

ПРАКТИКА МЕДИКО-САНИТАРНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 616:355

ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПОРЯДКА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

¹А. Ю. Гусев, ¹А. Т. Киселева, ²И. Б. Королев, ²И. О. Осипов, ³В. А. Дубинкин¹1029 центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства обороны РФ, г. Владивосток, Россия²Учебный военный центр при Тихоокеанском государственном медицинском университете, г. Владивосток, Россия³Тихоокеанский государственный медицинский университет, г. Владивосток, Россия

AN EXPERIENCE OF SECURING THE SANITARY AND EPIDEMIOLOGICAL SAFETY OF THE ARMED FORCES OF THE RUSSIAN FEDERATION BY STATE OFFICERS IN CHARGE OF LAW OF PROCEDURE

¹A. Yu. Gusev, ¹A. T. Kiseleva, ²I. B. Korolev, ²O. I. Osipov¹State Sanitary and Epidemiological Surveillance Center No. 1029 of the Ministry of Defense of the Russian Federation, Vladivostok, Russia²Military Training Center at Pacific State Medical University, Vladivostok, Russia³Pacific State Medical University, Vladivostok, Russia

© Коллектив авторов, 2017 г.

В ходе мероприятий, проводимых центрами государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства обороны Российской Федерации по надзору в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия войск и населения, в отношении должностных и юридических лиц, оказывающих услуги на объектах МО РФ, выявляются административные правонарушения, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровья военнослужащих. В основном данные административные правонарушения связаны с оказанием услуг по обслуживанию казарменно-жилищного фонда (санитарному состоянию внутренних помещений, прилегающей территории, систем водоснабжения и водоотведения), приготовлению пищи личному составу войсковых частей. В отношении фактов нарушений, исходя из процессуальных требований указанных в кодексе административных правонарушений Российской Федерации (далее по тексту КоАП), к должностным и юридическим лицам принимаются меры административного наказания (в виде штрафа или предупреждения). Анализ административной практики в отношении юридических лиц указывает, что большинство (более 90%) вынесенных постановлений об административном наказании обжалуются через арбитражный суд либо в дальнейшем через арбитражный апелляционный суд. Данный материал подготовлен в целях эффективного осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в области применения мер по предупреждению, обнаружению и пресечению нарушений санитарного законодательства, а именно привлечения к ответственности лиц, их совершивших. Опыт показывает, что от обеспечения уполномоченными должностными лицами ЦГСЭН адекватного применения норм КоАП при возбуждении, производстве и рассмотрении дел об административном правонарушении зависит эффективность назначенного административного наказания, отсутствуют

основания для его пересмотра (обжалования, опротестования) и несвоевременного исполнения правонарушителем назначенного ему наказания.

Ключевые слова: деятельность центров государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства обороны Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, административная ответственность, административное наказание, надлежащее извещение, рассмотрении дел об административном правонарушении.

Measures taken at State Sanitary and Epidemiological Surveillance Centers of the Ministry of Health of the Russian Federation to control the sanitary and epidemiological safety of the armed forces and general population help to reveal administrative offences by officials and juridical entities prone with hazards for the life and health of military men. Most of the offences are associated with services related to the conditions of military barracks and their vicinities and to food processing. The corresponding penalties according to the Code of Administrative Offences (COA) include fines and warnings. However, more than 90% of such cases are complained at arbitral or appellate courts. The present publication presents an experience suggesting how to deal with such cases so as to prevent unjustified avoidance and delays of due penalties.

Key words: State Sanitary and Epidemiological Surveillance Center of the Ministry of health of the Russian Federation, Code of Administrative Offences, administrative responsibility, administrative penalty, due notification, administrative offence considering.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22328/2413-5747-2017-3-2-112-117>

Центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства обороны Российской Федерации (далее ЦГСЭН МО РФ), в соответствии со ст. 46 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ, п. 3; п. 4; п. 5 утвержденного Постановлением Правительства РФ от 05 июня 2013 г. № 476 «Положения о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре» входят в единую федеральную централизованную систему государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

ЦГСЭН МО РФ наделен полномочиями осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор за исполнением органами военного управления, соединениями, воинскими частями и организациями Вооруженных сил РФ, юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, обязательных требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия войск и населения.

В соответствии с подпунктами «а» и «г» пункта 10 утвержденного Постановлением Правительства РФ от 05 июня 2013 г. № 476 «Положения о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре» и п. 2 Приказа МО РФ от 21.08.2001 г. № 369 «О порядке

осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Вооруженных силах РФ» государственный надзор, помимо всего прочего, включает в себя применение мер по пресечению выявленных нарушений требований санитарного законодательства, устранение последствий таких нарушений и привлечение к административной ответственности лиц, совершивших такие правонарушения.

Основной задачей является достижение исполнения (реализации) постановления по делу об административном правонарушении, при этом должны быть исключены все возможные ошибки при производстве по делу, предусмотренные КоАП РФ. При этом необходимо учитывать, что неизбежность наказания, согласно ст. 1.2 КоАП РФ, является формой предупреждения новых административных правонарушений.

Основными причинами для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления, являются:

— несоблюдение процессуального права, а именно необеспечение процессуальных гарантий при извещении о времени и месте составления протокола об административном правонарушении и рассмотрении дела об административном правонарушении;

— при сборе и фиксации доказательств неправильное определение лица, виновного в совершении административного правонарушения;

— несоблюдение материального права: неверная квалификация выявленных административных правонарушений; отсутствие состава или события правонарушения; непринятие мер к получению и закреплению доказательств по делу; ошибки в оценке имеющихся доказательств.

Лица, привлеченные к административной ответственности, не оспаривая по существу вмененные административные правонарушения, ссылаются на нарушение административным органом установленного порядка привлечения к административной ответственности, а именно процессуальных требований, установленных КоАП.

Обращая внимание на важность соблюдения при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований (извещение о времени и месте составления протокола, рассмотрения дела об административном правонарушении), остановимся более подробно именно на обеспечении процессуальных гарантий привлекаемых лиц при производстве по делу об административном правонарушении.

Задачами при производстве по делу об административном правонарушении являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств правонарушения, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Согласно части 6 статьи 210 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее АПК) при рассмотрении дела судья, помимо всего прочего проверяет соблюдение установленного КоАП порядка, привлечения юридического лица к административной ответственности.

В соответствии со статьей 28.2 КоАП, при составлении протокола об административном правонарушении, физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП, о чем делается запись в протоколе. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по существу содержания

протокола, которые прилагаются к протоколу. В случае неявки юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (если оно извещено в установленном порядке), протокол об административном правонарушении составляется в его отсутствие. При этом копия протокола об административном правонарушении в течение трех дней направляется лицу, в отношении которого он составлен [1].

Статьей 25.1 КоАП установлено, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами. Дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 КоАП, либо если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела, и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения [2].

Если лицо, привлекаемое к административной ответственности, не извещено о времени и месте составления протокола, то оно (при совершении важного процессуального действия, результат которого имеет принципиальное значение для завершения административной процедуры) лишено предоставленных законом гарантий защиты, не может квалифицированно возражать, давать объяснения по существу предъявленного нарушения, а также воспользоваться помощью защитника. В связи с этим субъективная сторона вменяемого правонарушения, лицу, привлекаемому к административной ответственности, остается без должной оценки со стороны административного органа.

Если лицо, привлекаемое к административной ответственности, не извещено о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении, то оно также не может воспользоваться своими процессуальными правами, а дело об административном правонарушении не может быть рассмотрено всесторонне, полно и объективно [1, 3].

Приведенные правовые нормы призваны обеспечить процессуальные гарантии лица, привлекаемого к административной ответственности. Без предоставления этому лицу возможности воспользоваться своими процессуальными правами задачи производства по делу об административном правонарушении не будут выполнены.

В свою очередь, КоАП, не раскрывает такие понятия, как «надлежащее извещение» и «извещение в установленном порядке», то есть порядок извещения (уведомления) не установлен. Возникает вопрос: что является извещением и когда оно признается надлежащим?

Во-первых, поскольку КоАП не содержит описания порядка уведомления лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, то из смысла статей 25.1, 28.2, 29.7 КоАП следует, что надлежащим уведомлением следует считать любой доступный способ уведомления как самого юридического лица, так и его законного представителя.

Во-вторых, как показывает судебная практика, надлежащим извещением признается такое извещение, доказательства которого оформлены на материальном носителе, наличие которого можно исследовать непосредственно в судебном заседании (в соответствии со статьей 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее АПК)). Такими извещениями являются:

- уведомление о вручении почтового оповещения (заказного письма);
- телефонограмма (текст переданного сообщения) с указанием времени, даты, лица, принявшего ее, с приложением выписки телефонной компании о наличии соединения;
- входящий номер полученной корреспонденции, с указанием лица, принявшего корреспонденцию и его росписью;
- роспись законного представителя на врученном документе.

Указанный перечень не является закрытым, необходимо, чтобы из представленных доказательств можно было достоверно установить, кому, когда и какой документ (его текст) вручен.

Например, отчет факса не принимается судами как надлежащее извещение (если лицо, привлекаемое к административной ответственности, отрицает факт получения такого извещения). Это объясняется тем, что в отчете не видно, что именно направлялось по факси-

альной связи (текст письма) и получено ли сообщение лицом, которому оно направлялось. На основании части 1 статьи 75 АПК письменные доказательства должны быть выполнены в такой форме, которая позволяет установить их достоверность.

В случае уведомления путем направления телефонограммы в суд должна быть представлена информация о получении ее лицом, которому она направлена.

Кроме этого, необходимо учитывать, по какому адресу направлено извещение. В силу статьи 54 Гражданского кодекса РФ место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации. Поэтому надлежащим извещением будет в том случае, если оно направлено по месту регистрации юридического лица (не фактического местонахождения).

Если рассмотрение дела об административном правонарушении связано с деятельностью филиала или его представительства, расположенного вне места нахождения юридического лица, извещение о времени и месте рассмотрения административного правонарушения, необходимо направить не только по месту нахождения самого юридического лица, но и по месту нахождения соответствующего филиала (пункт 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 02.06.2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»).

В-третьих, надлежащим извещением будет тогда, когда оно получено лицом, привлекаемым к административной ответственности, до указанного в нем времени составления протокола и рассмотрения дела об административном правонарушении. Кроме этого, у этого лица должно быть достаточно времени, чтобы принять участие в указанных процессуальных действиях либо обратиться в административный орган с ходатайством об отложении рассмотрения дела (возможность которого предусмотрена пунктом 3 статьи 25.4 КоАП). При этом административный орган в момент составления протокола или рассмотрения дела об административном правонарушении должен располагать информацией о надлежащем извещении лица, привлекаемого к административной ответственности [3].

Согласно пункту 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Феде-

рации 2004 года № 10, суд, в целях обеспечения возможности воспользоваться правами, предусмотренными статьей 28.2 КоАП (направленных на защиту прав лиц, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, имея в виду, что их нарушение может являться основанием для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности либо для признания незаконным и отмены оспариваемого решения административного органа), при рассмотрении дел об оспаривании постановлений проверяет, были ли приняты административным органом необходимые и достаточные меры для извещения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя, о составлении протокола об административном правонарушении [1, 2].

Согласно пункту 10 постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации 2004 года № 10 — «нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении, процессуальных требований, установленных КоАП, является основанием для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления...».

При оформлении протокола об административном правонарушении, необходимо точно знать, кто является законным представителем. Законным представителем юридического лица является его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами, органом юридического лица (часть 2 статьи 25.4 КоАП). Указанный перечень законных представителей юридического лица является закрытым. Необходимо учитывать, что представитель юридического лица, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель его филиала или подразделения, законным представителем не является. Поэтому его извещение не может рассматриваться как извещение законного представителя. Вместе с тем КоАП допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении данного лица в качестве защитника. Такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отно-

шении которого ведется административное производство.

Следует учитывать, что доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола также может служить выданная доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей доверенности на представление интересов лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле само по себе доказательством надлежащего извещения не является (пункт 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации 2004 года № 10). Как показывает опыт, на составление протокола и рассмотрение дела об административном правонарушении прибывают лица, которые не являются законными представителями привлекаемого к ответственности лица и не наделены полномочиями на представление его интересов [2].

В силу части 4 статьи 28.1 КоАП дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента: составления протокола (постановления прокурора); составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (предусмотренных статьей 27.1 КоАП). До того момента как составлены указанные процессуальные документы, «конкретно административного дела» нет. Данные обстоятельства позволяют сделать вывод, что доверенность, выданная до момента составления указанных процессуальных документов, не может быть признана доверенностью, выданной на участие в «конкретном административном деле». Юридические лица свои заявления в арбитражный суд «о признании незаконным постановления, о привлечении к административной ответственности» основывают на том, что при составлении протокола присутствовал представитель с «общей доверенностью». В свою очередь, основанные на таких протоколах постановления, при отсутствии надлежащего извещения о составлении протокола, признаются судами незаконными [3].

В то же время если лицо, привлекаемое к административной ответственности, извещено надлежащим образом о составлении протокола, то присутствие представителя с общей доверенностью, без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле, не является основанием для отмены постановления.

В итоге надлежащим будет являться любое уведомление, доказательства которого оформлены на материальном носителе и наличие которого можно исследовать в соответствии со статьей 71 АПК, позволяющей достоверно установить — кого, куда, и для совершения какого процессуального действия приглашают, заблаговременно врученное юридическому лицу либо его законному представителю. Также доказательством надлежащего уведомления будет являться явка для участия в совершении процессуального действия представителя юридического лица с доверенностью, выданной на участие в «конкретном административном деле» [2].

В заключение хотелось бы отметить, что в соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание является установленной

государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, и эффективность этой меры зависит от уполномоченного должностного лица, обнаружившего правонарушение, уровня его профессиональной подготовки, его профессиональных знаний и навыков (отсутствия процессуальных ошибок при производстве по делу).

Данный материал может являться пособием для административного органа при осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья военнослужащих и среды их обитания.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Козлов Ю.М. Административное право. М.: Юрист, 1999. 320 с. [Kozlov Yu.M. *Administrativnoe pravo. Moscow: Yurist, 1999, 320 p. (In Russ.)*].
2. Крашенинников П.В. Постатейный комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации. М.: Статут, 2013. 958 с. [Krashennnikov P.V. *Postatejnyj kommentarii k Arbitrazhnomu processual'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii. Moscow: Statut, 2013, 958 p. (In Russ.)*].
3. Чижевский В.С. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М.: Книжный мир, 2012. 1085 с. [Chizhevskij V.S. *Kommentarii k Kodeksu Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah. Moscow: Knizhnyj mir, 2012, 1085 p. (In Russ.)*].

Поступила в редакцию: 28.02.2017 г.

Контакт: Королев Игорь Борисович, тел.: +7 (423) 245-17-83.

Сведения об авторах:

Гусев Алексей Юрьевич — заместитель начальника филиала ФГКУ «1029 центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора» Министерства обороны РФ, 690000, г. Владивосток, ул. Фадеева, д. 69;

Киселева Анна Тимофеевна — врач отдела филиала ФГКУ «1029 центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора» Министерства обороны РФ, 690000, г. Владивосток, ул. Фадеева, д. 69;

Королев Игорь Борисович — кандидат медицинских наук, начальник Учебного военного центра при Тихоокеанском государственном медицинском университете, 690002, г. Владивосток, пр. Острякова, д. 2, тел.: +7 (423) 245-17-83;

Осипов Игорь Олегович — заместитель начальника-начальник учебной части, Учебного военного центра при Тихоокеанском государственном медицинском университете, 690002, г. Владивосток, пр. Острякова, д. 2, тел. +7 (423) 245-17-83;

Дубинкин Владимир Александрович — доктор медицинских наук, профессор кафедры безопасности жизнедеятельности Тихоокеанского государственного медицинского университета, 690002, г. Владивосток, пр. Острякова, д. 2, тел.: +7 (423) 245-17-83.