

УДК 342.95

М.В. Губич, кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры правовой информатики Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: gubichmv@yandex.by)

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аргументируется необходимость разработки новых правовых средств и механизмов, позволяющих повысить эффективность, в частности скорость реагирования на складывающиеся негативные обстоятельства. Акцентируется внимание на средствах повышения эффективности государственного управления в условиях возможной реализации вызовов и угроз безопасности. Вносится предложение о разработке специальных правовых режимов деятельности государства и общества. Предлагается авторское определение понятия «специальный правовой режим», выделяется ряд оснований для введения специальных правовых режимов.

Ключевые слова: особые условия, специальные правовые режимы, правовые средства, эффективность государственного управления.

Абсолютное большинство нормативных правовых актов исходит из так называемых «обычных условий», в которых происходит разрешение различных вопросов в жизни гражданина, общества и государства. Так, в Конституции Республики Беларусь, законах и подзаконных нормативных правовых актах положения, определяющие полномочия и порядок функционирования органов исполнительной, законодательной и судебной власти, являются статичными, не подлежащими перераспределению, изменению, несмотря на динамику окружающей обстановки. Исключение из общего правила составляет законодательство о военном и чрезвычайном положениях, при которых функционирование государственных органов, организаций, жизнь государства, общества и человека никак не могут осуществляться в «обычных условиях». Вместе с тем представляется верным суждение о том, что между состояниями «покоя» и указанными особыми обстоятельствами существуют и некие иные «промежуточные» обстоятельства (ситуации), для эффективного прогнозирования предупреждения, разрешения и преодоления которых необходимо проводить соответствующую подготовительную работу, в том числе осуществлять специальное правовое регулирование.

В теории административного права режимы функционирования органов управления в зависимости от условий, в которых осуществляется деятельность, разделяются на общий (рассчитан на повседневную деятельность, типичные ситуации) и специальные режимы (применяются на определенной территории, в отношении определенного объекта или предмета, когда требуются особые меры исполнительной деятельности) [1, с. 460].

Исходя из приведенного «классического» понимания, специальные административно-правовые режимы принято классифицировать по следующим основаниям: по территории действия (государственные, региональные); носителям (режим охраны и использования заповедника, территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и др.); видам деятельности (режим государственной службы, прохождения службы в органах внутренних дел и т. д.) и отдельным объектам (режим оборота оружия, наркотиков и др.); времени действия (постоянные и временные).

Особую категорию правового регулирования составляют режимы военного и чрезвычайного положений, являющиеся важнейшими средствами обеспечения национальной безопасности, так как позволяют субъектам управления осуществлять комплексное противодействие обстоятельствам, характеризующимся высокой степенью опасности интересам личности, общества и государства. Основаниями введения указанных положений являются исключительные обстоятельства, преодоление которых невозможно без увеличения объема полномочий субъектов государственной власти, прав, гарантий и обязанностей иных участников общественных отношений, установленных законодателем в расчете на «обычные условия».

Однако введение указанных выше особых режимов не всегда является обоснованным с правовой и практической точек зрения, однако реагирование на изменившуюся ситуацию, исполь-

зую законодательство «обычных условий», а соответственно и распределенные в соответствии с ним полномочия, является достаточно затруднительным, особенно когда требуется принятие решительных и неотложных действий и мер, на согласование и утверждение которых, по общему правилу, необходимо продолжительное время и одобрение большого количества заинтересованных государственных органов и должностных лиц. Таким образом, в данных обстоятельствах использование стандартных процедур, установленных законодательством для «обычных условий», является не в полной мере оперативным и эффективным.

Нельзя не отметить уже имеющийся в национальном законодательстве (ч. 3 ст. 101 Конституции Республики Беларусь) и доказавший свою эффективность инструмент оперативного правового реагирования – временные декреты Президента Республики Беларусь, имеющие силу закона, издаваемые «в силу особой необходимости». Несмотря на всю позитивность и возможность оперативного принятия данного вида нормативных правовых актов, следует отметить то, что декреты Главы государства выполняют, как правило, функцию регулирования уже возникших общественных отношений.

В этой связи представляется возможным говорить о необходимости разработки специальных правовых режимов, позволяющих повысить эффективность правового реагирования. С учетом того, что основным фактором, нарушение которого приводит к введению режимов военного и чрезвычайного положений, является безопасность, то следует выработать показатели ущерба безопасности, которые могут служить основаниями для введения в действие специальных режимов функционирования государства, организаций и общества.

В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь закреплены официальные взгляды по поводу обеспечения баланса интересов личности, общества, государства и их защите от внутренних и внешних угроз. В соответствии с указанным документом основным показателем национальной безопасности является обеспечение состояния защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз.

В этой связи видится обоснованным и своевременным подход Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь к решению задач в сфере обеспечения безопасности объектов информатизации, приказом которого от 20 февраля 2020 г. № 65 (далее – Приказ № 65) утверждены показатели уровня вероятного ущерба национальным интересам Республики Беларусь в политической, экономической, социальной, информационной, экологической и иных сферах в случае создания угроз информационной безопасности либо в результате возникновения рисков информационной безопасности в отношении объекта информатизации (далее – Показатели уровня вероятного ущерба). Так, указанным государственным органом осуществлена инициативная разработка названных выше критериев и их индикаторов, указывающих на наступление «кризисной» ситуации в сфере, являющейся «зоной ответственности» данного ведомства.

Следует акцентировать внимание на том, что в п. 6 Указа Президента Республики Беларусь от 9 декабря 2019 г. № 449 содержится поручение организациям, эксплуатирующим объекты информатизации, обеспечить подготовку заключений на предмет соответствия данных объектов Показателям уровня вероятного ущерба и, соответственно, выработать управленческие, организационные и правовые механизмы осуществления деятельности при наступлении негативных обстоятельств, обозначенных в Приказе № 65.

При более детальном рассмотрении некоторыми из Показателей уровня вероятного ущерба могут служить в соответствии со ст. 3 Закона Республики Беларусь «О чрезвычайном положении» формальным основанием для объявления чрезвычайного положения «...чрезвычайные ситуации ..., повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ». Так, например, организациям поручено подготовить заключение по действиям в случаях прекращения или нарушения функционирования объектов обеспечения жизнедеятельности населения (водо-, газо-, тепло-, энергоснабжение, водоотведение) при нарушении обеспечения жизнедеятельности более 50 тыс. человек.

Среди нормативных правовых актов, принятых в реализацию Указа Президента Республики Беларусь от 9 декабря 2019 г. № 449, особое внимание в рамках настоящего исследования за-

служивает приказ Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь от 20 февраля 2020 г. № 66 (далее – Приказ № 66), утвердивший положения в сфере технической защиты информации, в том числе критически важных объектов информатизации. По мнению автора, сфера обеспечения безопасности критически важных объектов информатизации Республики Беларусь является ведущей областью в национальном законодательстве и практике внедрения современных научных результатов и практических рекомендаций в сфере безопасности. Приказом № 66 определяется порядок технической и криптографической защиты информации, обрабатываемой на критически важных объектах информатизации, в том числе порядок проектирования, создания и аудита систем информационной безопасности критически важных объектов информатизации. Приказом № 66 конкретизируются задачи создания системы информационной безопасности, в которые кроме «стандартного набора» предотвращения неправомерного доступа к информации, ее уничтожения модификации, блокирования, копирования, предоставления и распространения и т. д., содержат такие как предотвращение иных неправомерных действий, в отношении такой информации; кроме обнаружения и предупреждения угроз информационной безопасности, содержат в качестве задачи «принятие мер по предупреждению и уменьшению рисков информационной безопасности»; устоявшаяся в нормативных правовых актах в сфере информационной безопасности законодательстве задача – «недопущение реализации угроз информационной безопасности» конкретизируется и дополняется принципиально новыми объектами – «в отношении активов критически важного объекта информатизации», а также восстановление функционирования критически важного объекта информатизации в случае такого воздействия, в том числе за счет создания и хранения резервных копий информации.

К основным достижениям разработчиков данного нормативного правового акта видится логичным отнести предложенный в приказе алгоритм создания системы защиты информации, в соответствии с которым конкретно определены должностные лица, ответственные за реализацию нормативных предписаний, субъекты и объекты данной деятельности, начиная с этапа ее проектирования.

Позитивным представляется построение системы обеспечения безопасности критически важного объекта информатизации на основе функционального подхода. Так, в п. 17 рассматриваемого положения указывается, что «обеспечение информационной безопасности критически важного объекта информатизации достигается путем выполнения совокупности правовых, организационных и технических мер, направленных на блокирование (нейтрализацию) угроз информационной безопасности критически важного объекта информатизации, реализация которых может привести к прекращению или нарушению функционирования этого объекта, обеспечиваемого (управляемого, контролируемого) им процесса, нарушению конфиденциальности, целостности, доступности обрабатываемой информации».

Реализация декларируемых при данном подходе целей и задач обеспечения безопасности, по нашему мнению, является более значимым для практики рассматриваемой деятельности, чем достижение некоего «состояния защищенности сбалансированных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз», которым оперируют разработчики Концепции национальной безопасности Республики Беларусь.

Выбор в качестве основы деятельности по обеспечению безопасности функционального подхода позволил предложить конкретный порядок осуществления деятельности по созданию и функционированию системы информационной безопасности критически важного объекта информатизации, что, по сути, является ярким примером реализации специального правового режима как точечного инструмента повышения эффективности государственного управления в определенной сфере.

Указанное является принципиально важным для настоящего исследования и может служить одной из отправных точек для разработки специальных правовых режимов обеспечения безопасности объектов в различных сферах деятельности.

Основными мерами, а соответственно и объектами нормативного правового регулирования, обеспечивающими достижение целей рассматриваемых специальных правовых режимов, представляются следующие: разработка политики безопасности объекта; проведение инвентариза-

ции основных активов объекта; определение лиц, ответственных за использование активов объекта; определение угроз безопасности объекта; разработка методики оценки рисков безопасности; оценка рисков безопасности; определение требований к параметрам и настройкам средств обеспечения безопасности и обеспечения непрерывности и надежности их функционирования; определение средств управления; разработка плана обработки рисков; управление доступом к активам объекта, в том числе идентификация и аутентификация; осуществление аудита безопасности; планирование мероприятий по обеспечению безопасности объекта; реагирование на события безопасности и управление ими; информирование и обучение персонала; осуществление постоянного контроля за состоянием активов объекта в целях выявления событий; анализ и оценка угроз безопасности объекта; планирование мероприятий по восстановлению функционирования объекта в случаях реализации угроз безопасности.

Так, в рамках настоящего исследования полагаем возможным рассматривать принятие на государственном уровне сугубо прогностических нормативных правовых актов, связанных с разработкой алгоритмов функционирования государственных органов, организаций и иных субъектов инфраструктуры безопасности, в условиях возможной реализации угроз национальной безопасности, как сигнал, указывающий на готовность законодателя и государственных органов к принятию в арсенал новых правовых средств нелинейного регулирования правоотношений.

Возвращаясь к Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, следует указать на приведенные в ней основные индикаторы (показатели) состояния национальной безопасности, в качестве которых выступают: доля в ВВП инвестиций в основной капитал; уровень инновационной активности промышленных предприятий; внутренние затраты на научные исследования и разработки; платежи по обслуживанию государственного долга к доходам республиканского бюджета; индекс развития человеческого потенциала; децильный коэффициент; суммарный коэффициент рождаемости; коэффициент депопуляции; уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, образования; уровень развития информационных технологий и телекоммуникаций; обеспеченность военными кадрами; оснащенность Вооруженных Сил современным вооружением, военной и специальной техникой; коэффициент эластичности выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов и прироста ВВП. По нашему мнению, существенные отклонения от многих из указанных индикаторов и иных показателей, содержащихся в программах социально-экономического развития Республики Беларусь, могут служить основаниями для введения специальных правовых режимов.

В качестве примера индикатора, указывающего на наличие обстоятельств, являющихся возможными основаниями для введения (а соответственно для разработки правовой базы) специального правового режима, на наш взгляд, является существенный рост числа совершаемых киберпреступлений (в 2019 г. по сравнению с предыдущим годом рост составил 222 % [2]) на фоне снижения общей преступности.

Таким образом, на основании изложенного полагаем возможным сделать следующие выводы:

в современных условиях гипердинамичности общественных отношений представляется необходимость разработки новых правовых средств и механизмов, позволяющих осуществлять более оперативное и эффективное реагирование на складывающиеся обстоятельства;

с учетом имеющейся практики принятия прогностических нормативных правовых актов, связанных с разработкой алгоритмов функционирования государственных органов, организаций и иных субъектов инфраструктуры безопасности, в условиях реализации угроз национальной безопасности указывает на готовность законодателя к внедрению в правовую систему новых средств нелинейного регулирования правоотношений.

Видится актуальным проведение исследований, направленных на разработку правовой основы специальных правовых режимов обеспечения безопасности на основе функционального подхода, а также практических аспектов, необходимых для их реализации;

основание для введения специальных режимов обуславливает рассмотрение состояния национальной безопасности, основные индикаторы которой указаны в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь и в программных документах социально-экономического развития Республики Беларусь, существенные отклонения от которых могут служить основаниями для введения специальных правовых режимов.

Список использованных источников

1. Бахрах, Д.Н. Административное право : учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2005. – 800 с.
2. Статистика УРПСВТ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.mvd.gov.by/ru/page/upravlenie-poraskrytiyu-prestuplenij-v-sfere-vysokih-tehnologij-upravlenie-k/statistika-urpsvt. – Дата доступа: 04.06.2020.

Дата поступления в редакцию: 06.06.20

M.V. Gubich, Candidate of Juridical Sciences, Deputy Head of the Department of Legal Informatics of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

SPECIAL LEGAL REGIMES AS A MEANS OF IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION

The author argues for the need to develop new legal tools and mechanisms to improve the effectiveness, in particular, the speed of response to emerging negative circumstances. Attention is focused on the means of improving the efficiency of public administration in the conditions of possible implementation of challenges and threats to security. A proposal is made to develop special legal regimes for the activities of the state and society. The author's definition of the concept of "special legal regime" is given, and a number of reasons for the introduction of special legal regimes are highlighted.

Keywords: special conditions, special legal regimes, legal means, efficiency of public administration.

УДК 342.9

А.Г. Жемайтук, начальник управления Департамента охраны МВД Республики Беларусь по охране дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств (e-mail: mr.zhemaytuk@mail.ru)

УГРОЗЫ КАК ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ И КОНСУЛЬСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Исследуется понятие угроз безопасности и их классификация применительно к дипломатическим представительствам и консульским учреждениям. Предлагается авторское определение угроз дипломатических объектов, проведена их систематизация.

Ключевые слова: угроза, классификация угроз безопасности дипломатических объектов, дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств.

Современные требования к защите посольств и консульств закреплены в Венских конвенциях о дипломатических сношениях (1961 г.) и консульских сношениях (1963 г.) и основаны на принципах паритета. В данном случае речь идет о специальных мерах по защите помещения посольства от доступа посторонних лиц и охране общественного порядка на прилегающей территории. Осуществление таких мер призвано обеспечить нормальное функционирование дипломатического объекта и работу каждого его сотрудника. Так, в ст. 22 Венской конвенции о дипломатических сношениях закреплена неприкосновенность помещений представительства и недопустимость проникновения в них властей страны пребывания без согласия главы представительства [1].

Аналогичные меры по неприкосновенности предусматривает и Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г.: в ст. 31 устанавливаются меры, обеспечивающие неприкосновенность консульских помещений [2].

Уровень защиты дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, находящихся на территории Республики Беларусь, зависит от качества и эффективности проводимых организационных и практических мероприятий по противодействию (предупреждению, локализации, нейтрализации) угрозам безопасности дипломатических объектов.

Обеспечение безопасности должно включать прогнозирование реальных и потенциальных угроз, своевременное распознавание государственными органами системы обеспечения безо-