) // Законность. 2021. № 7. С. 36–40.

2. Дашиева А. Д. Вопросы привлечения к административной ответственности в условиях режима повышенной готовности // Сибирский юридический вестник. 2021. № 2 (93). С. 21–27.

3. Романова Н. Л. Вопросы совершенствования экологической ответственности // Современные проблемы правотворчества и правоприменения. Вып. 2. Иркутск, 2005. С. 118–124.

⁴ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) №3 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.02.2021) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 4.

REFERENCES

1. Veshnyakov D.Yu. Kvalifikaciya publichnogo rasprostraneniya zavedomo lozhnoj informacii ob obstoyatel'stvax, predstavlyayushhix ugrozu zhizni i bezopasnosti grazhdan (st. 207.1 UK) [Qualification of public dissemination of deliberately false information about circumstances that pose a threat to the life and safety of citizens (Article 207.1 of the Criminal Code)]. *Zakonnost'* [Legality], 2021, vol. 7, pp.36-40. (in Russian).

2. Dashieva A.D. Voprosy` privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti v usloviyax rezhima povy`shennoj gotovnosti [Issues of Involvement in Administrative Responsibility in the Conditions of Higher Preparedness]. *Sibirskij yuridicheskij vestnik* [Siberian Legal Herald], 2021, vol. 2 (93), pp. 21-27. (in Russian).

3. Romanova N.L. Voprosy` sovershenstvovaniya e`kologopravovoj otvetstvennosti [Issues of improving environmental legal responsibility]. *Sovremennye problemy` pravotvorchestva i pravoprimeneniya* [Modern problems of law-making and law enforcement], 2005, vol. 2, pp. 118-124. (in Russian).

Статья поступила в редакцию 20.07.2021; одобрена после рецензирования 22.10.2021; принята к публикации 01.12.2021

Received on 20.07.2021; approved on 22.10.2021; accepted for publication on 01.12.2021

Романова Нелли Львовна – кандидат юридических наук, заслуженный юрист Иркутской области, доцент, заведующий кафедрой уголовного права, Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия (Россия, 664074, г. Иркутск, ул. Ив. Франко, 23 А), ORCID: 0000-0003-2752-4560, e-mail: nellyromanova@mail.ru,

Romanova Nelli Lvovna – Candidate of Juridical Sciences, Honored Lawyer of the Irkutsk Region, Associate Professor, Head of Criminal Law Department of East-Siberian Branch of Russian State University of Justice (23 A, Iv. Franco st., Irkutsk, 664074, Russian Federation), ORCID: 0000-0003-2752-4560, e-mail: nellyromanova@mail.ru

Дашиева Аюна Дугаржаповна – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права, Восточно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия (Россия, 664074, г. Иркутск, ул. Ив. Франко, 23 А), ORCID: 0000-0002-3126-0660, ResearcherID: AAD-4932-2020, e-mail: Ayuna_d@rambler.ru

Dashieva Ayuna Dugarzhapovna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of Criminal Law Department of East-Siberian Branch of Russian State University of Justice (23 A, Iv. Franco st., Irkutsk, 664074, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-3126-0660, ResearcherID: AAD-4932-2020, e-mail: Ayuna_d@rambler.ru