

O.V. Himmelreikh, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Department of Management of the Internal Affairs of the Faculty of Training and Retraining of managerial personnel of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

NATIONAL SYSTEM OF PUBLIC SECURITY MONITORING IN THE SYSTEM OF ORGANIZATIONAL MEANS OF PUBLIC ORDER AND SECURITY PROTECTION

The normative consolidation and practice of using the potential of the Republican System of Public Security Monitoring (INF) in the Republic of Belarus as an organizational means of protecting public order and security in public places is analysed. The purpose, tasks, structure, peculiarities of the legal regulation of the functioning and use of the information of the INF are considered; Emphasizes the achievement of law enforcement objectives and functions; Assessment of the application of the MSDS in terms of its effectiveness and prospects for future use.

Keywords: public safety; monitoring; the republican public security monitoring system; the objectives and structure of the MSMI; administrative and legal regulation of the functioning of the MSWB.

УДК 342.9

С.Ю. Дегонский, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь (e-mail: degonskii@mail.ru)

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Рассматриваются вопросы правового регулирования отношений в санитарно-эпидемиологической сфере. Акцентируется внимание на наличие обширного административного законодательства, которое ввиду имеющихся коллизий и пробелов не всегда позволяет урегулировать надлежащим образом важную сторону социальной безопасности Республики Беларусь.

Анализируются сущностно-содержательные характеристики административной деятельности органов внутренних дел, исследуется их роль в обеспечении национальной безопасности государства. Предлагается авторская позиция совершенствования административного законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Ключевые слова: административно-правовой, санитарно-эпидемиологическая, административная ответственность, органы внутренних дел.

На всех исторических этапах развития и функционирования общества состоянию здоровья и охране среды обитания человека уделялось значительное внимание со стороны государства и его органов в процессе их функционирования. Именно от качества управленческой деятельности в обозначенной сфере во многом зависит не только качество жизни индивидов, но и состояние защищенности и безопасности всего общества и, следовательно, государства в целом. Во многом благодаря системному целевому государственному управлению, основывающемуся на соответствующей нормативной правовой базе, включающей в себя в том числе меры административно-правового принуждения, достижения науки и техники, можно констатировать наличие высокого уровня продолжительности жизни человека и безопасной среды для его существования. При этом в условиях глобализации, возникновения ранее неизвестных вызовов, рисков и угроз суверенитету страны и ее гражданам от государства требуется совершенствование как правового регулирования отношений, складывающихся под влиянием обозначенных параметров, так и разработка и внедрение новых форм и методов, административно-правовых механизмов противодействия обозначенным негативным тенденциям.

Конституция Республики Беларусь провозглашает человека, его права, свободы и гарантии их реализации в качестве высшей ценности и цели общества и государства. Так, в ст. 59 Конституции Республики Беларусь закреплено, что государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией, а государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, в пределах своей компетенции обязаны принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности и несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности.

Для реализации вышеуказанных позиций Основного Закона страны и обеспечения национальной безопасности был подписан Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь».

Обеспечение национальной безопасности представляет собой деятельность ее субъектов по защите личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В концепции выделена социальная безопасность, под которой понимается состояние защищенности жизни, здоровья и благосостояния граждан, духовно-нравственных ценностей общества от внутренних и внешних угроз. В данной сфере внутренними источниками угроз национальной безопасности среди прочих определены рост эпидемической заболеваемости, увеличение числа лиц, страдающих социально опасными заболеваниями, увеличение числа инвалидов.

Для нейтрализации обозначенных угроз, а также в целях реализации конституционного права граждан на охрану здоровья создан специальный орган государственного управления – Министерство здравоохранения Республики Беларусь (далее – Минздрав), правовой статус которого закреплен постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 октября 2011 г. № 1446 «О вопросах Министерства здравоохранения Республики Беларусь».

Одной из задач Минздрава является организация обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и проведение мероприятий по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Кроме того, на данное министерство возлагается задача по контролю (надзору) за соблюдением законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, чем подчеркивается его особый правовой статус в рассматриваемом вопросе с точки зрения выполнения контрольно-надзорной функции. Указанное министерство также координирует деятельность в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения некоторых государственных органов: Министерства обороны, МВД, КГБ и ГПК.

В качестве правовой основы деятельности Минздрава по обозначенным направлениям необходимо рассматривать:

Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435-XII «О здравоохранении»;

Закон Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-3 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

Закон Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 345-3 «О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека»;

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2016 г. № 200 «Об утверждении Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016 – 2020 годы»;

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 9 июня 2016 г. № 445 «О межведомственном совете по формированию здорового образа жизни, контролю за неинфекционными заболеваниями, предупреждению и профилактике пьянства, алкоголизма, наркомании и потребления табачного сырья и табачных изделий при Совете Министров Республики Беларусь»;

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 марта 2020 г. № 171 «О мерах по предотвращению завоза и распространения инфекции, вызванной коронавирусом COVID-19»;

постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 15 июня 2012 г. № 75 «Об установлении перечня заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения»;

постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 12 июля 2012 г. № 97 «Об установлении клинических показаний, по которым лица подлежат обязательному медицинскому освидетельствованию, и перечня иных категорий лиц, подлежащих обязательному медицинскому освидетельствованию»;

постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 18 июля 2012 г. № 108 «Об ограничительных мероприятиях».

Часть законодательства в рассматриваемой сфере составляют также санитарные нормы и правила, гигиенические нормативы, которые обязательны для соблюдения государственными органами, иными организациями, физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями. Обозначенная позиция развивает закрепленную в ст. 52 Конституции Республики Беларусь обязанность каждого, кто находится на территории Республики Беларусь, соблюдать Конституцию, законы и уважать национальные традиции. При этом санитарные нормы и правила, гигиенические нормативы относятся к техническим нормативным правовым актам:

устанавливающим санитарно-эпидемиологические требования, несоблюдение которых создает угрозу жизни и здоровью населения, а также угрозу возникновения и распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (санитарные нормы и правила – утверждаются Минздравом);

устанавливающим допустимое максимальное или минимальное количественное и (или) качественное значение показателя, характеризующего тот или иной фактор среды обитания человека (гигиенические нормативы – определяются Советом Министров Республики Беларусь).

Согласно ст. 25 и 26 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» к техническим нормативным правовым актам относятся технические нормативные правовые акты в области технического нормирования и стандартизации и технические нормативные правовые акты, не относящиеся к области технического нормирования и стандартизации, среди которых закреплены санитарные нормы и правила, а также гигиенические нормативы.

Санитарно-эпидемиологическое благополучие понимается как состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие на организм человека факторов среды его обитания и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности. Для обеспечения данного благополучия предусмотрено проведение государственными органами, иными организациями, физическими лицами и индивидуальными предпринимателями среди прочего и санитарно-противоэпидемических мероприятий.

К данным мероприятиям, в частности, относятся санитарная охрана территории Республики Беларусь, проведение профилактических прививок, дезинфекционные мероприятия, обязательные медицинские осмотры, иные мероприятия.

Наиболее масштабным по возможному охвату территории проведения, оперативным в части быстрой применения ряда ограничений прав граждан и установления запретов выступает комплекс мероприятий по санитарной охране территории Республики Беларусь.

Закон предусматривает в рамках санитарной охраны территории осуществление санитарно-карантинного контроля; проведение комплекса административных, санитарно-противоэпидемических мероприятий, направленных на предотвращение заноса, возникновения и распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, их локализацию и ликвидацию; обеспечение постоянной готовности государственных органов к проведению комплекса административных, санитарно-противоэпидемических мероприятий, направленных на локализацию и ликвидацию очагов инфекционных заболеваний; проведение мониторинга возбудителей инфекционных заболеваний; введение (отмена) ограничительных мероприятий; осуществление международного сотрудничества в области санитарной охраны территорий.

Необходимо отметить, что ограничительные мероприятия вводятся (отменяются) решением Совета Министров Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов по представлению государственных санитарных врачей соответствующих административно-территориальных единиц. При этом законодатель делегировал полномочия по определению перечня ограничительных мероприятий и порядку их проведения Минздраву, что последний и сделал в постановлении от 18 июля 2012 г. № 108 «Об ограничительных мероприятиях».

Минздрав в своем решении предусмотрел при введении последних возможность совершения ряда действий: полная изоляция очага заболевания, карантинизируемой территории с установлением охраны (оцепления); контроль за въездом и выездом населения и вывозом имущества с карантинизируемой территории; запрещение проезда через очаг заболевания автомобильного транспорта и остановок вне отведенных мест при транзитном проезде железнодорожного и водного транспорта; проведение мероприятий по обсервации лиц, прибывших на карантинизируемую территорию или убывающих с нее; ограничение общения между отдельными группами населения; раннее выявление лиц, больных заболеваниями, их изоляция и госпитализация в государственные организации здравоохранения; установление санитарно-противоэпидемического режима для населения, организаций здравоохранения, городского транспорта, торговой сети и организаций общественного питания и других объектов в зависимости от складывающейся эпидемиологической обстановки; контроль за обеспечением населения продуктами питания и водой с соблюдением требований санитарно-противоэпидемического режима; проведение дезинфекционных, дезинсекционных и дератизационных мероприятий, а также санитарной обработки населения; проведение профилактических прививок и других мероприятий в рамках санитарно-противоэпидемических мероприятий; контроль за соблюдением ограничительных мероприятий; проведение информационно-образовательной работы с населением.

Часть из обозначенных действий существенно ограничивает права и свободы личности, закрепленные в Конституции Республики Беларусь: свободу и неприкосновенность личности; право свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, покинуть ее и беспрепятственно возвращаться обратно; свободу собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования.

Однако, полагаем, не совсем обоснованно закрепление указанных ограничительных норм в постановлении Министерства здравоохранения Республики Беларусь – нормативном правовом акте,

имеющем меньшую юридическую силу по сравнению с законом согласно Закону «О нормативных правовых актах». По сути, происходит противоречие требованию ст. 23 Конституции Республики Беларусь о том, что ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных Законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Кроме того, Минздрав в постановлении возлагает обязанность по координации деятельности организаций и физических лиц по предотвращению заноса, возникновению и распространению заболеваний, локализации и ликвидации очагов таких заболеваний на комиссию по чрезвычайным ситуациям, которая является надведомственным координирующим органом Государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. На основании постановления Совета Министров Республики Беларусь от 27 марта 2002 г. № 377 комиссия образована и функционирует при Совете Министров Республики Беларусь и возглавляется заместителем Премьер-министра.

Следовательно, с точки зрения иерархии нормативных правовых актов и их юридической силы видится необходимым перенос и закрепление обозначенных выше позиций из постановления Минздрава в соответствующий Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

В обычных условиях взаимодействия участников общественных отношений в санитарно-эпидемиологической сфере органы, осуществляющие государственный санитарный надзор, планомерно, либо по заявлениям организаций, физических лиц, индивидуальных предпринимателей проводят необходимые санитарно-противоэпидемические мероприятия, носящие в большинстве своем профилактический предупредительный характер (проведение профилактических прививок; дезинфекционные мероприятия; обязательные медицинские осмотры, а также часть мероприятий в рамках санитарной охраны территории). Совместно с органами Комитета государственного контроля Республики Беларусь также надзирают за выполнением необходимых требований законодательства не подчиненными субъектами.

В случае выявления среди населения заболеваний, имеющих способность быстро распространяться в пределах административно-территориальных единиц, в рамках санитарной охраны территории законом предусмотрено проведение комплекса административных, санитарно-противоэпидемических мероприятий, направленных на предотвращение заноса, возникновения и распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, их локализацию и ликвидацию, в том числе введение ограничительных мероприятий. К последним относятся запрещение проезда через очаг заболевания автомобильного транспорта и остановок вне отведенных мест при транзитном проезде железнодорожного и водного транспорта; ограничение общения между отдельными группами населения; установление санитарно-противоэпидемического режима для населения, организаций здравоохранения, городского транспорта, торговой сети и организаций общественного питания и других объектов; контроль за соблюдением ограничительных мероприятий. И в таком случае закономерным является включение в процесс обеспечения социальной безопасности в рассматриваемом аспекте не только органов, осуществляющих государственный санитарный надзор, и органов Комитета государственного контроля.

Исходя из анализа отмеченных ограничительных мероприятий, а также учитывая факт вхождения ОВД в список сил обеспечения национальной безопасности (п. 60 Концепции национальной безопасности), несложно предположить, что обязанность по надзору за их соблюдением (в случае введения) будет возложена в том числе и на ОВД. Указанное умозаключение подтверждается и нормативно закрепленными задачами данных государственных правоохранительных органов – защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан; осуществление профилактики, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений; оказание в пределах компетенции помощи гражданам и государственным органам (ст. 2 Закона об ОВД). (Справочно. ОВД, наряду с Минздравом выступают заказчиками, например, таких подпрограмм как «Профилактика и контроль неинфекционных заболеваний» и «Обеспечение функционирования системы здравоохранения Республики Беларусь Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2016 г. № 200).

С учетом сказанного необходимо отметить, что сотрудники ОВД наделены полномочиями в сфере административно-правового регулирования обозначенной сферы: требовать соблюдения общественного порядка; проверять у граждан при подозрении в совершении ими преступлений, административных правонарушений документы, удостоверяющие их личность, а также документы, необходимые для проверки соблюдения ими правил, надзор и контроль за выполнением которых возложены на органы внутренних дел; производить личный обыск лиц, задержанных на основании и в порядке, установленных законом; временно ограничивать или запрещать движение транспорт-

ных средств и пешеходов по дорогам (их отдельным участкам), а также доступ граждан на отдельные участки местности и объекты, обязывать их покинуть определенное место для обеспечения общественного порядка, личной и общественной безопасности (ст. 25 Закона об ОВД). При этом сотрудники в арсенале средств выполнения возложенных обязанностей располагают специальными мерами принуждения, к которым относятся физическая сила, специальные средства, огнестрельное оружие, боевая и специальная техника.

Для обеспечения соблюдения ограничений и запретов при проведении ограничительных мероприятий законодатель предусмотрел возможность применения со стороны государства к лицам, нарушившим вышеуказанные требования, мер административно-правового принуждения в виде мер административной ответственности. И это закономерно, так как не только государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности, но и он сам ответственен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией Республики Беларусь, в том числе по соблюдению законов.

В гл. 16 КоАП Республики Беларусь содержится ряд норм, предусматривающих наступление административной ответственности за совершение правонарушений против здоровья населения. В частности, в ст. 16.8 КоАП предусмотрена ответственность в виде штрафа для физических, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за нарушение санитарно-эпидемиологических, гигиенических требований и процедур, установленных техническими регламентами, санитарных норм и правил, гигиенических нормативов. При этом состав данного административного правонарушения по конструкции объективной стороны является формальным, т. е. правонарушение считается оконченным с момента совершения указанных действий, безотносительно наступления каких-либо вредных последствий. (Справочно. В случае наступления последствий в форме, например, заболевания или отравления людей, либо их гибели ввиду неосторожных действий субъекта, предусмотрена уголовная ответственность по ст. 336 УК Республики Беларусь).

Определяя подведомственность рассматриваемого правонарушения, необходимо обратиться к ст. 3.30 ПИКоАП Республики Беларусь. Так, полномочиями на составление протоколов по ст. 16.8 КоАП Республики Беларусь наделены органы, осуществляющие государственный санитарный надзор (п. 6 ч. 1) и органы Комитета государственного контроля Республики Беларусь (п. 16 ч. 1). Рассматривают данную категорию дел суд, а также вышеуказанные государственные органы при условии, что протоколы о совершении правонарушения составлены должностными лицами этих органов.

ОВД не наделены полномочиями ни на составление протокола об административном правонарушении по ст. 16.8 КоАП, ни, соответственно, не уполномочены рассматривать данную категорию дел. И если в обычных условиях, как отмечалось выше, проведения санитарно-противоэпидемических предупредительных мероприятий будет достаточно и субъектов, их реализующих, и возможностей применения к нарушителям административно-правовых санкций, то в случае введения ограничительных мероприятий, масштабных по территории и кругу лиц, обязанных их соблюдать, возникает острая необходимость наделения административно-юрисдикционными полномочиями и ОВД. Указанное обстоятельство обусловлено немногочисленностью уполномоченных вести административно-деликтный процесс должностных лиц органов, осуществляющих государственный санитарный надзор, и органов Комитета государственного контроля; отсутствием правоприменительной практики в рассматриваемой отрасли права в том объеме, в котором ее располагают должностные лица ОВД, ведущие административно-деликтный процесс, по большому числу правонарушений.

Таким образом, на основании изложенного в целях совершенствования законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и приведения его в строгое соответствие с реалиями жизни, полагаем, необходим ряд изменений и дополнений:

1) закрепить в Законе Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» перечень ограничительных мероприятий и порядок их проведения, указанные в постановлении Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 18 июля 2012 г. № 108 «Об ограничительных мероприятиях».

2) дополнить п. 1 ч. 1 ст. 3.30 ПИКоАП позицией о праве составлять уполномоченными на то должностными лицами ОВД протоколов по ст. 16.8 КоАП в период проведения ограничительных мероприятий в рамках обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

3) дополнить ч. 1 ст. 3.6 ПИКоАП позицией о праве ОВД рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 16.8 КоАП, в период проведения ограничительных мероприятий в рамках обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

S.Y. Degonsky, Candidate of Juridical Sciences, Senior Lecturer of the Department of Administrative Activities of Interior Agencies of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS

The issues of legal regulation of relations in the sanitary-epidemiological sphere are considered. Attention is focused on the availability of the variety of administrative norms, which are not always able to regulate the important sphere of the social safety of the Republic of Belarus properly, because of the existing conflicts and gaps.

Through the prism of the essential and substantive characteristics of the administrative activity of the interior agencies and their role in ensuring the national security of the republic, the author proposes the author's position on improving administrative legislation in the sphere of public relations under consideration.

Keywords: administrative-legal, sanitary-epidemiological, administrative responsibility, interior agencies.

УДК 342.91

*О.В. Коховец, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: oleg.kohovec@mail.ru)*

ПОНЯТИЕ ОБЖАЛОВАНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Исследуются основные подходы к определению понятия «обжалование в государственном управлении». Приводится обоснование указанного явления как юридического процесса, выделяются его стадии, субъект, объект, содержание и предмет правового регулирования. Предлагается авторское определение понятия «обжалование». Анализируется суть и наполнение правового института, его соотношения с процессом обжалования в государственном управлении. Обосновывается необходимость придания исследуемому процессу самостоятельной формы в виде института обжалования в государственном управлении.

Ключевые слова: обжалование, понятие, государственное управление, процесс, юридический процесс, правовой институт, субъект, объект, общественные отношения, правовая форма.

Право на обжалование является одним из показателей демократического государства, верховенства законности и порядка, так как его основной целью выступает защита и восстановление прав, свобод и (или) законных интересов граждан, нарушенных неправомерными действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов. А.В. Морозов отметил, что «право каждого гражданина подать жалобу или заявление, то есть право на обжалование действий должностного лица или государственного учреждения, как и обязанность соответствующего органа рассмотреть эту жалобу по существу и принять надлежащие меры, является одной из важнейших гарантий законности в управлении» [1, с. 3].

В рамках рассматриваемого вопроса прежде всего важно обратиться к изучению общих закономерностей исследуемого правового явления и его индивидуальных особенностей.

К определению понятия «обжалование» в юридической науке существуют различные подходы. В Юридическом энциклопедическом словаре это «судебный или административный порядок рассмотрения жалоб граждан или их организаций на неправомерные решения органов государственной власти, прежде всего органов исполнительной власти, других государственных органов и государственных организаций, а также органов местного самоуправления» [2, с. 410]. Обжалование также трактуется и как «жалоба в судебную инстанцию на решение органа власти» [3, с. 402].

В приведенных примерах, на наш взгляд, трактовки являются неполными: в первом нет указания на возможность обращения с жалобой законных представителей граждан или юридических лиц, исключается факт мнимого нарушения их прав; во втором исключаются другие государственные органы, уполномоченные рассматривать жалобы и выносить по ним законные решения.

Ю.Н. Радачинский, например, предлагает свое описание: «опосредованная юридическим опытом субъекта обжалования и общества, регулируемая юридическими нормами различных отраслей права (гражданского, уголовного, арбитражного, процессуального и административного и др.), сознательная, волевая, предметная активность дееспособного субъекта, направленная на проверку компетентным органом соответствия деяний и решений должностных лиц действующему законодательству, с целью удовлетворения собственных или общественных юридических потребностей, осуществляемая с помощью юридических средств и способов, в конкретных условиях и объективно проявляемая в виде последовательно совершаемых юридических действий и операций» [4, с. 20]. Приведенное определение, как видится, по своему объему громоздкое и, следовательно, трудное для