

**ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН К МЕРАМ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В ОБЛАСТИ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО
БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19**

Т.О. Малкина

malkinato@student.bmstu.ru

МГТУ им. Н.Э. Баумана, Москва, Российская Федерация

Аннотация

Статья представляет собой исследование комплексных изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19, на примере Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях и Кодекса города Москвы об административных правонарушениях. Выявлены проблемы, сложившиеся в правоприменительной практике на начальном этапе адаптации к новым реалиям пандемии. Показана неспособность функционирующей в Москве цифровой системы «Социальный мониторинг» в полном объеме осуществлять возложенные на нее функции надзора за соблюдением режима самоизоляции. Сформулирован вывод о необходимости модернизации данного приложения в целях повышения эффективности выработанного механизма привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Ключевые слова

COVID-19, пандемия, корона-вирусная инфекция, административный процесс, административный штраф, санитарно-эпидемиологическое благополучие, «Социальный мониторинг», карантин, режим самоизоляции

Поступила в редакцию 25.04.2022

© МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2022

События декабря 2019 г. разделили жизнь населения всего мира на «до» и «после». Если зимой 2020 г. тревожным новостям о вспышке в китайском городе Ухане вируса, повлекшего смерть 17 человек, не придавали особого значения в надежде остаться лишь наблюдателями, то на сегодняшний день о новой острой респираторной инфекции COVID-19 не понаслышке знают даже дети. Чудовищные масштабы распространения коронавируса, повлекшие высокий уровень смертности во всем мире, обнажили неэффективность средств и методов борьбы, предпринятых Россией на начальном этапе, а также неспособность системы здравоохранения и правового регулирования новых процессов, затронувших все сферы жизни общества, обеспечить меры по оказанию квалифицированной медицинской помощи и пресечению противоправных деяний в области санитарно-эпидемиологического благополучия граждан. В новых реалиях задачей первостепенной важности являлось правовое воздействие на граждан

в целях снижения темпов распространения вируса и минимизации паники и упаднических настроений в обществе, вызванных эпидемиологической обстановкой и преобладанием фейковой информации в средствах массовой информации. Злоупотребления правом на свободу слова, а также пренебрежение общественными интересами со стороны недобросовестных граждан потребовали введения ряда ограничений конституционных свобод граждан, целью которых, как неоднократно замечает Е.Д. Костылева, являлось предотвращение абсолютизации прав человека над интересами общества [1, с. 55; 2]. Законодатель оперативно отреагировал на сложившуюся ситуацию, и уже 1 апреля 2020 г. Федеральным законом № 99-ФЗ были внесены комплексные изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), направленные на ужесточение мер ответственности за правонарушения в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Дополнениям подверглись сразу нескольких статьей КоАП РФ, в частности, статья 6.3 КоАП РФ в обновленном виде содержит новые части 2 и 3, предусматривающие суровые штрафные санкции за невыполнение санитарно-гигиенических и противоэпидемических предписаний и мероприятий в условиях режима чрезвычайной ситуации или карантина, а также в случаях, когда подобные деяния не имеют состава уголовно наказуемого преступления, однако повлекли причинение вреда здоровью человека или его смерть. Рассуждая над проблемой законодательной регламентации ответственности, в частности, за нарушение карантина, Е.С. Лошкарева и Н.О. Косачева утверждают, что объективная сторона правонарушения, предусмотренная новыми пунктами статьи 6.3 КоАП РФ, выражается в действии или бездействии гражданина или юридического лица в условиях неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановки, повлекших за собой нарушение законодательства в данной сфере [3]. Е.В. Япрынецев, в свою очередь, справедливо отмечает, что одним нововведением стало добавление статьи 20.6.1 КоАП РФ, которая на данный момент является ключевым административно-правовым инструментом борьбы с невыполнением правил поведения при введении режима повышенной готовности [4].

Можно утверждать, что к декабрю 2021 г. сложилась единообразная судебная практика по привлечению граждан и юридических лиц к административной ответственности, в частности, за нарушение режима самоизоляции и карантина, за несоблюдение введенных на региональном и местном уровнях санитарных предписаний о ношении средств индивидуальной защиты в общественных местах и социальной дистанции, однако на первоначальном этапе в условиях существования сразу двух схожих административных норм, регламентирующих ответственность в санитарно-эпидемиологической сфере, суды столкнулись с правовой проблемой. В связи с отсутствием законодательного разъяснения надлежащего правоприменения и признаков субъекта и субъективной стороны деяний, предусматривающих наступление административной ответственности

проблемы привлечения граждан к мерам административной ответственности...

по статьям 20.6.1 и 6.3 КоАП РФ в новых реалиях, судьи зачастую неверно квалифицировали правонарушения по части 2 статьи 6.3 КоАП РФ, влекущей наложение жестких штрафных санкций. Так, 13 апреля 2020 г. судья Приволжского районного суда Астраханской области А.М. Голубин вынес постановление о признании гражданина А.Ю. Калмыкова виновным в совершении административного правонарушения по части 2 статьи 6.3 КоАП и назначении штрафа в размере 7500 руб. Обстоятельством, повлекшим наступление административной ответственности, являлось несоблюдение Калмыковым режима самоизоляции на дому и нарушение Распоряжения Правительства Астраханской области от 30 марта 2020 г. № 103-Пр «О введении на территории Астраханской области ограничительных мероприятий (карантина)». Аналогичной статьей КоАП РФ руководствовался судья Славянского районного суда Краснодарского края, инкриминируя гражданину Н.А. Богачеву административное правонарушение, выразившееся в нахождении данного гражданина вне места жительства без уважительных причин вопреки Постановлению главы Администрации Краснодарского края от 31 марта 2020 г. № 185 «О введении ограничительных мероприятий на территории Краснодарского края». Вынесенным судебным постановлением Н.А. Богачев был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 6.3 КоАП РФ, подлежал уплате штраф в размере 1500 руб. В обоих случаях граждане не совершали действий, подпадающих под признаки состава правонарушения, содержащегося в статье 6.3 КоАП РФ, и не обладали характеристиками специального субъекта, заложенными в суть данной статьи. Проблему конкуренции новой статьи 20.6.1 и усовершенствованной статьи 6.3 КоАП РФ разрешил Президиум Верховного Суда РФ, утвердив 21 апреля 2020 г. 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. Законодатель разъяснил необходимость разграничения данных статьей КоАП РФ в правоприменительной практике и уточнил, что специальными субъектами, привлекаемыми к административной ответственности по части 2 статьи 6.3 КоАП РФ, в частности, являются граждане с подозрением на наличие инфекционной формы COVID-19, прибывшие в РФ из государств с высоким уровнем заболеваемости и смертности от коронавируса или находившиеся в потенциальном или непосредственном контакте с лицами, у которых была выявлена заразная форма коронавирусной инфекции, а также граждане, нарушившие предписания органа или должностного лица, осуществляющего федеральный санитарно-эпидемиологический надзор.

1 апреля 2020 г. мэр Москвы С.С. Собянин подписал Закон о внесении изменений в Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях». Данная новелла дополнила

кодекс новой статьей 3.18.1, устанавливающей административную ответственность и штрафы юридических лиц за несоблюдение требований о временной приостановке проведения очных мероприятий, а также работы объектов розничной торговли и предприятий общественного питания, а граждан — за нарушение режима самоизоляции и требований законодательства города федерального значения, обеспечивающего режим повышенной готовности. Уже 3 апреля 2020 г. пользователи смартфонов с операционной системой Android и IOS получили возможность использовать новое приложение «Социальный мониторинг», призванное контролировать соблюдение режима самоизоляции граждан, получивших положительный результат теста на COVID-19 или находившихся в потенциальном контакте с лицами, заболевшими коронавирусом. Обязанность граждан пользоваться данным приложением установлена пунктом 12.4 указа мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности». Зарегистрированное с симптомами заболевания физическое лицо обеспечивает доступ системы к своему географическому местоположению. Система, в свою очередь, несколько раз в сутки требует подтверждения нахождения пользователя в месте проживания путем отправки фотографии лица в режиме онлайн. Данное приложение разработано весной 2020 г. Государственным казенным учреждением города Москвы «Информационный город», учредителем которого в соответствии с уставом является город Москва, и функционирует до сих пор.

Внедрение цифровой инфраструктуры в виде разработки мобильного приложения «Социальный мониторинг» являлось важной мерой, предпринятой для стабилизации эпидемиологической ситуации в Москве, однако породило проблемы правового и технического характера, связанные с несовершенством технических инструментов, с помощью которых осуществляется привлечение граждан к административной ответственности. Так, по данным независимого информационного агентства «Интерфакс», уже к 26 апреля 2020 г. за нарушение самоизоляции по статье 3.18.1 КоАП города Москвы с помощью данных приложения «Социальный мониторинг» в автоматическом режиме и упрощенном порядке было выписано более 54 тыс. штрафов в размере от 4 до 5 тыс. руб., часть из которых оспаривалась пользователями по причине их неправомерности и недостаточной доработки цифровой системы контроля. Отзывы к приложению в магазинах App Store и Google Play изобилуют гневными отзывами перенесших заболевание граждан. Рейтинг приложения в App Store в ноябре 2021 г. составлял 1,3/5, возмущенные пользователи жаловались на массовые штрафы по вине системы при добросовестном соблюдении режима самоизоляции, а также периодические перебои в работе сервиса. В то время пока разработчики устраняют неполадки, гражданам приходят уведомления о назначении штрафа. Часть 3 распоряжения Департамента информационных технологий

проблемы привлечения граждан к мерам административной ответственности...

Москвы от 29 апреля 2020 г. № 64-16-186/20 «Об утверждении Порядка применения технологии электронного мониторинга местоположения гражданина в определенной геолокации с использованием мобильного приложения «Социальный мониторинг»» содержит перечень действий граждан, считающихся нарушением правил пользования приложением, а именно:

- 1) нахождение лица дальше 50 м от места самоизоляции;
- 2) пропуск срока регистрации в системе (в течение дня с даты с даты оформления медицинским работником предписания о нахождении на карантине);
- 3) игнорирование оповещений приложения о необходимости сделать и прикрепить свою фотографию в назначенное время.

Отметим, что регистрация в приложении с телефона другого лица также влечет наложение административного штрафа. Вопрос о привлечении гражданина к административной ответственности по ст. 3.18.1 КоАП РФ рассматривают Главное контрольное управление Москвы и Объединение административно-технических инспекций Москвы, которые имеют право вынести решение о назначении наказания в виде штрафа без составления протокола об административном правонарушении.

Проблема привлечения граждан Москвы к административной ответственности с помощью системы «Социальный мониторинг» актуальна и состоит в том, что на сегодняшний день судебная практика по обжалованию ошибочно вынесенных в автоматическом режиме постановлений не сложилась. Необходимо уточнить, что подобные административные штрафы выносятся в том числе лицам, не нарушавшим режим самоизоляции, т. е. не совершавшим общественно-опасное деяние, но в связи с тяжелым физическим состоянием пропустившим срок отправки селфи в домашней обстановке. Система расценивает подобное уклонение от предписанных обязанностей как существенное нарушение норм КоАП города Москвы и отправляет данные уполномоченным органам государственной власти.

Телеканал RT, финансируемый Правительством РФ, осветил несколько случаев многократных штрафов за отсутствие идентификации в приложении «Социальный мониторинг», которые были назначены перенесшим заболевание COVID-19 жителям Москвы. Например, Елена Бычкова соблюдала предписание о соблюдении режима самоизоляции за исключением одного визита к врачу с целью прохождения компьютерной томографии. После того как гражданка покинула место жительства, ей пришел административный штраф. Установив приложение «Социальный мониторинг», Бычкова столкнулась с техническим сбоем системы, в результате которого приложение не работало 3 дня. За весь период данного сбоя, произошедшего по вине системы, приложение не принимало фотографии в режиме онлайн, в результате чего Елене пришлось 8 штрафов за нарушение мер, направленных на стабилизацию санитарно-эпидемиологической ситуации в стране.

Несмотря на то что законодателем предусмотрен механизм обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушение режима самоизоляции на портале mos.ru, бремя доказывания отсутствия неправомερных действий лежит на гражданах, и обеспечить подобные доказательства в виде записей камер видеонаблюдения на практике часто не представляется возможным. Обнажавшаяся правовая проблема также состоит в том, что оперативное отправление правосудия в упрощенном порядке нарушает сразу несколько принципов судопроизводства, перечисленных В.Н. Амельчаковой и Г.Н. Сусловой, а именно: игнорируются требования пропорциональности, справедливости и соразмерности, индивидуализации административной ответственности, деятельность компетентных органов власти и должностных лиц противоречит целям предупреждения новых правонарушений как новыми лицами, так и их субъектами [5].

Таким образом, в связи с многочисленными обращениями граждан в техническую поддержку приложения «Социальный мониторинг», в средства массовой информации для освещения особенно ярких случаев неправомερных взысканий, а также в суд для обжалования многократно вынесенных постановлений о назначении административного штрафа складывается ситуация, подрывающая доверие граждан существующей системе привлечения к административной ответственности и подтверждающая неэффективность механизма отправления правосудия в городе Москве как субъекте РФ.

Принятые мэрией Москвы превентивные меры по распространению COVID-19 в крупнейшем городе страны оперативны и отвечают целям и задачам государства по борьбе с пандемией и снижением роста заболеваемости, но данные меры нуждаются в тщательной доработке и законодательной конкретизации. «Социальный мониторинг» на данный момент является инструментом первостепенной важности в надзоре над активностью заболевших граждан в столице. Однако существующая цифровая система контроля за соблюдением введенного режима самоизоляции обнаруживает частичную неспособность справиться поставленными перед ней задачами, поэтому единственной представляющейся возможной попыткой ее усовершенствования будет привлечение классифицированных специалистов к работе с сервисом, а также дополнительное финансирование.

Отметим, что сложившаяся в мире неблагоприятная эпидемиологическая обстановка диктует необходимость ужесточения как административных, так и уголовных санкций за нарушение законодательства в данной области, и этим объясняется внесение изменений в существующие законы на федеральном, региональном и местном уровнях. Однако законодатель, балансируя между обязанностью соблюдения и уважения конституционно гарантированных прав и свобод граждан и принятием целесообразных вынужденных мер по борьбе с быстро распространяющийся острой респираторной коронавирусной инфек-

проблемы привлечения граждан к мерам административной ответственности...

цией, обязан уважать неотъемлемые права человека и личности, делая все возможное для того, чтобы избежать их умаления.

Литература

- [1] Костылева Е.Д. Принцип уважения прав человека при оценке правомерности ограничений. *Современный юрист*, 2020, № 4, с. 53–62.
- [2] Костылева Е.Д. Судебная защита личных прав и свобод. *Современный юрист*, 2021, № 2, с. 45–55.
- [3] Лошкарева Е.С., Косачева Н.О. Актуальные проблемы юридической ответственности за распространение новой коронавирусной инфекции: российский опыт. *Страховая медицина: правовые проблемы теории и практики в условиях пандемии*. Ижевск, Ижевский институт ВГУЮ, 2020, с. 55–65.
- [4] Япрынцева Е.В. Краткий анализ изменений, внесенных в КоАП РФ в связи с распространением коронавируса на территории Российской Федерации. *Право и государство: теория и практика*, 2020, № 7, с. 179–183.
- [5] Амельчакова В.Н., Сулова Г.Н. Особенности применения законодательства об административной ответственности по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19). *Вестник Московского университета МВД России*, 2020, № 5, с. 174–177.

Малкина Татьяна Олеговна — студентка кафедры «Безопасность в цифровом мире» МГТУ им. Н.Э. Баумана, Москва, Российская Федерация.

Научный руководитель — Костылева Елена Дмитриевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Безопасность в цифровом мире», МГТУ им. Н.Э. Баумана, Москва, Российская Федерация.

Ссылку на эту статью просим оформлять следующим образом:

Малкина Т.О. Проблемы привлечения граждан к мерам административной ответственности за нарушение законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения в период пандемии COVID-19. *Политехнический молодежный журнал*, 2022, № 05(70). <http://dx.doi.org/10.18698/2541-8009-2022-05-793>

PROBLEMS OF BRINGING CITIZENS TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF LEGISLATION ON THE SANITARY AND EPIDEMIOLOGICAL WELL-BEING OF THE POPULATION DURING THE COVID-19 PANDEMIC

T.O. Malkina

malkinato@student.bmstu.ru

Bauman Moscow State Technical University, Moscow, Russian Federation

Abstract

The article presents a study of complex changes introduced into the legislation of the Russian Federation in connection with the spread of COVID-19 coronavirus infection by the example of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation and the Moscow City Code of Administrative Offences as examples. The problems in law enforcement practice at the initial stage of adaptation to the new realities of the pandemic are revealed. The inability of the digital system "Social Monitoring" functioning in Moscow to fully perform its supervision functions regarding the compliance with the self-isolation regime is shown. The conclusion about the need to modernize this application in order to improve the effectiveness of the developed mechanism of bringing to administrative responsibility for violation of the legislation in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population is formulated.

Keywords

COVID-19, pandemic, coronavirus infection, administrative process, administrative fine, sanitary and epidemiological well-being, Social Monitor, quarantine, self-isolation regime.

Received 25.04.2022

© Bauman Moscow State Technical University, 2022

References

- [1] Kostyleva E.D. Principle of respect human rights in assessing the legality of restrictions. *Sovremennyy yurist [The Modern Lawyer]*, 2020, no. 4, pp. 53–62 (in Russ.).
- [2] Kostyleva E.D. Judicial protection of personal rights and freedoms. *Sovremennyy yurist [The Modern Lawyer]*, 2021, no. 2, pp. 45–55 (in Russ.).
- [3] Loshkareva E.S., Kosacheva N.O. [Current problems of legal accountability for spread of coronavirus infection: Russian experience]. *Strakhovaya meditsina: pravovye problemy teorii i praktiki v usloviyakh pandemii [Insurance medicine: legal issues of theory and practice in pandemia]*. Izhevsk, Izhevskiy institut VGUYu Publ., 2020, pp. 55–65 (in Russ.).
- [4] Yapryntsev E.V. A brief analysis of the changes made in the Russian co-op in connection with the spread of coronavirus in the territory of the Russian federation. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika [Law and State: the Theory and Practice]*, 2020, no. 7, pp. 179–183 (in Russ.).
- [5] Amel'chakova V.N., Suslova G.N. Peculiarities of application of legislation on administrative liability to counteract the spread of new coronavirus infection in the territory of the Russian federation (COVID-19). *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2020, no. 5, pp. 174–177 (in Russ.).

Malkina T.O. — Student, Department of Security in the Digital World, Bauman Moscow State Technical University, Moscow, Russian Federation.

Scientific advisor — Kostyleva E.D., Cand. Sc. (Law.), Assoc. Professor, Department of Security in the Digital World, Bauman Moscow State Technical University, Moscow, Russian Federation.

Please cite this article in English as:

Malkina T.O. Problems of bringing citizens to administrative responsibility for violations of legislation on the sanitary and epidemiological well-being of the population during the COVID-19 pandemic. *Politekhniicheskiy molodezhnyy zhurnal* [Politechnical student journal], 2022, no. 05(70). <http://dx.doi.org/10.18698/2541-8009-2022-05-793.html> (in Russ.).