

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-490-516

EDN: LRLMMF



Оригинальная научная статья

О некоторых современных тенденциях развития института административной ответственности (на примере экстраординарных (особых) правовых режимов)

Д. М. Лифанов

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева,
Екатеринбург, Российская Федерация

✉ d.m.lifanov@usla.ru

С. Д. Хазанов

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева,
Екатеринбург, Российская Федерация

✉ admp@usla.ru

Аннотация. В статье представлен сравнительный анализ конструктивных особенностей норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), основанных на правовых позициях высших законодательных (представительных), судебных органов власти, мнениях ученых-правоведов в части установления ответственности за нарушения, допущенные в условиях экстраординарных (особых) правовых режимов: военного, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, правовых режимов повышенной готовности, противодействия терроризму, экстремистской деятельности, закрытого административно-территориального образования. Особое внимание уделяется конструкции составов административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 20.3, 20.5, 20.5.1, 20.6, 20.6.1, 20.7, 20.19, 20.27 КоАП РФ, и их соотношению с аналогичными нормами проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г., разработанного и опубликованного Минюстом России. Сравнительный анализ диспозиций соответствующих норм административно-деликтного права позволил выявить некоторые проблемы, связанные с недостаточно точным разграничением ответственности за невыполнение требований в условиях экстраординарных (особых) правовых режимов, определением субъекта анализируемого правонарушения. Отмечается, что большинство норм, устанавливающих административную ответственность за нарушение экстраординарных (особых) правовых режимов, сконструированы по типу бланкетных, отсылают к регулятивному законодательству, которое не содержит положений, указывающих на порядок их применения. Авторы полагают, что использование указанной законодательной конструкции уместно в тех случаях, когда это необходимо для эффективности реализации не только экстраординарных (особых) правовых режимов, но и правового механизма, который обеспечивает четкость и полноту регулирования ответственности за их нарушение. Резюмируется, что бессистемность и рассогласованность изменений, вносимых в законодательство об административных правонарушениях, нередко приводит к коллизионному пересечению отдельных положений КоАП РФ и обуславливает необходимость их корректировки в части формулирования объективных признаков правонарушения и установлению степени соответствия санкций статей гл. 20 КоАП РФ количественному и качественному аспектам строгости системы административных наказаний. В связи с вышеизложенным авторами предлагается применять комплексный подход к проработке норм действующего административно-деликтного законодательства, в частности содержания положений гл. 20 КоАП РФ, разработать методические рекомендации по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях, связанным с реализацией экстраординарных (особых) правовых режимов деятельности публичной администрации.

© Лифанов Д. М., Хазанов С. Д., 2024

Ключевые слова: экстраординарные правовые режимы, чрезвычайное законодательство, административная ответственность, административно-деликтное право, публичная администрация, законопроектная деятельность

Финансирование. Статья подготовлена в рамках реализации научного проекта «Экстраординарные правовые режимы деятельности публичной администрации: проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики».

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Лифанов Д. М., Хазанов С. Д. О некоторых современных тенденциях развития института административной ответственности (на примере экстраординарных (особых) правовых режимов) // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 490–516. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-490-516>. EDN: <https://elibrary.ru/rlmmf>

Original scientific article

On Some Modern Trends in the Development of the Institution of Administrative Responsibility (Using the Example of Extraordinary (Special) Legal Regimes)

D. M. Lifanov 

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation

✉ d.m.lifanov@usla.ru

S. D. Khazanov 

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation

✉ admp@usla.ru

Abstract. This article presents a comparative analysis of the structure of norms in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, based on positions of the highest legislative and judicial authorities, as well as the opinions of legal scholars on administrative liability for violations committed under extraordinary legal regimes (including states of emergency, high-alert, and anti-terrorism regimes). Particular attention is given to administrative offenses outlined in Articles 20.3, 20.5, 20.5.1, 20.6, 20.6.1, 20.7, 20.19, and 20.27 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, and their relationship to similar norms in the Draft of the Administrative Code from May 29, 2020, developed by the Russian Ministry of Justice. It is noted that most norms regarding administrative liability for violations under extraordinary legal regimes are drafted as blanket norms that refer to regulatory laws, often without detailed guidance on their application. The Authors suggest that using this legislative approach is appropriate in cases where it enhances the effective implementation of extraordinary regimes and ensures clarity in the regulation of accountability. The Authors conclude that inconsistent changes to administrative legislation can lead to conflicts within the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and propose a comprehensive approach to improving administrative legislation, specifically in Chapter 20 of the Code. This includes developing methodological recommendations to support administrative offense cases related to extraordinary legal regimes.

Keywords: extraordinary legal regimes, emergency legislation, administrative responsibility, administrative and tort law, public administration, legislative activity

Funding. The article was prepared within the framework of the scientific project: “Extraordinary legal regimes of public administration: problems of improving legislation and law enforcement practice”.

Conflict of interest. The Authors declare no conflict of interest.

For citation: Lifanov D. M., Khazanov S. D. On Some Modern Trends in the Development of the Institution of Administrative Responsibility (Using the Example of Extraordinary (Special) Legal Regimes). *Siberian Law Review*. 2024;21(4):490-516. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-490-516>. EDN: <https://elibrary.ru/lrlmmf> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

За последнее время значительно увеличилось количество принятых нормативных правовых актов, устанавливающих порядок реализации экстраординарных (особых) правовых режимов¹. Данными актами предусматриваются ограничения, налагаемые на органы, граждан и организации, в том числе: ограничение свободы передвижения по территории, на которой введен специальный административно-правовой режим; ограничение в отношении отдельных видов финансово-хозяйственной деятельности; установление особого порядка реализации пищевых продуктов, лекарственных средств, товаров первой необходимости, оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, специальных средств; запрещение или ограничение массовых мероприятий, деятельности средств массовой информации. Важнейшим элементом содержания правовой конструкции режима также является ответственность за осуществление носителем режима функций². В условиях экстраординарных (особых) правовых режимов ответственность наступает за нарушение требований, предусмотренных федеральными конституционными и фе-

деральными законами, иными нормативными правовыми актами. В частности, юридическая ответственность за правонарушение, совершенные при введении специальных административно-правовых режимов (далее – САПР), установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). КоАП РФ содержит гл. 20, посвященную административным правонарушениям, посягающим на общественную безопасность общественный порядок. Она предусматривает целый ряд норм, определяющих административно-правовые санкции за нарушение положений чрезвычайного законодательства. Важное значение при этом имеют вопрос разграничения норм административно-деликтного права, которые имеют коллизионное «пересечение» в условиях реализации САПР.

В юридической науке приводятся различные подходы к рассмотрению экстраординарных (особых) правовых режимов³ [1–4]. Ученые по-разному определяют разновидности экстраординарных (специальных) административно-правовых режимов. Некоторые из них имеют довольно сложные конструкции,

¹ См., напр.: О *дополнительных* мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей»: указ Президента Рос. Федерации от 25 авг. 2023 г. № 641 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 35, ст. 6636 ; О *введении* военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей : указ Президента Рос. Федерации от 19 окт. 2022 г. № 756 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 43, ст. 7381 ; О *введении* на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) : указ Губернатора Свердловск. обл. от 18 марта 2020 г. № 100-УГ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.02.2024) ; О *введении* режима повышенной готовности на территории Липецкой области : указ губернатора Липецк. обл. от 15 июня 2023 г. № 43 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.02.2024).

² *Космынина П. В.* Правовой режим предупреждения преступлений в условиях чрезвычайных ситуаций : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 21.

состоящие из «первичных режимов и надстраиваемых на них и на их основе вторичных режимов» [5, с. 184–185]. Существует также подход, предлагающий выделять следующие виды специальных административно-правовых режимов: чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции и чрезвычайной ситуации [6, с. 94–165]. Анализ специальной литературы показывает, что необходимо выработать единообразный подход к пониманию экстраординарных (специальных) правовых режимов, обеспечению согласованности применения федерального и регионального законодательства, в том числе путем одновременной модернизации чрезвычайного законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Представляется, что к экстраординарным правовым режимам относятся режимы военного, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, правовые режимы противодействия терроризму, экстремистской деятельности, закрытого административно-территориального образования (далее – ЗАТО). Некоторые ученые выстраивают их в один понятийный ряд ввиду наличия для этого необходимых признаков. Так, по мнению С. А. Старостина, режим ЗАТО относится к чрезвычайным, поскольку установлен соответствующим федеральным законом [7]. Согласно пп. 1, 2 ст. 3 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» Правительством РФ в ЗАТО устанавливается особый режим безопасного функционирования органов исполнительной власти, организаций и (или) объектов, предполагающий та-

кие ограничения, которые предусмотрены и в рамках других САПР. В свою очередь С. М. Зырянов также относит режим ЗАТО к вторичным специальным административно-правовым режимам, при этом не анализирует его с точки зрения чрезвычайности [2, с. 76]. На наш взгляд, чрезвычайность режима ЗАТО проявляется в расширении экстраординарных полномочий органов местного самоуправления ЗАТО в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (ч. 2 ст. 4⁴).

Вышеуказанные правовые режимы имеют нормативное закрепление на уровне федерального законодательства и обеспечиваются целым набором административно-правовых средств, в частности, положениями, устанавливающими обстоятельства (основания), порядок и условия введения САПР (привлечение специальных сил и средств), особые полномочия органов публичной администрации, правовое положение (ограничения и запреты), гарантии и ответственность за нарушение требований САПР [4, с. 140–144]. Анализ влияния экстраординарного режима на установление санкции нормы в административно-деликтном законодательстве показывает несоответствие между спецификой содержания такого режима и строгостью мер юридической ответственности. В частности, санкция за нарушение режима контртеррористической операции предусматривает штраф для граждан в размере 500 руб., требований режима чрезвычайного, военного положения – от 500 до 1 тыс. руб., режима в ЗАТО – от 3 до 5 тыс. руб. С другой стороны, значительные размеры административного штрафа (до 30 тыс. руб.) предусмотрены за правонарушения

³ См., напр.: *Старостин С. А.* Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 33 с. ; *Рушайло В. Б.* Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 347 с.

⁴ *О закрытом административно-территориальном образовании* : закон Рос. Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 // Рос. газ. 1992. 26 авг.

в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Как отмечает П. В. Ремизов, «многочисленные точечные, несистемные изменения, вносимые в КоАП РФ, привели к тому, что санкции многих норм об административных правонарушениях перестали отражать их реальную степень общественной опасности» [8, с. 44]. Особенно это касается норм, предусматривающих ответственность за нарушение требований экстраординарных административно-правовых режимов, например, ст.ст. 20.5 и 20.27 КоАП РФ [9]. В настоящий момент общее количество законопроектов, внесенных в ГД ФС РФ, исчисляется сотнями пакетами законов⁵, однако предусматриваемые ими изменения являются несистемными и нередко ведут к рассогласованию отдельных положений КоАП РФ. Так, например, в проекте КоАП РФ от 18 декабря 2015 г. нормы, предусматривающие ответственность за невыполнение норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 37.7), требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 38.13), рассредоточены в различных главах Особенной части КоАП РФ. В частности, ст. 37.7 помещена в гл. 37 «Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность», ст. 38.13 – в гл. 38 «Административные правонарушения в области воинской обязанности, военно-транспортной обязанности и гражданской обо-

роны»⁶. В проекте КоАП РФ от 30 октября 2015 г., напротив, предложено включить административные правонарушения в сфере обеспечения пожарной безопасности, предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в отдельную главу, где предусмотрены два состава административных правонарушений: невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 387), невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 388)⁷. Представляется, что применение нумерации, используемой в ряде кодексов, включая Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, имеет определенное практическое применение, однако потребует пересмотра всего законодательного массива.

Принимая во внимание то, что значительное количество указанных правовых актов уже становилось предметом изучения современных исследователей в разных аспектах [10; 11], позволим себе остановиться лишь на наиболее актуальных в настоящее время законопроектах. В частности, предлагается провести сравнительный анализ действующего КоАП РФ и проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г., разработанного Минюстом России⁸, и, подробно рассмотрев особенности конструирования отдельных элементов соответствующих норм, определить некоторые тенденции и возможные перспективы совершенствования правового

⁵ Так, по состоянию на 12 декабря 2023 г. на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находилось 42 законопроекта, а в архиве текущего и предыдущих созывов – 837 (Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (далее – СОЗД ГАС «Законотворчество»). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 12.12.2023).

⁶ Законопроект № 957581-6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/957581-6> (дата обращения: 14.02.2024).

⁷ Законопроект № 917598-6. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/917598-6> (дата обращения: 14.02.2024).

⁸ Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102447> (дата обращения: 14.02.2024).

регулирования административной ответственности за нарушение требований чрезвычайного законодательства.

**ОСОБЕННОСТИ
КОНСТРУИРОВАНИЯ НОРМ
АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КоАП РФ
И ЕГО ОБНОВЛЕННОГО ПРОЕКТА**

Рассматривая нормы об административной ответственности в сфере общественной безопасности и общественного порядка, необходимо отметить, что они являются частью чрезвычайного законодательства, включающего федеральные⁹ и региональные¹⁰ нормы, ведомственные акты¹¹, которые затрагивают такие экстраординарные (особые) правовые режимы. Ответственность за нарушение требований экстраординарных (особых) правовых режимов характеризуется бланкетным спо-

собом юридической регламентации. Исключением, пожалуй, являются те нормы чрезвычайного законодательства, которые предусматривают ее дифференциацию на конкретные виды юридической ответственности¹². Вместе с тем указанные нормы носят общий характер, а их применение обеспечивается посредством привязки к конкретным положениям отраслевого законодательства, в частности трудового, гражданского, административно-деликтного и уголовного законодательства.

Анализ действующего законодательства в части установления административной ответственности за нарушение режимов повышенной готовности, чрезвычайного и военного положения, правовых режимов противодействия терроризму, экстремистской деятельности следует начать с рассмотрения технико-юридических особенностей закрепления соответствующих

⁹ *О военном положении* : федер. конституц. закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 1 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 27, ст. 3924 ; *О чрезвычайном положении* : федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4153 ; *О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 4 нояб. 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 45, ст. 7668 ; *О противодействии экстремистской деятельности* : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 28 дек. 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 1, ч. 1, ст. 16 ; *О противодействии терроризму* : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 22, ст. 3690.

¹⁰ См., напр.: *О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : закон г. Москвы от 5 нояб. 1997 г. № 46 // Ведомости Моск. Думы. 1998. № 2 ; *О защите населения и территорий Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : закон Моск. обл. от 4 мая 2005 г. № 110/2005-ОЗ // Ежедн. новости. Подмосковье. 2005. 14 мая ; *О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге* : закон Санкт-Петербурга от 20 окт. 2005 г. № 514-76 // С.-Петерб. ведомости. 2005. 12 нояб. ; *О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Свердловской области* : закон Свердловск. обл. от 27 дек. 2004 г. № 221-ОЗ // Обл. газ. 2004. 29 дек.

¹¹ См., напр.: *Об утверждении обязательных для выполнения требований к критически важным объектам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, правообладателями которых являются Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека или организации, эксплуатирующие критически важные объекты, в отношении которых Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет координацию и регулирование деятельности* : приказ Роспотребнадзора от 17 авг. 2023 г. № 516 ; *Об утверждении Положения о функциональной подсистеме предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций войск национальной гвардии Российской Федерации единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций* : приказ Росгвардии от 22 апр. 2021 г. № 140 ; *Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в Министерстве финансов Российской Федерации* : приказ Минфина России от 28 апр. 2020 г. № 79н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Так, ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ст. 15 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», ст. 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» содержат положения, закрепляющие административную ответственность граждан, должностных лиц и организаций.

норм административно-деликтного права. Так, исследуемые правовые нормы помещены в главу, которая посвящена административным правонарушениям, посягающим на общественную безопасность общественный порядок (гл. 20 КоАП РФ – ст.ст. 20.5, 20.5.1, 20.6, 20.7, 20.19, 20.27). Отметим, что рубрикация Кодекса таким образом отчасти не соответствует новым тенденциям развития законодательства об административных правонарушениях. В частности, в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. правонарушения, посягающие на общественную безопасность, предлагается поместить в гл. 39, предусматривающую следующие статьи: 39.8, 39.9, 39.10, 39.14, 39.27. Таким образом, незакрепле-

ние в названии соответствующей главы словосочетания «общественный порядок» говорит о том, что законодатель представляет родовый объект административного правонарушения в несколько усеченном виде. Представляется некорректным представлять объект правонарушения в таком значении, поскольку это имеет существенное значение для квалификации правонарушения и правильного восприятия последовательности изложения нормативного материала.

Исследуя количественные данные о рассмотренных судами делах об административных правонарушениях, можно выделить следующие статистические показатели (рис. 1, 2).

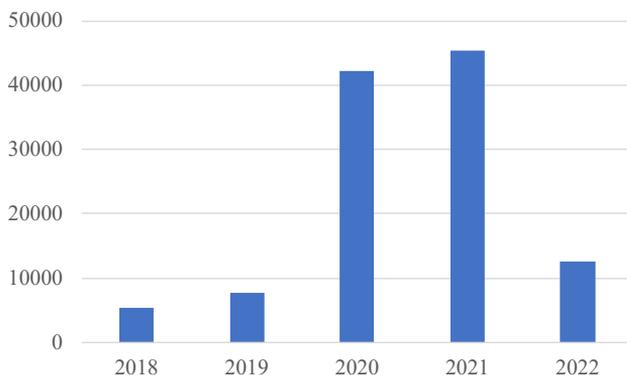


Рис. 1. Количество рассмотренных судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 20.3, 20.5, 20.6, 20.7 КоАП РФ

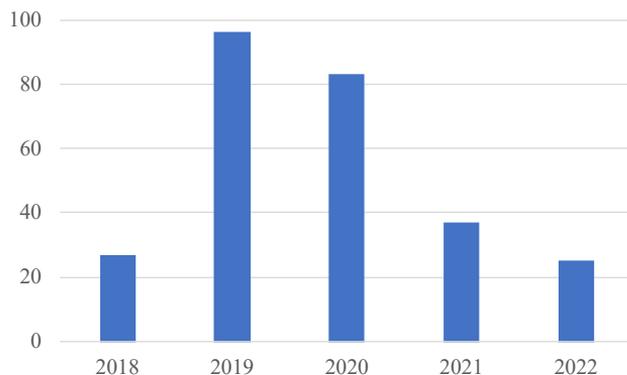


Рис. 2. Количество рассмотренных судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.27 КоАП РФ

Следует сразу оговориться, что в обобщенные результаты не вошла статистика по ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая ведется в период, начиная с 2022 г., когда в общей сложности было рассмотрено 657 340 дел об административных правонарушениях. Нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ), невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6 КоАП РФ), невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ) в соответствии со статистическими показателями Судебного департамента при Верховном Суде РФ объединены в одну графу, в том числе ввиду подведомственности дел одному и тому же субъекту административной юрисдикции¹³, что представляется не совсем корректным, поскольку не позволяет обозначить количественные расхождения между вышеуказанными составами административных правонарушений¹⁴. С другой стороны, установить количественные показатели применения ст.ст. 20.5.1, 20.19 КоАП РФ не представилось возможным ввиду отсутствия какой-либо статистической информации на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Как видно из приведенной таблицы, наибольший удельный вес пришелся на правонарушения, связанные несоблюдением требований законодательства в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом количество административных

правонарушений за нарушение правового режима противодействия терроризму незначительно, что объясняется степенью их общественной опасности и действием механизма распределения (перераспределения) элементов карательного воздействия за предусмотренные в уголовном законе деяния.

Рассматривая режим чрезвычайного положения, необходимо отметить, что ответственность за его нарушение предусмотрена ст. 20.5 КоАП РФ. Данная норма регламентирует общественные отношения в сфере обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ. Предметом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ, выступают требования режима чрезвычайного положения¹⁵, предусмотренные, в частности, гл. III Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее – Закон о ЧП)¹⁶, поскольку диспозиция данной нормы является бланкетной и для правильной квалификации правонарушения следует руководствоваться положениями вышеуказанного закона.

Вместе с тем в литературе высказывается иная позиция в пользу понимания объекта данного состава административного правонарушения общественных отношений, которые возникают в сфере реализации правового механизма обеспечения безопасности [12]. Представляется, что определение объекта сформулировано предельно широко и может включать в себя иные юридические

¹³ См., напр.: *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 авг. 2014 г. № 18-АД14-25 ; *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 авг. 2014 г. № 18-АД14-30 ; *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 авг. 2014 г. № 18-АД14-31 ; *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 авг. 2014 г. № 18-АД14-32. Документы опубликованы не были. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹⁴ *Судебная статистика по делам, рассматриваемым федеральными арбитражными судами, федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями* // Судеб. департамент при Верхов. Суде Рос. Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/?id=5> (дата обращения: 18.12.2023).

¹⁵ *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 19–23. Постатейный научно-практический комментарий* / В. В. Гушин, В. В. Денисенко, А. В. Мартынов [и др.] ; под общ. ред. Б. В. Россинского. М. : Библиотечка «Российской газеты», 2014. Вып. XI–XII. 592 с.

¹⁶ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 23, ст. 2277.

средства, посредством которых «осуществляется резульативное правовое воздействие на общественные отношения, поведение людей»¹⁷. Следовательно, объект правового регулирования должен охватывать отношения, связанные с несоблюдением особого юридического режима регулирования чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

Важной особенностью данной нормы является ее неприменение в отношении нарушения правил комендантского часа. Вместе с тем введение комендантского часа входит в перечень мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения (п. «а» ст. 12 Закона о ЧП). Кроме того, Закон о ЧП предусматривает порядок задержания граждан, нарушивших правила комендантского часа (ст. 31). Таким образом, очевидно, что нарушение правил комендантского часа может охватываться нормой ст. 20.5 КоАП РФ и обуславливает необходимость последующей корректировки ее диспозиции.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ, являются граждане и должностные лица. При этом отдельные авторы выделяют также специальных субъектов, например, военнослужащих [8], что не совсем корректно. Военнослужащие несут ответственность в особом порядке, поскольку состав ст. 20.5 КоАП РФ не поименован в положениях ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ. Анализ санкции ст. 20.5 КоАП РФ свидетельствует о том, что она не применяется к юридическим лицам. Однако Закон о ЧП предусмат-

ривает возможность ограничения прав хозяйствующих субъектов, организаций (например, по смыслу пп. «в»–«д» ст. 13 данного закона), что позволяет рассматривать их в качестве участников САПР, которые могут совершать умышленно либо по неосторожности действия, подпадающие под принимаемые в рамках режима чрезвычайного положения ограничительные меры и запреты.

Представляется, что отсутствие целесообразности внесения соответствующих изменений в проект КоАП РФ от 29 мая 2020 г. обусловлено тождественностью действий юридического лица действиям лиц физических. Однако для законодательного установления административной ответственности необходимо установление характера конкретных физических лиц, ответственных за нарушение требований режима чрезвычайного положения, что исключает возможность привлечения коллективного субъекта в качестве «фактического нарушителя»¹⁸.

Федеральным законом от 24 июня 2023 г. № 265-ФЗ в КоАП РФ введена ст. 20.5.1, санкция которой предусматривает административное наказание для граждан и должностных лиц в виде административного ареста на срок до тридцати суток¹⁹. Исходя из последовательности изложения в гл. 20 КоАП РФ нормативного материала, становится очевидным, что наказание в виде административного ареста может быть применено как к гражданам, так и к должностным лицам за нарушение требований любого экстраординарного (особого) правового режима, в том числе режимов чрезвычайных ситуаций природного

¹⁷ Мелехин А. В. Теория государства и права : учеб. М. : Маркет ДС, 2007. С. 399.

¹⁸ По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Востокфлот» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 июля 2021 г. № 39-П. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹⁹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 24 июня 2023 г. № 265-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 26, ст. 4673.

и техногенного характера, противодействия терроризму, в ЗАТО. Полагаем, что нарушение требований экстраординарных (особых) правовых режимов должно предполагать соответствие по крайней мере качественной строгости системы административных наказаний, в частности административного ареста, которое не предусмотрено ст.ст. 20.6, 20.19 и 20.27 КоАП РФ. Вместе с тем в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. законодателем не предусмотрена возможность закрепления административного ареста в качестве санкции соответствующих норм либо правовое регулирование административной ответственности отсутствует вовсе, например, за нарушение режима военного положения (ст. 20.5.1 КоАП РФ).

Объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5.1 КоАП РФ, являются отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, предметом – положения, установленные в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ по вопросам военного положения. Объективная сторона правонарушения характеризуется деянием в форме действия либо бездействия и предусматривает такой факультативный элемент, как средство совершения правонарушения – транспортное средство (ч. 2). Особенностью конструирования санкции состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5.1 КоАП РФ, является дополнительное наказание в виде конфискации транспортного средства. В других нормах гл. 20 КоАП РФ, которые содержат составы административных правонарушений, посягающих на общественный порядок

и общественную безопасность, данное наказание не предусмотрено. Полагаем, что оно не соразмерно общественной вредности таких нарушений, поскольку размер административного штрафа составляет от пятисот до одной тыс. руб. Кроме того, исходя из особенностей законодательного конструирования и изложения нормативного материала, следует привести в соответствие санкцию ст. 20.5.1 КоАП РФ, указав в качестве дополнительного наказания конфискацию транспортного средства, *являющегося орудием совершения административного правонарушения*, или без таковой. Субъектами правонарушений являются граждане и должностные лица. Субъективная сторона характеризуется умыслом либо неосторожностью. Поскольку ст. 20.5.1 КоАП РФ введена в 2023 г.²⁰, законодатель не мог предусмотреть возможность урегулирования в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. соответствующих правоотношений. Вместе с тем к проекту указанного федерального закона отсутствует пояснительная записка, обосновывающая необходимость принятия данной нормы, так как законопроект в редакции первого чтения отсутствовал.

Нормативное регулирование административной ответственности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусмотрено ст. 20.6 КоАП РФ. Объектом административного правонарушения являются общественные отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, предметом – требования норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций [6], которые определены Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

²⁰ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 24 июня 2023 г. № 265-ФЗ ...

характера» (далее – Закон о ЧС)²¹ и другими нормативными актами²².

В соответствии с п. 5 ст. 27 Закона о ЧС государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Данным органом является Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России). За последние несколько лет сотрудниками МЧС России было составлено в общей сложности около 9 тыс. протоколов по результатам надзорных мероприятий в соответствии с КоАП РФ, привлечено более 4 тыс. лиц к административной ответственности по ст.ст. 20.6, 20.7 КоАП РФ. Следует отметить, что статистика по количеству составленных протоколов об административных правонарушениях по ст. 20.6, 20.7 КоАП РФ ведется с 2021 г.: за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ) составлено более 2 тыс. протоколов, за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6 КоАП РФ) – 78 протоколов²³.

Анализ диспозиции ст. 20.6 КоАП РФ свидетельствует о том, что она носит отсылочный характер. Это вносит некоторую неопределенность в возможность установления такого элемента состава

административного правонарушения как объективная сторона. Для правильной квалификации, по мнению отдельных исследователей, существенное значение имеет определение конкретных требований ПЛЧС и правил поведения при ЧС, которые не были выполнены юридическими или должностными лицами [13]. Санкция ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ предусматривает ответственность должностных лиц, юридических лиц за невыполнение обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. Однако Закон о ЧС также содержит положений, закрепляющих обязанности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 19). В связи с этим следует согласиться с Н. Ф. Поповой, которая указала на необходимость внесения изменений в ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, определив в качестве субъекта правонарушения граждан [14]. Аналогичную позицию занимает Н. В. Полякова, отмечая необходимость расширения юридического состава ст. 20.6 КоАП РФ с точки зрения субъекта правонарушения [12].

Объективная сторона ст. 20.6 КоАП РФ в отличие от ст. 39.9 в проекте КоАП РФ характеризуется более точной формулировкой несоблюдения требований *норм и правил* по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Полагаем, что формулировка «требования и обязанности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3648.

²² См., напр.: *О защите населения и территории Хабаровского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : закон Хабаровск. края от 1 марта 1996 г. № 7 // Приамурск. ведомости. 1996. 21 марта ; *О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : закон Респ. Башкортостан от 14 марта 1996 г. № 26-з // Известия Башкортостана. 1996. 28 марта ; *О защите населения и территорий Краснодарского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : закон Краснодарск. края от 13 июля 1998 г. № 135-КЗ // Кубанск. новости. 1998. 23 июля.

²³ Доклады с обобщением и анализом правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований (Москва, 2021–2023). URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2021-12-03/d348815056c494cf598d79113458f4af.pdf>; <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2022-05-12/4cfea462b33cd03b2dbb1028ee5a0dbe.pdf>; <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2023-04-24/f0a268e565687fa6826c257a3fc71265.pdf> (дата обращения: 26.12.2023).

безотносительно к положениям нормативных актов, устанавливающих требования и правила по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, может создать возможность произвольного правоприменения указанной нормы.

С другой стороны, диспозиция ст. 39.9 в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. более конкретизирована, содержит указание место совершения административного правонарушения – организации, эксплуатирующие потенциально опасные объекты и (или) критически важные объекты, организации, если эти организации (их структурные подразделения) или находящиеся в их ведении организации и структурные подразделения этих организаций включены (входят) в установленном порядке в состав сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Полагаем, что наиболее удачным решением законодателя в этом вопросе является редакция ст. 20.6 КоАП РФ в связи с ее предельно широкой формулировкой, которая может предусматривать объекты не только производственного, но и социального назначения.

Кроме того, в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. описаны квалифицированные составы административных правонарушений по ст. 39.9, в рамках которых определены факультативные признаки объективной стороны (время) и субъект (органы местного самоуправления, органы государственной власти). Указанные признаки объективной стороны были «объединены» в ч. 6 ст. 39.9 проекта КоАП РФ. Полагаем, что установление дополнительных видов административных наказаний для организаций, не эксплуатирующих потенциально опасные объекты или критически важные объекты, не включенных в установленном порядке в состав сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ч. 2 ст. 39.9 проекта КоАП РФ), нецелесооб-

разно, поскольку действующая редакция ст. 20.6 КоАП РФ не содержит указания на субъект административного правонарушения. Следовательно, субъектно-режимный подход к конструированию ст. 39.9 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г. представляется неправильным, поскольку перегружает норму и вступает в коллизию со ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за нарушение режима чрезвычайной ситуации. Реализация такого признака объективной стороны состава административного правонарушения, как время предопределила необходимость введения отдельной нормы ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации (угрозе ее возникновения). Такой подход нам представляется правильным ввиду того, что позволяет определить иные, в том числе факультативные, признаки объективной стороны, последствия совершения административного правонарушения, разграничить его с уголовно наказуемым деянием.

В условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) актуализировались проблемы применения ст.ст. 6.3 и 20.6.1 КоАП РФ. Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ была введена ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая содержит два состава административных правонарушений за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения (ч. 1) и повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу (ч. 2). Критерием разграничения вышеуказанных норм является законодательная оговорка о неприменении ст. 20.6.1 КоАП РФ к случаям, предусмотренным чч. 1, 3 ст. 6.3 КоАП РФ. По мнению отдельных исследователей, такая формулировка исключает возможность установления «непосредственных признаков, позволяющих провести разграничение между смежными составами

правонарушений» [15, с. 239]. Очевидно, что норма ст. 20.6.1 КоАП РФ является общей по отношению к ст. 6.3 КоАП РФ и поэтому закономерны соответствующие корректировки в законодательство об административных правонарушениях для элиминирования и недопущения возникновения правовых коллизий.

В данном контексте справедливым представляется мнение Г. Н. Василенко, И. К. Лобанова, что «нормы чч. 1 и 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ были добавлены экстренно и без каких-либо пояснений» [16, с. 184]. На наш взгляд, важное теоретическое и практическое значение для согласованного применения норм ст.ст. 6.3 и 20.6.1 КоАП РФ имеет правовая позиция Верховного Суда РФ, изложенная в Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (далее – Обзор)²⁴. В Обзоре подчеркивается, что ст. 20.6.1 и ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ соотносятся как общая и специальная нормы. Следовательно, за нарушение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения, предусмотренных Законом о ЧС лицо подлежит ответственности по ст. 20.6.1 КоАП РФ, в то время как нарушение карантинных мер влечет за собой применение мер ответственности по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

Объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.6.1 КоАП РФ, выступают отношения в области обеспечения общественного порядка

и общественной безопасности, предметом – правила поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации. Объективная сторона правонарушения характеризуется деянием в форме действия либо бездействия. Поскольку по своей юридической конструкции административное правонарушение является материальным, к составообразующему признаку объективной стороны состава правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ, относятся последствия в виде причинения вреда здоровью человека или имуществу при условии, что оно не охватывается нормой ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ и не содержит признаков уголовно наказуемого деяния. Субъектами административного правонарушения выступают граждане, должностные лица и юридические лица. Субъективная сторона характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

Важно отметить, что региональная нормотворческая практика несколько противоречива в части правового обоснования введения режима повышенной готовности и принятия ограничительных мер в связи с пандемией COVID-19. С одной стороны, подзаконные нормативные акты содержат ссылки на профильные федеральные законы и (или) указы Президента РФ, с другой – дается соответствующая ссылка только на Закон о ЧС либо Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²⁵. В некоторых документах имеются ссылки на оба

²⁴ 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 Верхов. Суда Рос. Федерации 17 февр. 2021 г. // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2021. № 4.

²⁵ См., напр.: *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 Моск. обл. от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ (ред. от 8 февр. 2021 г.) // Ежедн. новости. Подмосковье. 2021. 9 февр.

упомянутых закона²⁶. Нет однозначного понимания как в теории, так и в правоприменительной практике порядка реализации в условиях режима повышенной готовности такой правоограничительной меры, как ограничение передвижений граждан, предусмотренного Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [16, с. 184]. Как отмечает А. А. Затолокин, «такое положение дел, при котором субъектами правоприменения нивелируются различия между двумя разными составами административных правонарушений, допускаются административные усмотрения, чуждые фундаментальным основам административного права и процесса» [17, с. 81]. В частности, практике известны случаи перекалфикации со ст. 6.3 КоАП РФ на ст. 20.6.1 КоАП РФ²⁷.

В этом контексте особое внимание следует обратить на законодательство об административных правонарушениях г. Москвы. Так, рассматривая норму ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы, можно выделить следующие конструктивные элементы его состава. Объектом административного правонарушения выступают отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, предметом – требования нормативных правовых актов г. Москвы, направленные на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории г. Москвы. Соответственно, предмет административного правонарушения более конкретизирован применительно к регио-

нальному законодательству. Объективная сторона правонарушения характеризуется деянием в форме действия либо бездействия и выражается в невыполнении правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 6.3 КоАП г. Москвы. Указанная норма сформулирована таким образом, что лицо подлежит административной ответственности по ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы, если его действия (бездействие) не содержит признаков уголовно наказуемого деяния и не влечет административной ответственности в соответствии с КоАП РФ. Как отмечают А. В. Куракин и Д. В. Карпухин, «репрессивный потенциал» содержащихся в указанной норме предписаний заключается в том, что «позволяет привлечь граждан к административной ответственности за нарушение любых ограничений, которые установлены указами мэра Москвы в рамках режима повышенной готовности и “самоизоляции”» [18, с. 87]. Другого мнения придерживается О. В. Панкова, которая полагает, что нарушение гражданами предписаний, установленных указом Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ, полностью охватывается п. 2.3 постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019» и в силу этого подпадает под действие ч. 2 ст. 6.3

²⁶ См., напр.: О *введении* на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) : указ Губернатора Свердловск. обл. от 18 марта 2020 г. № 100-УГ (ред. от 4 февр. 2021 г.). Доступ из СПС «Гарант».

²⁷ *Постановление* Шипуновского районного суда Алтайского края № 5-14/2021 от 4 марта 2021 г. по делу № 5-14/2021 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://actofact.ru/case-22RS0064-5-14-2021-2021-02-02-1-0/> (дата обращения: 26.02.2024) ; *Постановление* Кизилюртовского городского суда Республики Дагестан от 28 июля 2020 г. по делу № 5-633/2020 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/eJ2txqdmu2xS/> (дата обращения: 26.02.2024) ; *Постановление* Родниковского районного суда Ивановской области от 8 апреля 2020 г. по делу № 5-55/2020 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/61R76e4ZOBLL3/> (дата обращения: 26.02.2024).

КоАП РФ, а потому дополнительной квалификации по ч. 2 ст. 3.18.1 КоАП Москвы не требует [19; 20]. Полагаем, что наличие «сетевой системы», обусловленной вертикальными и горизонтальными связями отраслевых норм [21, с. 121–122], означает, что фактическое основание административной ответственности применительно к сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в каждом конкретном случае зависит от того, на каком уровне происходит реализация положений Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» – посредством предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей, решений Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления или уполномоченных должностных лиц иных государственных органов. Субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы, являются граждане, должностные лица, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридические лица²⁸. Субъективная сторона характеризуется умыслом либо неосторожностью.

Изучение состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.19 КоАП РФ, позволяет выделить следующие его конструктивные элементы. Во-первых, объектом правонарушения являются общественные отношения в области охраны общественной безопасности, предметом – правила особого режима в ЗАТО, которые регламентированы Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», постановлени-

ем Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655²⁹. Соответственно, формулировка диспозиции ст. 20.19 КоАП РФ носит бланкетный характер, содержит отсылку на Закон о ЗАТО. В частности, ст. 3 Закона о ЗАТО определены меры, вводимые в связи с установлением особого режима безопасного функционирования организаций и объектов, порядок обеспечения такого режима, осуществления предпринимательской деятельности и иные особенности, а также ответственность граждан за нарушение особого режима безопасного функционирования организаций и объектов ЗАТО (п. 4). Таким образом, бланкетная норма, предусмотренная п. 4 ст. 3 Закона о ЗАТО, также содержит отсылку к специальному закону, а именно ст. 20.19 КоАП РФ.

Кроме того, отмечается расширение признаков объективной стороны нарушения особого режима в ЗАТО и уточнение диспозиции ст. 20.19 КоАП РФ. Так, в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. предлагается ввести ст. 39.12 «Нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО), особого правового режима зоны с особыми условиями использования территорий вокруг объекта использования атомной энергии (зона безопасности)». Диспозиция указанной статьи предусматривает административную ответственность за въезд на территорию зоны безопасности и (или) пребывание на ней лиц и транспортных средств без разрешения (уведомления) организации, эксплуатирующей объект использования атомной энергии, вокруг которого установлена зона безопасности. Тем самым уточняется содержание объективной стороны состава административного правонарушения.

²⁸ См., напр.: *Решение* Кунцевского районного суда г. Москвы от 11 февраля 2021 г. URL: <https://www.mos.ru/upload/documents/files/2017/Resheniesyda11022021.pdf> (дата обращения: 15.02.2024).

²⁹ *Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1998 г. № 655 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 27, ст. 3180.

Представляется, что конкретизация в этой части избыточна, поскольку особый режим безопасного функционирования организаций и объектов в ЗАТО предполагает ограничения на въезд или постоянное проживание граждан на территории ЗАТО (п. 1 ст. 3 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»). Указание в диспозиции ст. 39.12 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г. объекта атомной энергии, вокруг которого установлена зона безопасности, в качестве факультативного признака объективной стороны правонарушения (места), по нашему мнению, нецелесообразно, поскольку сужает сферу применения данной нормы.

Следует отметить, что название ст. 39.12 дополнено следующей формулировкой: «нарушение... особого правового режима зоны с особыми условиями использования территорий вокруг объекта использования атомной энергии (зона безопасности)». При этом Закон о ЗАТО не содержит положений, определяющих особый правовой режим закрытого административно-территориального образования. Напротив, законодатель указывает на особый режим безопасного функционирования организаций и объектов в ЗАТО. Порядок определения зоны безопасности с особым правовым режимом (далее – зона безопасности) объекта использования атомной энергии утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2017 г. № 749 (далее – Правила)³⁰. При этом

действие указанных Правил «не распространяется на объекты, расположенные в закрытых административно-территориальных образованиях» (п. 1). Следовательно, некорректно рассматривать в рамках диспозиции одной нормы сразу несколько правовых режимов, которые регламентируются отдельными законодательными актами.

Предлагаемое законодателем изменение санкции статьи за нарушение особого режима в ЗАТО, связанное с усилением административной ответственности, свидетельствует о некоторой неопределенности в данном вопросе. Как отмечает Н. А. Морозова, «на протяжении последних 10 лет прослеживается тенденция к значительному ужесточению законодательства об административных правонарушениях, что выражается... в установлении высоких размеров штрафов и чрезмерном увлечении безальтернативными санкциями» [22, с. 138]. На наш взгляд, предлагаемые в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. санкции за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 39.12, неадекватны степени общественной вредности данного деяния. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ меры юридической ответственности должны быть справедливыми, соразмерными, дифференцированными³¹, а меры административной ответственности, в частности – предполагать определенную *усредненность оценки* законодателем соответствующего деяния и его возможных

³⁰ Об *утверждении* Правил определения зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии и Правил обеспечения особого правового режима зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 2017 г. № 749 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 27, ст. 4049.

³¹ См., напр.: *По делу* о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30, ст. 3988 ; *По делу* о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 дек. 1996 г. № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 197.

неблагоприятных последствий (курсив наш — Д. Л., С. Х.)³². Двукратное увеличение верхней границы размера административного штрафа, предусмотренного ст. 39.12 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г., по сравнению с действующей редакцией ст. 20.19 КоАП РФ, создает значительный потенциал для дискреции юрисдикционного органа и в целом соответствует «средней оценке» ответственности за нарушение САПР (от 3 тыс. до 10 тыс. руб.). Однако санкция за нарушение особого режима в ЗАТО является безальтернативной и, как представляется, может быть дополнена мерой ответственности в виде административного ареста сроком до тридцати суток. В связи с этим следует согласиться с представителями науки административного [22] и уголовного [23] права, которые негативно оценивают увеличение числа безальтернативных санкций в структуре закона.

Административные правонарушения, предусмотренные гл. 20 КоАП РФ, очевидно не исчерпываются вышеперечисленными видами общественно вредных деяний. Рассматривая вопросы правового закрепления административной ответственности за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ³³), следует уделить внимание конструкции указанного состава административного правонарушения и его соотношению с аналогичной нормой в проекте КоАП РФ от 29 мая 2022 г.

Представляется, что включение Федеральным законом от 6 ноября 2011 г. № 295-ФЗ «О внесении изменений в статьи 20.6 и 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в содержание диспозиции нормы ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ положений, закрепляющих ответственность за невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, было вызвано «отсутствием норм административного воздействия за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны»³⁴.

Объектом административного правонарушения выступают отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, предметом — требования и мероприятия в области гражданской обороны. Объективная сторона правонарушения характеризуется деянием в форме действия либо бездействия. Субъектами правонарушений как правило являются должностные лица, нарушающие правила эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны либо правила использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны³⁵.

³² По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 22 апр. 2014 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 4, ст. 2288.

³³ Отметим, что в соответствующей редакции закреплены статьи об ответственности за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны в проектах КоАП РФ от 26 октября 2015 г., 18 декабря 2015 г.

³⁴ Как указывают разработчики законопроекта, его принятие «позволит повысить эффективность правового регулирования общественных отношений, складывающихся в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны в Российской Федерации» (*Законопроект № 105337-8. О внесении изменений в 20.6 и 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях* : пояснит. записка к проекту федер. закона // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/105337-8> (дата обращения: 29.09.2023)).

³⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 19–23. Постатейный научно-практический комментарий ...

Необходимо отметить главную особенность названной статьи: ее диспозиция разделена на две части, исходя из наименования статьи³⁶, при этом указание субъектов административного правонарушения отсутствует. Несмотря на четкое разграничение административной ответственности, формальную определенность ст. 20.7 КоАП РФ, применение ее положений нередко ставится под сомнение в юридической литературе. Так, ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ поглощается ч. 2 ст. 20.7 КоАП и попадает в перечень мероприятий по подготовке к опасностям, возникающим при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов. Указание в ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ диспозиции опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, может показаться недостаточным, так как необходимо соблюдение всех требований и мероприятий в области гражданской обороны, которая охватывает систему мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (ст. 1)³⁷. В связи с этим следует поддержать предложение А. Г. Заворотного, А. В. Фирсова и А. В. Осипова о расширении объема ст. 20.7 КоАП РФ в части закрепления составов административных нарушений, связанных с невыполнением мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера [13, с. 62–64].

В отличие от нормы ст. 20.7 КоАП РФ юридическая конструкция ст. 39.10 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г. (далее – проекта КоАП РФ) предусматривает три квалифицированных состава административных правонарушений (чч. 3–5). Сравнительный анализ диспозиций чч. 1, 2 ст. 20.7 КоАП РФ и чч. 1, 2 ст. 39.10 проекта КоАП РФ позволяет сделать вывод об отсутствии: разграничения ответственности за невыполнение требований и невыполнение мероприятий в области гражданской обороны, конкретизации субъекта анализируемого правонарушения, в частности, организаций, органов местного самоуправления, органов государственной власти. При этом разграничивается ответственность субъектов, отнесенных к категории по гражданской обороне (чч. 1, 3 ст. 39.10), и субъектов, не относящихся к указанной категории (чч. 2, 4, 5 ст. 39.10). Изменениям подверглась и административно-правовая санкция ст. 39.10 проекта КоАП РФ в части двукратного увеличения размера административного штрафа за совершенное правонарушение. При этом санкция ст. 20.7 КоАП РФ в предыдущей редакции Федерального закона от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ³⁸ предусматривала ответственность только для должностных лиц, которая была меньше в десятки раз по сравнению с санкцией действующей редакции указанной статьи.

Очевидно, что законодатель избирает субъектный подход к формулированию квалифицированных составов административных правонарушений, указывая в качестве участника организации (ч. 1),

³⁶ При этом ранее данная норма включала всего один пункт, который предусматривал ответственность согласно наименованию статьи за «нарушение правил эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны либо правил использования и содержания систем опещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества ГО» [13, с. 59–60].

³⁷ *О гражданской обороне* : федер. закон от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 799.

³⁸ *О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение* : федер. закон от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 26, ст. 3089.

органы государственной власти (ч. 5) и местного самоуправления (чч. 3, 4 ст. 39.10). Действующая редакция ст. 20.7 КоАП РФ не применяет указанный подход, что представляется корректным, поскольку влечет за собой дублирование положений административно-правовых норм, предусматривающих санкции за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны для различных субъектов, будучи отраженных в диспозиции данной нормы.

Кроме того, в диспозиции ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ содержится указание на объект защиты – население, материальные и культурные ценности на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий. Однако анализ понятия гражданская оборона, закрепленного в ст. 1 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»³⁹, позволяет сделать вывод, что соответствующие мероприятия могут проводиться также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. В этом контексте следует поддержать позицию Н. Ф. Поповой, которая относит к административным правонарушениям в области обороны невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций [14]. Исходя из вышесказанного, представляется верным уточнить содержание диспозиции ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции: *«Невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера».*

По мнению некоторых исследователей, ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ поглоща-

ется ч. 2 указанной статьи и «попадает в перечень мероприятий по подготовке к опасностям, возникающим при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов» [13, с. 64]. С данным тезисом можно согласиться лишь отчасти, так как мероприятия по ликвидации последствий, возникающих вследствие военных конфликтов, могут проводиться в рамках режима военного положения (подп. 6 п. 2 ст. 7, подп. 6 п. 2 ст. 9 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»). Представляется неверным относить деликт, связанный с невыполнением мероприятий в области гражданской обороны, к правонарушению, предусмотренному ст. 20.5.1 КоАП РФ, ввиду несоответствия предмета, субъектов административных правонарушений и технико-юридической специфики изложения соответствующих правовых норм с точки зрения диспозиции и санкции. Вместе с тем специальные условия (правила) эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны являются общими требованиями и не входят в систему соответствующих мероприятий по гражданской обороне. С учетом этого полагаем, что разграничение ответственности, предусмотренной чч. 1, 2 ст. 20.7 КоАП РФ, обусловлено необходимостью четкой терминологической характеристики понятия «гражданская оборона», способствует конкретизации его смыслового содержания как совокупности мероприятий по гражданской обороне и требований в области гражданской обороны.

Несмотря на то что гл. 20 КоАП РФ затрагивает отношения в сфере общественной безопасности и правопорядка, объектом противоправных действий являются общественные отношения в сфере противодействия экстремистской деятельности. Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ст. 20.3 КоАП РФ,

³⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 799.

могут составлять различные действия, выражающиеся в изготовлении, воспроизведении (ч. 3), публичном выставлении, показе, вывешивании, изображении нацистской атрибутики и символики, сходных с ними до степени смешения, а также иные действия, делающие рассматриваемые атрибутику и символику доступными для восприятия других лиц, в том числе путем публикации в средствах массовой информации⁴⁰. Субъектами административного правонарушения являются граждане, должностные лица, юридические лица. Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины, поскольку факультативным признаком, имеющим составообразующее значение, является цель – пропаганда нацистской атрибутики и символики. Соответственно, отсутствие указанного признака субъективной стороны влечет за собой возможность перекалфикации деяния, например, по ст. 20.29 КоАП РФ.

Анализируя ст. 39.5 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г., необходимо отметить, что законодатель отказался от дифференцированного подхода к конструированию состава административного правонарушения, что представляется неправильным ввиду следующего. С одной стороны, применение уголовно-правовой методологии в вопросе разграничения ответственности за пропаганду либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ч. 1 ст. 20.3 КоАП РФ), изготовление или сбыт таких предметов (объектов) (ч. 2 ст. 20.3 КоАП РФ) имеет практическую значимость, поскольку квалифицированный состав административного правонарушения связан с распространением экстремистских материалов,

тем самым, подчеркивается повышенная степень его опасности. При этом в случае внесения указанных предметов (объектов) в Федеральный список экстремистских материалов деяние подлежит квалификации по ст. 20.29 КоАП РФ⁴¹ либо по ст. 20.3.1 КоАП РФ – в случае наличия положительных комментариев к экстремистскому материалу, размещенному в информационно-телекоммуникационной сети Интернет [24].

С другой стороны, установление одинаковой ответственности за административные правонарушения, имеющие различное юридическое содержание объективной стороны, некорректно, поскольку характер совершенного административного правонарушения имеет важное значение в вопросе индивидуализации ответственности, а значит необходимо предусмотреть возможность для применения основного либо квалифицированного состава административного правонарушения. Вместе с тем в научной литературе высказываются различные точки зрения по данному вопросу. Н. Ф. Кузнецова отмечает, что административной и дисциплинарной ответственности за распространение такой атрибутики было бы достаточно⁴². По мнению П. В. Пошелова, «демонстрация нацистской (либо иной запрещенной) атрибутики либо символики в определенной обстановке должна образовывать не состав административного правонарушения, а состав преступления» [24, с. 57]. Однако приведенные автором примеры не позволяют с высокой степенью вероятности утверждать о необходимости криминализации указанного деяния. Кроме того, при коллизии соответствующих норм административного и уголовного

⁴⁰ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А. Г. Авдейко, С. Н. Антонов, И. Л. Бачило [и др.] ; под общ. ред. Н. Г. Салищевой. 7-е изд. М. : Проспект, 2011. 1296 с. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹ Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 17 ноября 2022 г. по делу № А47-12183/2022. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴² Кузнецова Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений : лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / науч. ред. В. Н. Кудрявцев. М. : Городец, 2007. 336 с. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

права налицо несоответствие объекта родового посягательства, направленности умысла лица, распространяющего экстремистские материалы [25]. Полагаем, что изготовление нацистской атрибутики или символики для их последующего распространения охватывается нормой ч. 2 ст. 20.3 КоАП РФ и не влечет уголовной ответственности, поскольку лицо подлежит ответственности за приготовление только к тяжким и особо тяжким преступлениям (ч. 2 ст. 30 УК РФ).

С точки зрения ответственности за нарушение правового режима контртеррористической операции, можно выделить следующие особенности законодательного конструирования нормы ст. 20.27 КоАП РФ. Объектом административного правонарушения выступают отношения в области обеспечения общественной безопасности. На первый взгляд может показаться, что предмет правонарушения составляет правовой режим контртеррористической операции, однако нарушение его отдельных положений составляет содержание объективной стороны правонарушения, которая характеризуется деянием в форме действия либо бездействия. Исключением является состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 20.27 КоАП РФ, объективная сторона которого «выражается в нарушении условий освещения контртеррористической операции, установленных законодательством о средствах массовой информации»⁴³. Субъектами правонарушения выступают граждане, должностные лица и юридические лица (чч. 1, 3–4), а по ч. 4 ст. 20.27 КоАП РФ – только граждане. Субъективная сторона характеризуется умыслом либо неосторожностью.

Положения ст. 39.14 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г. в целом не вносят

существенные коррективы в содержание ст. 20.27 КоАП РФ, за исключением субъекта, который обезличен в рамках диспозиции ч. 1 указанной статьи как «должностное лицо, обеспечивающее правовой режим контртеррористической операции». К числу субъектов административной ответственности также отнесены предприниматели (ч. 3), а санкция ст. 39.14 дополнена положением, предусматривающем назначение административного наказания в виде предупреждения, что представляется нецелесообразным ввиду следующего.

В научной литературе состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.27 КоАП РФ, «характеризуется большей общественной опасностью» [26, с. 28]. Вместе с тем санкция ч. 2 ст. 20.27 КоАП РФ не соответствует характеру административного правонарушения, поскольку, например, ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ предусматривает наказание в виде штрафа в размере от пяти до десяти тыс. руб. На эту закономерность обращают свое внимание и другие исследователи [11]. Кроме того, в более ранней редакции от 20 декабря 2017 г. диапазон размера исчисляемого штрафа по ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ составлял от 70 тыс. до 200 тыс. руб. Чем было вызвано такое краткое уменьшение размера штрафа? Официальный интернет-портал правовой информации на этот вопрос не дает ответа, так как соответствующий законопроект принятого Федерального закона от 14 апреля 2023 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴⁴, размещенный в Государственной автоматизированной системе «Законотворчество», не относится к анализируемому составу административного правонарушения и был отклонен

⁴³ Кузнецова Н. Ф. Указ. соч.

⁴⁴ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 14 апр. 2023 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 16, ст. 2754.

Государственной Думой ФС РФ в первом чтении⁴⁵.

Подводя итог, следует согласиться с мнением Н. А. Морозовой относительно того, что необходимо «пересмотреть размер санкций (штрафов) за нарушение правил “чрезвычайного законодательства”... в сторону их ужесточения, чтобы соблюсти правило пропорциональности наказания тяжести совершенного деяния» [10]. На наш взгляд, система административных наказаний за нарушение экстраординарных (особых) правовых режимов подлежит и качественному параметрированию, с точки зрения установления тех видов административных наказаний, которые будут соответствовать строгости таких санкций для всех делинквентов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный сравнительный анализ положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и его проекта, разработанного и опубликованного Минюстом России 29 мая 2020 г., в части закрепления ответственности за нарушение экстраординарных (особых) правовых режимов позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Различие методологических подходов к определению экстраординарных (особых) правовых режимов свидетельствует о необходимости выработки единой концепции их понимания, обеспечения согласованности применения федерального и регионального чрезвычайного законодательства. Представляется, что к экстраординарным (особым) правовым режимам относятся режимы военного, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, правовые режимы противодействия терроризму, экстремистской деятельно-

сти, закрытого административно-территориального образования. Указанные правовые режимы имеют соответствующее нормативное закрепление на уровне федерального законодательства и обеспечиваются целым набором административно-правовых средств, включая положения, устанавливающие обстоятельства (основания), порядок и условия введения САПР (в том числе привлечение специальных сил и средств), особые полномочия органов публичной администрации и их правовое положение (ограничения и запреты), гарантии и ответственность за нарушение требований САПР.

2. Многие нормы КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность за нарушение экстраординарных (особых) правовых режимов, сформулированы по бланкетному типу, отсылая к регулятивному законодательству, которое не содержит положений, указывающих на порядок их применения. В юридической литературе бланкетность рассматривается с разных позиций, и встречаются различные подходы к трактовке данного понятия [26, с. 15; 27, с. 61; 28, с. 181, 29, с. 51; 30, с. 184]. Так, по мнению О. М. Попович, бланкетность диспозиции статей административно-деликтного законодательства необходима постольку, поскольку позволяет избежать излишнего их увеличения, а также повторного «переписывания» соответствующих положений КоАП РФ [30, с. 184]. Изучение статей гл. 20 КоАП РФ, а также соответствующих норм проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г. показывает, что в указанных нормах допустимо воспроизведение положений федеральных конституционных и федеральных законов, подзаконных нормативных актов, в частности общих терминов, понятий, дефиниций и формулировок в той мере,

⁴⁵ Пояснительная записка к законопроекту // Законопроект № 343502-8. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/343502-8> (дата обращения: 20.02.2024).

в которой это необходимо для эффективности реализации экстраординарных (особых) правовых режимов, но и правового механизма, который обеспечивает четкость и полноту регулирования ответственности за их нарушение. Применительно к составу административного правонарушения Конституционный Суд РФ подчеркнул, что использование бланкетных конструкций обеспечивает целостность общей системы правового регулирования посредством обращения к правилам, установленным «регулятивными законодательными и подзаконными актами»⁴⁶.

3. Бессистемность и рассогласованность изменений, вносимых в законодательство об административных правонарушениях, нередко приводит к коллизии и несоответствию отдельных статей КоАП РФ и их положений. С этим тезисом соглашается большинство юристов, но часть исследователей в качестве причин возникновения многочисленных коллизий называют неоднородность правового регулирования или множественность нормативных актов, регламентирующих общественные отношения в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Полагаем, что выявленные противоречия и несоответствия норм административно-деликтного права могут быть устранены путем внесения уточнений в формулировку диспозиций в части формулировки объективных признаков правонарушения, а также дополнении санкций статей, помещенных в гл. 20 КоАП РФ. Трудно согласиться с утверждением, что критерием определения строгости санкций должен быть избран вид административного наказания, но не его размер [31, с. 9]. Безусловно, размер кон-

кретного вида наказания не может рассматриваться как единственный признак (параметр) административных деликтов в области САПР. Однако необходим системный подход к определению мер ответственности за совершенные административные правонарушения, основанный на качественном и количественном соответствии строгости административного наказания нарушению требований экстраординарных (особых) правовых режимов. Содержательная характеристика строгости административного наказания, как верно подчеркивает Д. С. Андреев, заключается в единстве его качественной и количественной составляющих и «создает основу для сопоставления и определения строгости административных наказаний различных видов и размеров» [32, с. 218–219]. Приведенный пример со ст. 20.6.1 КоАП РФ и ее коллизионное пересечение со ст. 6.3 КоАП РФ, а также актами регионального нормотворчества, например, ст. 3.18.1 КоАП Москвы являются лишь одним из проявлений «сетевой системы», обусловленной горизонтальными и вертикальными связями между различными отраслевыми нормами. С нашей точки зрения, для уменьшения правовой «энтропии» в условиях рассогласованности положений подзаконных нормативных актов, устанавливающих порядок реализации экстраординарных (особых) правовых режимов, следует применять комплексный подход к проработке норм действующего административно-деликтного законодательства, в частности содержания положений гл. 20 КоАП РФ.

Кроме того, представляется возможным разработать методические рекомендации по обеспечению производства по делу об административном правонарушении (по аналогии с порядком привлечения

⁴⁶ По делу о проверке конституционности примечания к статье 12.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 нояб. 2022 г. № 51-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 49, ст. 8759.

к административной ответственности должностными лицами ФССП России⁴⁷) для федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, специально уполномоченных на решение задач в области безопасности, внутренних дел, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляющих контртеррористическую операцию. Между тем в рамках настоящей статьи мы не ставим себе задачу разрешить сложные и многоаспектные вопросы системы подведомственности дел об административных правонарушениях, связанных с реализацией экстраординарных (особых) правовых режимов деятельности публичной администрации.

Список литературы

1. Гессен В. М. Исключительное положение. Классика конституционного и административного права. Харьков, 2004. 418 с.
2. Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 72–81. DOI: <https://doi.org/10.12737/18690>
3. Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 98–110. DOI: <https://doi.org/10.12737/24119>
4. Пчелинцев С. В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 11 (83). С. 131–145.
5. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / ред. Л. А. Плеханова. М. : Юрид. лит., 1989. 288 с.
6. Румянцев Н. В. Специальные административно-правовые режимы деятельности органов внутренних дел в современных условиях : моногр. М. : Юнити-Дана, 2012. 167 с.
7. Старостин С. А. Чрезвычайные административно-правовые режимы : моногр. М. : Проспект, 2022. 112 с.
8. Ремизов П. В. Дефекты законодательства об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. Т. 6, № 5-2. С. 43–45.
9. Керамова С. Н., Абдуллаев М. М. Вопросы правового регулирования административно-правовых режимов в России // Закон и право. 2019. № 2. С. 180–182. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-3313-2019-10088>
10. Морозова Н. А. Административная ответственность как элемент особого правового режима // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 28–31.
11. Попугаев Ю. И. О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 43–46.
12. Полякова Н. В. Особенности административной ответственности за нарушения в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. 2016. № 1-2 (5). С. 315–317.
13. Заворотный А. Г., Фирсов А. В., Осипов А. В. Особенности административных нарушений за несоблюдение требований и мероприятий в области гражданской обороны // Безопасность бизнеса. 2020. № 5. С. 59–64.
14. Попова Н. Ф. Административная ответственность за совершение правонарушений в области обороны // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 16 мая 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск : Омская юридическая академия, 2014. С. 102–110.
15. Ефремова М. А., Шутова А. А., Никифорова А. А. Трансформация российского административного и уголовного законодательства в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (Covid-19) // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 3 (94). С. 232–248. DOI: <https://doi.org/10.24411/2312-3184-2020-10072>
16. Василенко Г. Н., Лобанова И. К. Административно-деликтное законодательство в условиях обеспечения режима повышенной готовности // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 5. С. 182–187. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10287>

⁴⁷ См., напр.: *Методические рекомендации по порядку привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения, отнесенные к подведомственности ФССП России* : утв. ФССП России 4 июня 2012 г. № 07-12 // Бюл. Федер. службы судеб. приставов. 2012. № 7.

17. Затолокин А. А. Административно-правовые меры как механизм сдерживания распространения новой коронавирусной инфекции // *Общество и право*. 2020. № 3 (73). С. 79–83.
18. Куракин А. В., Карпухин Д. В. Проблемы определения субъектов административной юрисдикции по делам об административных правонарушениях, структурированных в КоАП РФ и Кодексе города Москвы об административных правонарушениях в период пандемии коронавируса // *Современное право*. 2020. № 12. С. 80–87. DOI: <https://doi.org/10.25799/N1.2020.25.99.006>
19. Панкова О. В. Вопросы разграничения административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3, ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (часть 1) // *Административное право и процесс*. 2020. № 7. С. 67–72. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-67-72>
20. Панкова О. В. Вопросы разграничения административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3, ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (часть 2) // *Административное право и процесс*. 2020. № 11. С. 67–69. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-67-69>
21. Зырянов С. М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // *Журнал российского права*. 2020. № 8. С. 105–126. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.098>
22. Морозова Н. А. Безальтернативные административные санкции // *Журнал российского права*. 2019. № 3 (267). С. 129–138. DOI: https://doi.org/10.12737/art_2019_3_11
23. Кулешов Ю. И. Проблемы оптимизации уголовно-правовой политики в сфере борьбы с преступлениями против правосудия // *Юридический мир*. 2014. № 8. С. 26–32.
24. Пошелов П. В. Особенности правоприменения по делам о правонарушениях экстремистской направленности // *Административное право и процесс*. 2021. № 12. С. 54–57. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-12-54-57>
25. Бешукова З. М. К вопросу о криминализации массового распространения экстремистских материалов: некоторые дискуссионные аспекты // *Административное и муниципальное право*. 2016. № 8 (104). С. 649–657. DOI: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2016.8.19823>
26. Винницкий А. В. Административная ответственность арбитражных управляющих: динамика и практика применения новых норм КоАП РФ // *Административное и муниципальное право*. 2017. № 12. С. 11–25. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2017.12.24877>
27. Макарейко Н. В. Бланкетные нормы законодательства об административных правонарушениях // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2022. № 2. С. 59–64. DOI: <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2022-2-59-64>
28. Макарейко Н. В. Влияние постановлений Конституционного Суда РФ на реформирование института административной ответственности // *Социально-политические науки*. 2019. № 2. С. 178–183.
29. Пискунов С. А. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность: виды, особенности и нормативно-правовые аспекты // *Российский следователь*. 2014. № 15. С. 49–53.
30. Попович О. М. К вопросу об объективных признаках административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность // *Вестник Московского университета МВД России*. 2020. № 1. С. 181–184. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10039>
31. Князева И. Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // *Правопорядок: история, теория, практика*. 2014. № 1 (2). С. 7–10.
32. Андреев Д. С. Строгость административного наказания // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2018. № 2 (33). С. 217–232.

References

1. Gessen V. M. *State of Exception: Classics of Constitutional and Administrative Law*. Kharkiv, 2004. 418 p. (In Russ.)
2. Zyryanov S. M. Extraordinary (Special) Administrative-Legal Regimes. *Journal of Russian Law*. 2016;4:72-81. DOI: <https://doi.org/10.12737/18690> (In Russ.)
3. Nozdrachev A. F. Modern Contents of the Theory “Administrative And Legal Regime”. *Journal of Russian Law*. 2017;2:98-110. DOI: <https://doi.org/10.12737/24119> (In Russ.)
4. Pchelintzev S. V. Problems of Realization of Norms of Constitution of the Russian Federation About Special Legal Regimes in the Federal Legislation. *Journal of Russian Law*. 2003;11:131-145. (In Russ.)
5. Alekseev S. S. *General Permissions and General Prohibitions in Soviet Law*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1989. 288 p. (In Russ.)
6. Rumyantsev N. V. *Special Administrative-Legal Regimes for the Activities of Internal Affairs Bodies in Modern Conditions*. Moscow: Yuniti-Dana Publ.; 2012. 167 p. (In Russ.)

7. Starostin S. A. *Emergency Administrative-Legal Regimes*. Moscow: Prospekt Publ.; 2022. 112 p. (In Russ.)
8. Remizov P. V. Defects of Legislation on Administrative Offences Encroaching On Public Order and Public Safety. *A Science. Thought: Electronic Periodic Journal*. 2016;6(5-2):43-45. (In Russ.)
9. Keramova S. N., Abdullayev M. M. The Issues of Legal Regulation of Administrative and Legal Regimes in Russia. *Law and Legislation*. 2019;2:180-182. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-3313-2019-10088> (In Russ.)
10. Morozova N. A. Administrative Liability as Element of Special Legal Regime. *Administrative Law and Procedure*. 2017;10:28-31. (In Russ.)
11. Popugaev Yu. I. On the Necessity of Differentiation of Amounts of Administrative and Analogous Criminal Punishments Taking Into Consideration the Level of Public Danger of the Act. *Administrative Law and Procedure*. 2014;2:43-46. (In Russ.)
12. Polyakova N. V. Features of Administrative Liability for Violations in the Field of Security Assurance During Emergency Situations. *Issues of Security Assurance in the Elimination of Emergency Consequences*. 2016;1-2:315-317. (In Russ.)
13. Zavorotny A. G., Firsov A. V., Osipov A. V. The Peculiarities of Administrative Offenses for the Violation of Civil Defense Requirements and Activities. *Business Security*. 2020;5:59-64. (In Russ.)
14. Popova N. F. Administrative Liability for Offenses in the Field of Defense. In: Solovey Yu. P. (Ed.). *Current Issues of Administrative Liability*. Omsk: Omsk Law Academy Publ.; 2014. P. 102–110. (In Russ.)
15. Efremova M. A., Shutova A. A., Nikiforova A. A. Transformation of Russian Administrative and Criminal Legislation in the Context of the Novel Coronavirus (Covid-19) Outbreak. *Vestnik Eastern Siberia Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation*. 2020;3:232-248. DOI: <https://doi.org/10.24411/2312-3184-2020-10072> (In Russ.)
16. Vasilenko G. N., Lobanova I. K. Administrative-Tort Legislation in the Conditions of Ensuring a High-Availability. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;5:182-187. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10287> (In Russ.)
17. Zatulokin A. A. Administrative and Legal Measures as a Mechanism To Contain the Spread of a New Coronavirus Infection. *Society and Law*. 2020;3:79-83. (In Russ.)
18. Kurakin A. V., Karpukhin D. V. Problems of Determining the Subjects of Administrative Jurisdiction in Cases of Administrative Offenses, Structured in the Administrative Offenses Code of Russian Federation and the Code of Administrative Offenses of City of Moscow During the Coronavirus Pandemic. *Modern Law*. 2020;12:80-87. DOI: <https://doi.org/10.25799/NL2020.25.99.006> (In Russ.)
19. Pankova O. V. Issues of Demarcation of the Administrative Liability Stipulated By Part 2 Article 6.3, Article 20.6.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and Article 3.18.1 of the Code of Administrative Offenses of Moscow in View of the Distribution of the New Coronavirus Infection (Part 1). *Administrative Law and Procedure*. 2020;7:67-72. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-67-72> (In Russ.)
20. Pankova O. V. Issues of Demarcation of the Administrative Liability Stipulated By Part 2 Clause 6.3 Article 20.6.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and Article 3.18.1 of the Code of Administrative Offenses of Moscow in View of the Distribution of the New Coronavirus Infection (Part 2). *Administrative Law and Procedure*. 2020;11:67-69. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-67-69> (In Russ.)
21. Zyryanov S. M. Problems of Construction of Administrative Offence Elements in the Articles of the Special Part of the Russian Code of Administrative Offences. *Journal of Russian Law*. 2020;8:105-126. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.098> (In Russ.)
22. Morozova N. A. Mandatory Administrative Sanctions. *Journal of Russian Law*. 2019;3:129-138. DOI: https://doi.org/10.12737/art_2019_3_11 (In Russ.)
23. Kuleshov Yu. I. Problems of Optimization of Criminal-Law Politics in the Sphere of Combatting Crimes Against Justice. *Juridical World*. 2014;8:26-32. (In Russ.)
24. Poshelov P. V. Features of Law Enforcement in Cases on Extremist Offenses. *Administrative Law and Procedure*. 2021;12:54-57. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-12-54-57> (In Russ.)
25. Beshukova Z. M. On the Issue of Criminalization of Mass Distribution of Extremist Materials: Disputable Aspects. *Administrative and Municipal Law*. 2016;8:649-657. DOI: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2016.8.19823> (In Russ.)
26. Vinnitskiy A. V. Administrative Responsibility of Bankruptcy Commissioners: Dynamics and Practice of Application of the New Provisions of the Administrative Offences Code of the Russian Federation. *Administrative and Municipal Law*. 2017;12:11-25. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2017.12.24877> (In Russ.)
27. Makareyko N. V. Blanket Rules of the Legislation on Administrative Offenses. *Legal Policy and Legal Life*. 2022;2:59-64. DOI: <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2022-2-59-64> (In Russ.)
28. Makareiko N. V. The Impact of the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Reform of the Institution of Administrative Responsibility. *Sociopolitical Sciences*. 2019;2:178-183. (In Russ.)
29. Piskunov S. A. Administrative-Law Violations Encroaching On the Public Order and Public Security: Types, Peculiarities and Regulatory-Law Aspects. *Russian Investigator*. 2014;15:49-53. (In Russ.)

30. Popovich O. M. To the Question of Objective Signs of the Administrative Offences Encroaching on the Public Order and Public Security. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;1:181-184. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10039> (In Russ.)

31. Knyazeva I. N. On Some Problems of the Administrative Punishment Imposing. *Legal Order: History, Theory, Practice*. 2014;1:7-10. (In Russ.)

32. Andreev D. S. The Strictness of Administrative Penalties. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 2018;2:217-232. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Дмитрий Максимович Лифанов, преподаватель кафедры административного права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева (ул. Комсомольская, 21, Екатеринбург, 620137, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7911-0250>; e-mail: d.m.lifanov@usla.ru

Сергей Дмитриевич Хазанов, заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева (ул. Комсомольская, 21, Екатеринбург, 620137, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9936-065X>; e-mail: admp@usla.ru

ABOUT THE AUTHORS

Dmitriy M. Lifanov, Lecturer of the Department of the Administrative Law at the Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (21 Komsomol'skaya str., Yekaterinburg, 620137, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7911-0250>; e-mail: d.m.lifanov@usla.ru

Sergey D. Khazanov, Head of the Department of the Administrative Law at the Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (21 Komsomol'skaya str., Yekaterinburg, 620137, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9936-065X>; e-mail: admp@usla.ru

Поступила | Received
10.07.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
27.08.2024

Принята к публикации | Accepted
27.08.2024