

НАУЧНАЯ МЫСЛЬ



Травоведение

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ISBN: 978-5-16-017636-9



9 785160 176369



НАУЧНАЯ МЫСЛЬ

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

МОНОГРАФИЯ

Под общей редакцией *Т.В. Ефимцевой*

Москва
ИНФРА-М
2022

УДК 342.5(075.4)
ББК 67.400.6
А43

*Круглый стол проводится при финансовой поддержке
Российского фонда фундаментальных исследований
в рамках научного проекта № 18-29-15034*

Р е ц е н з е н т ы:

В.В. Кванина, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права Южно-Уральского государственного университета;

Р.Н. Салиева, доктор юридических наук, профессор, заведующий лабораторией правовых проблем недропользования, экологии и топливно-энергетического комплекса Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан

А43

Актуальные вопросы правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : монография / под общ. ред. Т.В. Ефимцевой. — Москва : ИНФРА-М, 2022. — 125 с. — (Научная мысль).

ISBN 978-5-16-017636-9 (print)

ISBN 978-5-16-110239-8 (online)

В монографии представлены доклады участников круглого стола на тему «Актуальные вопросы правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации», который проводился на базе Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» 24 ноября 2021 года.

Адресована научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам, магистрантам и бакалаврам юридических и экономических учебных заведений, предпринимателям, представителям государственных органов, а также всем, кто интересуется современными проблемами правового регулирования и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

УДК 342.5(075.4)

ББК 67.400.6

ISBN 978-5-16-017636-9 (print)

ISBN 978-5-16-110239-8 (online)

© Оренбургский институт (филиал)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Предисловие</i>	5
<i>Раздел 1. Актуальные вопросы защиты стратегической стабильности, мира и международной безопасности</i>	7
<i>Васякина Е.В.</i> Большое Евразийское партнерство как новый вектор сотрудничества Российской Федерации в сфере укрепления национальной безопасности: правовые возможности и проблемы интеграции.....	7
<i>Раздел 2. Актуальные вопросы защиты традиционных духовно-нравственных ценностей и исторической памяти народа Российской Федерации</i>	13
<i>Фёдорова А.В.</i> Роль университетских музеев в формировании мировоззрения современной молодежи.....	13
<i>Кузнецова Ю.В.</i> Российское законодательство XXI века против фальсификации истории.....	18
<i>Рузаева Е.М.</i> Морально-психологические отношения между работодателем и работником в рамках общефункциональных трудовых обязанностей в современной России.....	24
<i>Раздел 3. Актуальные вопросы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации</i>	28
<i>Ефимцева Т.В.</i> Некоторые аспекты обеспечения экономической безопасности предприятий в современной России.....	28
<i>Колодина М.В.</i> Обеспечение безопасности Российской Федерации в сфере платежей и расчетов.....	35
<i>Бекбергенева Д.Е., Байрамова С.Г.</i> Проблемы обеспечения экономической безопасности в ПАО «Газпром».....	40
<i>Бекбергенева Д.Е., Немолочнова К.О.</i> Государственные закупки в системе обеспечения экономической безопасности региона (на примере Оренбургской области).....	45
<i>Раздел 4. Актуальные вопросы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации</i>	49
<i>Глебова Ю.И.</i> Место информационной безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации.....	49
<i>Габдуллина О.Г.</i> Средства противодействия деструктивному контенту в социальных сетях.....	54
<i>Черняев С.В., Черняев В.С.</i> Правовые и технологические аспекты биометрических методов идентификации граждан в Российской Федерации.....	58
<i>Шарковская Е.А.</i> Правовое регулирование защиты генетической информации в Российской Федерации.....	65
<i>Раздел 5. Актуальные вопросы сбережения народа и обеспечения экологической безопасности Российской Федерации</i>	69
<i>Хабibuллина А.С.</i> Новые меры преодоления негативных демографических тенденций в национальной стратегии Российской Федерации.....	69

<i>Поставная Н.П., Ягофаров Д.Р.</i> Некоторые проблемы правового регулирования пространственного и территориального развития Российской Федерации для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования.....	75
<i>Чашкин П.В.</i> Некоторые проблемы реформы законодательства Российской Федерации о нормировании допустимого воздействия на окружающую среду.....	82
<i>Кузьмина М.В.</i> Некоторые аспекты продовольственной безопасности Российской Федерации в условиях энергетического кризиса.....	96
Раздел 6. Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и укрепления законности в Российской Федерации	102
<i>Коновалов В.А.</i> К вопросу об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности в Российской Федерации.....	102
<i>Никитина Н.Н.</i> Роль суда в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации.....	109
<i>Жукова С.М.</i> Противодействие коррупции в механизме обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.....	115
<i>Хмелевская Т.А.</i> Противодействие терроризму и экстремизму: направления федеральной и региональной деятельности в современной России.....	118

ПРЕДИСЛОВИЕ

Коллективная монография представляет собой сборник материалов круглого стола «Актуальные вопросы правового обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» и является одним из результатов реализации инновационного научного проекта № 18-29-15034 «Научное обоснование и разработка модели правового регулирования научно-технического сотрудничества Российской Федерации и стран СНГ, ЕАЭС в отраслях ТЭК по проблемам рационального природопользования, экологии и охраны окружающей среды в рамках единой научно-технической политики», выполненного на средства гранта РФФИ. Организаторами круглого стола выступили **Лаборатория инноваций** Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) совместно с кафедрой предпринимательского и природоресурсного права, Советом молодых юристов Оренбургского регионального отделения Ассоциации юристов.

Приоритетным направлением развития Российской Федерации в настоящее время является обеспечение национальной безопасности. Это обусловлено наличием реальных угроз целостности и независимости государства, а также его демократическим институтам и правам человека и гражданина. Учитывая то, что вопросы безопасности имеют глобальное проявление, то заинтересованность в решении проблем ее обеспечения постоянно возрастает. В целях обеспечения национальной безопасности государство создает правовую основу и формирует механизм ее реализации. Однако в силу постоянно изменяющихся условий, как внутри страны, так и на мировой арене, необходимо своевременно вносить соответствующие коррективы, отвечающие современным вызовам в данной сфере. Все это ставит перед государством и обществом новые задачи и цели, прежде всего, в области совершенствования российского законодательства в интересах укрепления национальной безопасности.

В связи с этим важно отметить, что Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, в которой, в частности, предусмотрено: с учетом долгосрочных тенденций развития ситуации в РФ и в мире ее национальными интересами на современном этапе являются:

- 1) сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан;
- 2) защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны;
- 3) поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

4) развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия;

5) устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе;

6) охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата;

7) укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России;

8) поддержание стратегической стабильности, укрепление мира и безопасности, правовых основ международных отношений.

В коллективной монографии представлены научные статьи, посвященные актуальным вопросам правового обеспечения национальной безопасности России, выявлению недостатков действующих механизмов в данной сфере и выдвижению новых возможных моделей правового регулирования отношений, прямо или косвенно касающихся национальной безопасности, и направленные на поиск путей наиболее эффективной реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Т.В. Ефимцева,
доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
профессор кафедры гражданского права и процесса
ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет»

**Раздел 1. Актуальные вопросы защиты стратегической стабильности,
мира и международной безопасности**

УДК 341.171

**БОЛЬШОЕ ЕВРАЗИЙСКОЕ ПАРТНЕРСТВО
КАК НОВЫЙ ВЕКТОР СОТРУДНИЧЕСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СФЕРЕ УКРЕПЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:
ПРАВОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ**

Васякина Елена Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и международного права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматривается Большое Евразийское партнерство как новый вектор сотрудничества в целях укрепления национальной безопасности России, который был обозначен принятой в 2021 году Стратегией национальной безопасности Российской Федерации. Кроме того, в работе определяются международные организации, которые могут быть задействованы в рамках данного вектора, а также анализируются возможности данных организаций для эффективного сотрудничества по вопросам безопасности.

Ключевые слова: Большое Евразийское партнерство, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, ЕАЭС, ШОС, ОДКБ, сотрудничество стран, укрепление национальной безопасности.

Annotation. The article considers the Great Eurasian Partnership as a new vector of cooperation in order to strengthen Russia's national security, which was designated by the National Security Strategy of the Russian Federation adopted in 2021. In addition, the work identifies international organizations that can be involved in this vector, as well as analyzes the possibilities of these organizations for effective cooperation on security issues.

Keywords: Great Eurasian Partnership, National Security Strategy of the Russian Federation, EAEU, SCO, CSTO, cooperation between countries, strengthening of national security.

Укрепление национальной безопасности является одной из приоритетных задач каждого государства. Национальная безопасность – это состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета России, ее независимости и

государственной целостности, а также социально-экономическое развитие страны (ст. 5 раздела I Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ¹ от 02.07.2021 № 400 (далее – Стратегия национальной безопасности 2021 года)). Именно национальная безопасность является тем балансом, на котором держится и внутренняя стабильность, и внешняя обособленность страны.

На сегодняшний день правовое регулирование национальной безопасности в Российской Федерации осуществляется Основным законом страны (ст. 17, 45, 56, 61 и т.д.). В Конституции Российской Федерации закреплены фундаментальные ценности и принципы, формирующие основы российского общества, безопасности страны, дальнейшего развития России в качестве правового социального государства, в котором высшее значение имеют соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, повышение благосостояния народа, защита достоинства граждан РФ.

На современном этапе развития российского государства вопросам обеспечения информационной безопасности уделяется значительное внимание. Политико-правовое обеспечение информационной безопасности России определяется посредством принятия федеральных законов, определяющих отдельные аспекты государственного контроля в определенных сферах (например, Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральным законом от 27.07.2006 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

Конкретные меры, цели и задачи в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации, закреплены в важнейших стратегических документах. К таковым, в частности, относятся Стратегии национальной безопасности 2021 года и Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646.

Основным документом, который содержит ориентиры развития сотрудничества РФ с целью укрепления национальной безопасности, стала Стратегия национальной безопасности 2021 года, которая заменила Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, утвержденную в 2015 году.

Согласно принятой в 2015 году Стратегии Российская Федерация наращивает взаимодействие с партнерами в рамках союзов: БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР), РИК (Россия, Индия, Китай), Шанхайской организации сотрудничества, форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество», «Группы двадцати» и других международных институтов. Россия развивает потенциал региональной и субрегиональной интеграции и координации на пространстве государств-участников Содружества Независимых Государств в рамках самого Содружества, а также Организации

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

Договора о коллективной безопасности, Евразийского экономического союза, Союзного государства России и Беларуси.

В Стратегии национальной безопасности 2021 года ориентиры внешнеполитического сотрудничества Российской Федерации несколько изменились. Так, согласно статье 101 документа, достижение целей внешней политики Российской Федерации осуществляется путем решения следующих задач:

а) углубление сотрудничества с государствами-участниками СНГ, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия на двусторонней основе и в рамках интеграционных объединений, в первую очередь Евразийского экономического союза, Организации Договора о коллективной безопасности, Союзного государства;

б) обеспечение интеграции экономических систем и развитие многостороннего сотрудничества в рамках Большого Евразийского партнерства;

в) развитие отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия с Китайской Народной Республикой, особо привилегированного стратегического партнерства с Республикой Индией, в том числе в целях создания в Азиатско-Тихоокеанском регионе надежных механизмов обеспечения региональной стабильности и безопасности на внеблоковой основе;

г) углубление многопрофильного сотрудничества с иностранными государствами в форматах Шанхайской организации сотрудничества и БРИКС, укрепление функциональных и институциональных основ взаимодействия в рамках РИК (Россия, Индия, Китай).

И если развитие диалога в рамках БРИКС, ШОС, РИК, сотрудничество в рамках СНГ, ЕАЭС, ОДКБ, Союзного государства стали постоянными направлениями внешнеполитического ракурса нашей страны, то такой вектор, как Большое Евразийское партнерство впервые был заявлен именно в Стратегии национальной безопасности 2021 года, несмотря на то, что сам термин «Большое Евразийское партнерство» появился ранее.

Впервые предложение по формированию «Всеобъемлющего Евразийского партнерства» или Большого Евразийского партнерства в 2016 году выдвинул Президент Российской Федерации В.В. Путин. В ходе своего выступления российский лидер предложил «создание более широкого интеграционного контура» «с участием Евразийского экономического союза, а также стран, с которыми... уже сложились тесные отношения, — Китай, Индия, Пакистан, Иран и партнеров по СНГ, а также других заинтересованных государств и объединений» [4]. Следовательно, укрепление национальной безопасности путем развития взаимоотношений в рамках Большого Евразийского партнерства предполагает взаимодействие в рамках нескольких направлений. Рассмотрим каждое из них.

Первым, и по уровню интеграционных связей, базовым направлением развития взаимоотношений Российской Федерации и близлежащих стран

является Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Несмотря на сравнительно недавнее появление (Евразийский экономический союз функционирует с 2015 года), ЕАЭС является довольно успешным в своем развитии региональным экономическим интеграционным объединением. В Договоре о создании Евразийского экономического союза¹ выделены приоритетные направления объединения и деятельности государств, определена компетенция основных органов и источники права Союза [3, с. 26].

Несмотря на амбициозность поставленных в Договоре целей, многие из них на сегодняшний день уже реализованы. Так, на евразийском пространстве уже создан единый внутренний рынок товаров, функционирует Единый таможенный тариф, построен единый режим торговли товарами в отношениях с третьими странами, осуществляется единое таможенное регулирование, закладываются основы международного сотрудничества с третьими странами. Однако об укреплении безопасности в основном документе Союза - Договоре о ЕАЭС – ничего не говорится. О безопасности в нем упоминается лишь в частном порядке: согласно статье 29 государства-члены ЕАЭС могут применять ограничения, если того требует обеспечение обороны и безопасности страны, о безопасности находящихся в обращении на территории Союза лекарственных средств говорит статья 30, о ветеринарно-санитарной и карантинной фитосанитарной безопасности – статья 56.

Именно поэтому справедливо мнение о том, что в текущей деятельности органов ЕАЭС существенное внимание уделяется вопросам безопасности, но только применительно к вполне конкретным отдельно взятым отношениям. Проводятся консультации, координируется деятельность, подписываются межгосударственные соглашения по таким, например, вопросам, как информационная безопасность, безопасность полетов, безопасность продукции, технические регламенты безопасности, страхование рисков, безопасность питьевой воды, пожарная безопасность и другие [1, с. 67]. В частности, в Решении Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 № 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» в качестве приоритетных целей обозначены следующие: разработка механизмов оценки соответствия серийно выпускаемой продукции иностранного производства, интеграция национальных информационных систем в сфере выдачи разрешительных документов посредством применения интегрированной информационной системы Союза, развитие систем обеспечения качества продукции.

И если отсутствие положений об общей экономической безопасности и комплексном решении всех ее проблем в праве ЕАЭС можно списать на относительно недавний период развития интеграционной организации, то различия в вопросах построения механизмов обеспечения национальной безопасности во внутреннем законодательстве стран ЕАЭС говорит об

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 01.10.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.10.2021) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.

отсутствии планомерных попыток унификации данного вопроса государствами-членами организации. Так, в действующей Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь установлены общие механизмы обеспечения безопасности, а также определены общие цели, задачи, принципы сотрудничества государства на внешнеполитической арене. Принятый в 2012 году Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» также определяет общие цели и принципы. В отличие от документа, принятого в Беларуси, закон Республики Казахстан детально раскрывает полномочия органов власти в сфере обеспечения национальной безопасности. В Киргизии по вопросам национальной безопасности приняты отдельные нормативные акты: Закон «О национальной безопасности» и Концепция национальной безопасности, которые в своей совокупности охватывают круг вопросов национальной безопасности, в достаточной мере сходный с соответствующими правовыми актами Беларуси и Казахстана. В Стратегии национальной безопасности Республики Армения 2020 года определены основные ценности, принципы, правила, на которых основано обеспечение национальной безопасности страны.

В свою очередь законодательство Российской Федерации в сфере национальной безопасности достаточно обширно. Основным отличием нормативно-правового регулирования национальной безопасности в РФ является наличие документов по специальным вопросам безопасности в отдельных сферах.

Отсутствие унификации и гармонизации в построении и укреплении безопасности в ЕАЭС, различное толкование данных вопросов в законодательстве государств-членов ЕАЭС подтверждают тот факт, что каждая страна проводит самостоятельную государственную политику в области решения проблем безопасности, а, значит, активное сплоченное сотрудничество государств в целях безопасности вряд ли осуществимо в ближайшее время.

Приоритетный вектор развития и укрепления национальной безопасности в рамках Большого Евразийского пространства подразумевает сотрудничество России с Китаем, Индией, Пакистаном, Ираном и партнерами по СНГ. Таким составом в сфере безопасности государства сотрудничают в рамках ШОС - международной организации, созданной в 2001 году, в которых участниками выступают: Китай, Россия, Казахстан, Таджикистан, Киргизия, Узбекистан, Индия, Пакистан, Иран. В соответствии с Хартией ШОС целями организации являются следующие: укрепление мира, безопасности, стабильности в регионе, противодействие терроризму, укрепление между государствами-членами взаимного доверия, дружбы и добрососедства; развитие многопрофильного сотрудничества в целях поддержания и укрепления мира, безопасности и стабильности в регионе, содействия построению нового демократического, справедливого и рационального политического и экономического международного порядка; совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех их проявлениях, борьба с незаконным

оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией.

Таким образом, при присоединении к данной организации, государства обязуются сотрудничать в вопросах обеспечения мира и безопасности. Однако, если оценивать конкретные мероприятия ШОС, то они сводятся к проведению совместных террористических учений и развитию двустороннего сотрудничества между странами. Каких-либо «жестких» обязательств у стран ШОС нет, а в последнее время разногласия, существующие между странами, значительно тормозят эффективное сотрудничество [2, с. 79].

Помимо ЕАЭС и ШОС, к объединениям стран Большого Евразийского партнерства можно также отнести и Организацию Договора о коллективной безопасности (далее – ОДКБ), которая была создана в 1992 году и включила некоторых союзников СССР (на сегодняшний день в ОДКБ входят страны, являющиеся членами ЕАЭС и Таджикистан). Согласно Уставу ОДКБ главной задачей организации является защита территориально-экономического пространства стран-участниц договора совместными усилиями армий и вспомогательных подразделений от любых внешних военно-политических агрессоров, международных террористов, а также от природных катастроф крупного масштаба. Несмотря на то, что единого документа, определяющего общую стратегию, единые задачи, цели и принципы обеспечения безопасности, в ОДКБ нет, а проводимые совместные учения имели «точечный» характер, в ночь с 5 на 6 января 2022 года Совет ОДКБ согласился направить коллективные миротворческие силы в Казахстан¹. Разумеется, какие-либо выводы о результатах операции делать еще нельзя, однако применение такой меры в рамках ОДКБ уже заставляет рассматривать эту организацию как эффективную.

Итак, следует отметить, что выбранный Российской Федерацией в Стратегии национальной безопасности 2021 года вектор развития внешнеполитического сотрудничества нельзя достаточно определенно назвать «базовым» для укрепления национальной безопасности России. Помимо отсутствия в данных организациях имеющего юридическую силу документа, который бы содержал понятие безопасности, целей и механизмов укрепления и регулирования таковой, рассмотренные организации, а также государства-члены таковых, не всегда сотрудничают друг с другом (например, ШОС и ОДКБ). Существенно различается и круг полномочий организаций Большого Евразийского партнерства.

Для повышения эффективности взаимодействия государств-членов Большого Евразийского партнерства в сфере укрепления национальной безопасности его членов представляется необходимым разработать единую стратегию сотрудничества государств Большого Евразийского пространства в рассматриваемой области, внедрить комплексные программы развития на основе последовательного расширения и углубления интеграционных

¹ Официальный сайт ОДКБ [Электронный ресурс] URL: <https://odkb-csto.org/news/> (дата обращения: 06.01.2022).

процессов в ЕАЭС и ОДКБ, разработать и реализовать меры, непосредственно направленные на противодействие угрозам экономической безопасности в ЕАЭС и военной безопасности в ОДКБ.

Библиография

1. *Бородушко И.В.* Нормативная правовая база обеспечения экономической безопасности государств-членов ЕАЭС на национальном и наднациональном уровне [Текст] / И.В. Бородушко, И.С. Кокорин // Ленинградский юридический журнал. – 2019. – № 3 (57). – С. 66–74.

2. *Джанталеева М.Ш.* ШОС: Проблемы в отношениях между государствами-членами и перспективы дальнейшего развития [Текст] / М.Ш. Джанталеева // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2018. – № 2 (55). – С. 78–83.

3. Интеграционное право [Текст]: учебник / отв. ред. С.Ю. Кашкин; М-во образования и науки Российской Федерации, Московский государственный юридический ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – М.: Проспект, 2017. – 717 с.

4. *Караганов С.А.* Новая эпоха противостояния [Текст] / С.А. Караганов // Россия в глобальной политике. – 2017. – Т. 15. – № 6. – С. 114–127.

Раздел 2. Актуальные вопросы защиты традиционных духовно-нравственных ценностей и исторической памяти народа Российской Федерации

УДК 930.2

РОЛЬ УНИВЕРСИТЕТСКИХ МУЗЕЕВ В ФОРМИРОВАНИИ МИРОВОЗЗРЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ МОЛОДЕЖИ

Фёдорова Алла Владимировна,
доктор исторических наук, профессор,
профессор кафедры истории и философии
ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный аграрный университет»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье акцентируется внимание на формировании внутренней культуры студентов, целостной личности молодого человека. На примере университетских музеев Оренбургского государственного аграрного университета показана воспитательная роль музеев в развитии духовно-нравственных ценностей современной молодежи.

Ключевые слова: университет, музей, воспитание студентов, социальная активность.

Annotation. The article focuses on the formation of the internal culture of students, the integral personality of a young person. On the example of the university

museums of the Orenburg State Agrarian University, their educational role in the development of spiritual and moral values of youth is shown.

Keywords: university, museum, education of students, social activity.

Проблема вымывания из современной системы российского образования гуманитарной составляющей регулярно отмечается многими государственными и общественными деятелями. Накануне Года культуры (2014 год) Президент Российской Федерации В.В. Путин разделил коллективную обеспокоенность и выразил ее публично. В его выступлениях содержались конструктивные предложения, суть которых наталкивала на бесспорный вывод: образовательные учреждения, в том числе и негуманитарные вузы, призваны не только предлагать учащимся набор знаний и компетенций, но и воспитывать личность, учить молодых людей самостоятельно мыслить, четко проводить грань между добром и злом. К слову сказать, прогрессивно настроенная часть гражданского общества никогда не отрекалась от традиционной для русской системы образования задачи, каковой является формирование внутренней культуры человека, его ценностных ориентиров и мировоззрения.

Серьезный разговор состоялся в 2014 году на Совете по межнациональным отношениям при Президенте РФ. В центре внимания оказалась тема укрепления национального единства и согласия, была обозначена и роль образования в гражданском и патриотическом воспитании молодежи. Обращаясь к участникам Совета, глава государства заметил, как важно, чтобы молодые россияне осознавали ценность сохранения национального многообразия страны. Веками народы, населяющие Россию, бережно передавали традиции своих этнокультур из поколения в поколение. За счет их соприкосновения и взаимообогащения укрепляла свою самобытность вся наша огромная держава. А если эта гармония нарушалась, то нарушалась и внутренняя прочность самой страны. Акцентируя внимание на геополитической ситуации, Президент РФ подчеркнул: «В мире, к сожалению (собственно говоря, так было практически всегда), идет жесткая борьба за умы, за идеологическое и информационное влияние. С целью ослабить те или иные страны, создать для себя более выгодные конкурентные преимущества и в политике, и в экономике искусственно провоцируются конфликты, так или иначе связанные с национальными проблемами. Нам нужна постоянная, системная работа, которая защитила бы страну, нашу молодежь от этих рисков, служила укреплению гражданской солидарности и межнационального согласия».

Непреложной истиной во все времена считалось, что настоящий интеллигент – это человек, наделенный не только знаниями по специальности, но и всей широтой общей культуры, а также, говоря старинным слогом, «благовоспитанными человеческими добродетелями». В рамках обозначенной темы позволю себе выделить более конкретную категорию гражданского общества, а именно сельскую интеллигенцию, к которой по праву причислены и специалисты аграрных профессий. По моему твердому убеждению, под этим

понятием должны подразумеваться не просто люди с высшим образованием, но зрелые личности, обладающие внутренним стержнем, осознающие свою ответственность за судьбу родного края, своих земляков, а по большому счету – за всю страну. Сама жизнь доказывает, что построение крепкого, процветающего российского села, жители которого пребывали бы в уверенности в будущем, чувствовали бы себя настоящими хозяевами своей земли, вряд ли возможно без воспитания именно такой когорты специалистов всех рангов и профилей, необходимых для успешного развития сельскохозяйственной отрасли.

Не секрет, что и сегодня из-за недостаточно развитой социально-культурной инфраструктуры сельчане и, в частности представители сельской интеллигенции, ограничены в возможностях выработать в себе системные навыки саморазвития для достижения оптимальной реализации собственного интеллектуального потенциала. Такое неравенство между городскими и сельскими жителями налагает особую ответственность на подготовку кадров высшей квалификации негуманитарного профиля в специализированном вузе, каковым является Оренбургский аграрный университет. Учеба в областном центре позволяет молодым людям, приехавшим из глубинки, приобщиться к бесценным богатствам культуры, великому литературному наследию. Уместно отметить и то обстоятельство, что довольно часто выпускники, получившие дипломы инженерно-технического, экономического или иного профиля, пополняют ряды местной управленческой, научной и политической элиты, тем самым влияя на процессы развития регионализма, способствуя возрастанию роли Оренбуржья как субъекта Российской Федерации.

В системе воспитания студентов, сложившейся в Оренбургском аграрном университете, кафедра истории Отечества (после реструктуризации – кафедра истории и философии) традиционно занимает особое место. Это подразделение изначально ориентировано на системное формирование духовного мира и культуры студентов. Преподавательский коллектив кафедры давно воспринял в качестве руководства к действию непреложную аксиому: воспитание профессионала не ограничивается усвоением специальных знаний и умений. Не меньшее, а, может быть, и большее значение имеет мировоззренческое мышление, та шкала ценностей, которая определяет отношение специалиста к выбранной профессии. Вот почему профильное обучение здесь неразрывно связано с воспитательным процессом, культурным развитием студента, формированием целостной личности молодого человека.

О действенности тех или иных воспитательных методик свидетельствует степень гражданской инициативности студенческой молодежи. Наиболее заметно это проявляется во время массовых мероприятий. Студенты участвуют в общественных молодежных акциях и движениях в рамках города, района, области и даже страны. Все это способствует развитию культуры межличностного общения, корпоративного духа студенчества, росту социальной активности. Только на уже подготовленной платформе постепенно

вызревают и такие чувства, как любовь к своему университету, родному краю и Родине.

Безусловно, все эти направления не могут существовать изолированно. Они дополняют и обогащают друг друга, способствуют гармоничному развитию студентов, делают их повседневную жизнь более разнообразной и полной, что в конечном счете связывает стратегические цели и тактические задачи высшего учебного заведения с реальной действительностью.

В последние годы немало говорилось по поводу воспитательной роли литературы, истории, русского языка, а также языков других народов России. Незаменимая духовно-просветительская ниша отведена и музеям, в том числе вузовским. Своеобразный карт-бланш энтузиастам-музейщикам в свое время выдал министр культуры Владимир Мединский, который сказал: «Очень важно, чтобы историко-краеведческие музеи несли функцию просвещения, чтобы это было не место хранения старых вещей, а образовательный центр».

Большинство этих ориентиров и рекомендаций не стали неожиданностью для педагогического коллектива и студентов Оренбургского аграрного университета, поскольку они уже реализовывались на практике.

В университете сорок лет действует историко-краеведческий музей. Почти все экспонаты привезены студентами из разных районов области. Все из жизни, ничего наносного или манерного. По этим приметам времени можно составить портрет всего края. Учить историю по одному учебнику недостаточно. В свою очередь я тоже делала все, чтобы студенты полюбили предмет через общение со стариной, через поиск экспонатов. В музее ощущаешь студенческую живость, энтузиазм, любовь к истории и своей малой Родине [1].

Известен в музейных кругах области и страны университетский историко-литературный музей одного литературного произведения – «Капитанская дочка». Гордостью музея является коллекция переводов пушкинской повести на языки мира [2] – польский, чешский, немецкий, французский, китайский, японский и др.

Активно «путешествует» по музейным учреждениям, библиотекам и сельским школам области коллекция изданий «Капитанская дочка» на русском языке, включающая около ста книг, выпущенных в разные годы издательствами Советского Союза и России. Например, экспозицию принимали в таких селах, как Богородское Шарлыкского района, Карасай Акбулакского района, Покурлей Саракташского района, Татищево Переволоцкого района, Черноречье Оренбургского района, в райцентрах Илек, Шарлык, а также в других населенных пунктах области.

В 2021 году коллекция демонстрировалась в Оренбурге – в центральной библиотеке имени Н.А. Некрасова, юношеской библиотеке, Оренбургском государственном университете, а также в альма-матер – в Оренбургском государственном аграрном университете.

Книги приобретались в столичных магазинах и в сельских лавочках, у «холодных букинистов», на книжных развалах, на толкучках небольших городов,

куда забрасывали обстоятельства. Следует отдать должное высоко полезной в культурном отношении деятельности студентов по выявлению, собиранию антикварной книги. Данное собрание позволяет познакомиться с издательской жизнью повести, то есть с историей ее продвижения в народные массы, историей просветительской миссии издателей, полиграфического искусства.

Экскурсии по выставке переводов повести А.С. Пушкина «Капитанская дочка», разнообразные акции, проводимые музеем, демонстрируют большой интерес к великому русскому поэту во всем мире. И одно это делает его мировым поэтом.

Несмотря на свою относительную молодость, музей «Капитанская дочка» имеет свое лицо, формирует новые традиции, за что и признан общественностью одним из культурных центров Оренбурга. В апреле 2013 года он отмечен дипломом лауреата Оренбургской областной выставки научно-технического творчества молодежи. За создание историко-литературного музея «Капитанская дочка» профессор А.В. Федорова в 2014 году удостоена звания лауреата премии губернатора Оренбургской области. Благодарственное письмо министра культуры и внешних связей Оренбургской области Е.В. Шевченко за активную просветительскую деятельность среди молодежи и в связи с 10-летием со дня образования историко-литературный музей получил в июне 2019 года.

Итак, хочется верить в то, что благодаря коллекции переводов пушкинской повести «Капитанская дочка» новые поколения молодых оренбуржцев тоже смогут убедиться, насколько безгранична слава А.С. Пушкина в России и за рубежом, каким непреходящим влиянием обладает слово гения русской литературы.

Библиография

1. *Кузаева П.* Живая история, накопленная профессором Фёдоровой [Текст] / П. Кузаева // Оренбуржье. – 2021. – 3 февраля. – С. 12; *Соколова В.* Коллекции должны говорить [Текст] / В. Соколова // Южный Урал. – 2021. – 14 февраля. – С. 14; *Ребикова Т.* Помнить свои корни [Текст] / Т. Ребикова // Аргументы и факты. – 2021. – № 5. – С. 15.

2. *Фёдорова А.В.* Любовная история Смита и Мэри: Капитанская дочка по-китайски [Текст] / А.В. Фёдорова // Оренбуржье. – 2016. – 6 июня. – С. 24; *Фёдорова А.В.* Путешествие Капитанской дочки [Текст] / А.В. Фёдорова // Оренбуржье. – 2018. – 3 октября. – С. 20; *Копылов К.* На 50 языках [Текст] / К. Копылов // Вечерний Оренбург. – 2021. – 2 июня; *Фёдорова А.В.* Музей для читающих [Текст] / А.В. Фёдорова // Оренбуржье. – 2021. – 17 ноября. – С. 24.

**РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО XXI ВЕКА
ПРОТИВ ФАЛЬСИФИКАЦИИ ИСТОРИИ**

Кузнецова Юлия Владимировна,
кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и философии
ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный аграрный университет»,
доцент кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье поднимаются проблемы российской исторической науки, раскрываются политические противоречия по вопросу принятия законодательства, направленного против фальсификации истории Великой Отечественной войны, и проводится анализ этого законодательства.

Ключевые слова: история, историческая наука, нацизм, фашизм, Великая Отечественная война, фальсификация, законодательство, правонарушение, ответственность.

Annotation. The article raises the problems of Russian historical science, reveals the political contradictions regarding the adoption of legislation against the falsification of the history of the Great Patriotic War, and analyzes this legislation.

Keywords: history, historical science, nazism, fascism, the Great Patriotic War, falsification, legislation, offense, responsibility.

Ведущей тенденцией развития современной историографии является повышенное внимание к изучению ментальных стереотипов и феноменов исторической и культурной памяти. Одной из наиболее актуальных научных проблем, вызывающий широкий общественный резонанс, являются память о прошлом и история [1, с. 7-8].

Прошлого не существует, но современное человечество привыкло жить в мире, где образ прошедшего играет важную роль в настоящем и в процессе создания будущего. Созданием образа прошлого занимаются литература, фантастика, театр, живопись, кино, телевидение, интернет, но главную, системообразующую роль сегодня играет наука. Сегодня можно утверждать, что ни одна история, созданная в рамках научно-исторического метода, не имеет доказанного преимущества перед другими и не может быть объявлена истинной. В этих условиях неизбежно встает вопрос о том, почему же наше современное российское историческое сообщество выбирает самую плохую историю из всех возможных? Причина негативных оценок лежит в тех теориях, с позиций которых историки оценивают события российского прошлого.

Наша новая история строится на западных либеральных исторических концепциях — модернизационной, цивилизационной, нескольких направлениях, вышедших из школы Анналов. Все эти теории созданы на базе европоцентризма, и в любой из них история России будет плохой, негативной.

Свое прошлое мы строим на основе враждебных нам теорий, созданных в годы холодной войны и адаптированных к противостоянию с Россией в области конструирования прошлого. Однако современные отечественные историки и философы не только не работают над теорией положительной истории России, но даже не осознают этой проблемы, считая ее антинаучной. В этой связи остро встает вопрос о разработке собственной позитивной концепции исторической науки, если мы не хотим окончательно лишиться исторического суверенитета над собственным прошлым [3].

На фоне переписывания истории в странах Восточной Европы и Прибалтики, которое осуществляется при поддержке Европейского Союза и США, в России все чаще стали говорить о том, что пора законодательно защитить историю Отечества и память о ее героях. В 2020 году были внесены поправки в Конституцию РФ. Среди них были и те, что касались защиты истории. Так, часть 3 статьи 67 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается». В статье 67 Конституции РФ появилась новая часть 2, где сказано, что Россия объединена тысячелетней историей и сохраняет память предков, «а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство». Однако следует отметить, что путь к этим поправкам был непростым.

В 1990-х годах в России издавались западные книжки, в которых было много фактов фальсификаций истории нашего государства. Отношения между Россией и странами Восточной Европы казались добрососедскими, но строилось это «доброе соседство» на постоянном признании вины СССР и России перед этими странами, освобождение от фашизма стали называть оккупацией, а строительство единого экономического пространства – эксплуатацией и обворовыванием. В 2000-е годы в России новым символом единства стал солдат-освободитель, а Великая Победа мая 1945 года объединила нацию, но в странах Восточной Европы советский воин стал трактоваться не как освободитель, а как оккупант. Там был сформирован новый образ героя: пособники нацизма стали «героями борьбы с Россией», Польша, Литва, Латвия, Эстония, а позже и Украина, начали вести «мемориальные» войны.

Когда в 2007 году в Таллине памятник солдату-освободителю перенесли из центра города на военное кладбище, именно тогда в России родилась идея законодательно запретить реабилитацию нацизма. Существовали два проекта закона – пространный и краткий. Первый был опубликован в апреле 2009 года на сайте Regnum¹. В нем подробно объяснялось, что реабилитация нацизма стала массовым занятием в Восточной Европе, и предлагалась целая система

¹ Проект Федерального закона «О противодействии реабилитации в новых независимых государствах на территории бывшего Союза ССР нацизма, нацистских преступников и их пособников» [Электронный ресурс] <http://www.regnum.ru/news/1153517.html> (дата обращения: 20.11.2021).

мер для борьбы с ней, включая создание Общественного трибунала. Согласно этому проекту, Общественный трибунал должен был направлять государственную политику памяти. Этот проект так и не дошел до Государственной Думы.

Вместе с тем Президент РФ Дмитрий Медведев создал Президентскую комиссию по борьбе с фальсификаторами истории. Но она так и не смогла выполнить возложенные на нее задачи, и ее вскоре распустили. Причиной роспуска этой группы был тот факт, что в нее входили люди, которые боролись с советской властью. В частности, в октябре 2010 года Государственная Дума Федерального Собрания РФ приняла декларацию, официально признавшую Катынский расстрел преступлением советского руководства. Фракция КПРФ решительно выступила против этой декларации, а депутат В. Илюхин даже предъявил доказательства фальсификации так называемых документов по Катыни из «Особой папки» ЦК КПСС. Но думское большинство проигнорировало все эти доводы и приняло декларацию¹. Следует отметить, что в законодательном плане это не первый подобный документ. Так, 24 сентября 1989 года Съезд народных депутатов СССР принял постановление «О политической и правовой оценке советско-германского договора о ненападении от 1939 года». Он дал старт распаду СССР, когда из него вышли прибалтийские республики. Однако сама инициативная группа не прекращала своей работы.

С 2010 года от имени группы стала выступать Ирина Яровая, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству, что кардинально поменяли направление деятельности этой группы. И уже в апреле 2010 года в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен проект второй краткой версии закона, предусматривавшей наказания за «одобрение или отрицание установленных приговором Нюрнбергского трибунала преступлений нацизма против мира и безопасности человечества, совершенные публично». Но и эта версия, как и предыдущая, осталась без движения в Государственной Думе.

В это же время в Совете Федерации Федерального Собрания РФ родился проект «мемориального» закона, инициированный Борисом Шпигелем, бизнесменом, членом Совета Федерации и президентом Всемирного конгресса русскоязычного еврейства. В мае 2012 года он убедил Межпарламентскую ассамблею СНГ принять модельный закон «О недопустимости действий по реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников»². Модельный закон СНГ должен был служить, по мысли Б. Шпигеля, основанием для принятия аналогичного российского закона.

Информация о том, что в Совете Федерации подготовлен антинацистский закон для России, появилась в прессе в ноябре 2012 года, а в марте следующего года Б. Шпигель покинул Совет Федерации, поскольку членство в нем стало

¹ Заявление Государственной Думы «О Катынской трагедии и ее жертвах», 26.10.2010. [Электронный ресурс] <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.11.2021).

² Текст модельного закона [Электронный ресурс] http://www.iacis.ru/upload/iblock/397/18_a_2012.pdf (дата обращения: 20.11.2021).

несовместимым с его предпринимательской деятельностью. За несколько дней до ухода Б. Шпигель представил в Государственную Думу два законопроекта – пространный и краткий. Пространный вариант предусматривал создание уполномоченного органа, преимущественно из общественных активистов, призванного координировать действия государства и общественных организаций по противодействию реабилитации нацизма. Краткий же проект предусматривал внесение изменений в статью 282 УК РФ «Возбуждение ненависти или вражды, а также унижение человеческого достоинства». В перечень составов преступления, могущих повлечь за собой заключение на срок до двух (при отягчающих обстоятельствах – до пяти) лет, предлагалось внести действия, направленные на «реабилитацию нацизма, героизацию нацистских преступников и их пособников и отрицание Холокоста». После ухода Б. Шпигеля из Совета Федерации пространный проект остался без движения, а краткий в июне 2013 года был возвращен «субъекту права законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (непредставлением отзывов Правительства РФ и Верховного Суда РФ).

Новым поводом для обращения к проекту Яровой стал громкий скандал вокруг поста Леонида Гозмана, сравнившего СМЕРШ («Смерть шпионам» – советскую военную контрразведку времен войны) с СС. Этот «плевок» в историю Победы советского народа в Великой Отечественной войне возбудил общественность. На фоне этого вице-спикер Государственной Думы единоросс Сергей Железняк призвал вернуться к закону И. Яровой. В конце июня – начале июля только за одну неделю список соавторов закона дополнился 37 фамилиями депутатов (сегодня в списке соавторов проекта 49 депутатов от всех фракций).

Однако в июне 2013 года, через несколько дней после сообщений о реанимации закона И. Яровой, Совет Федерации Федерального Собрания РФ выступил со своим проектом «мемориального» закона. Инициатива исходила от сенатора Константина Добрынина, преемника Б. Шпигеля на посту заместителя председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству. Он заявил: «Мы предлагаем принять базовый законопроект о запрете реабилитации нацизма, где будут даны все дефиниции, и две поправки в статью 282 УК РФ, где расширим понятие экстремистской деятельности».

Когда страсти по провокации Л. Гозмана улеглись, продвижение закона И. Яровой остановилось. Но в январе 2014 года грянул новый скандал, на этот раз вокруг телеканала «Дождь», который совершил новую провокацию, предложив в годовщину снятия блокады Ленинграда вопрос телезрителям, не стоило ли сдать Ленинград фашистам, чтобы спасти жизни горожан. Возмущению ленинградцев не было предела. На этом фоне в Государственную Думу Федерального Собрания РФ была внесена третья по счету версия закона, которая криминализует «отрицание фактов, установленных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, одобрение преступлений, установленных

указанным приговором, а равно распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, соединенных с обвинением в совершении преступлений, установленных указанным приговором, совершенные публично».

В феврале 2014 года газета «Известия» со ссылкой на «источник в Кремле» сообщила: «В администрации Президента РФ пришли к выводу, что ни один из существующих проектов не может быть поддержан со стороны Кремля». По поводу проекта И. Яровой «источник» заявил: «Нас не устраивает правовая размытость документа». 13 марта 2014 года появился отрицательный отзыв Правительства РФ на законопроект. «Концептуально поддержав идею», Правительство РФ указало на неправильное использование терминов, двусмысленные формулировки, дублирование существующих статей Уголовного кодекса РФ. Отсюда вывод: «законопроект требует существенной доработки».

Однако Государственная Дума Федерального Собрания РФ не согласилась с Правительством Российской Федерации, и 4 апреля 2014 года единогласно приняла закон в первом чтении.

Процесс был завершён 5 мая 2014 года, когда был принят Федеральный закон № 128-ФЗ, который внес поправки в Уголовный кодекс РФ, введя статью 354.1. «Реабилитация нацизма»:

1. Отрицание фактов, установленных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, одобрение преступлений, установленных указанным приговором, а равно распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, совершенные публично, наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Те же деяния, совершенные лицом с использованием своего служебного положения или с использованием средств массовой информации, а равно с искусственным созданием доказательств обвинения, наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

3. Распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, а равно осквернение символов воинской славы России, совершенные публично, наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года».

Количество приговоров по этой статье УК РФ медленно, но последовательно росло. Например, в 2014 году за реабилитацию нацизма никого не осудили, в следующие два года были осуждены по пять человек, а в 2017 году суды вынесли уже восемь приговоров. Так, жителя города Перми приговорили к штрафу в 200 тысяч рублей за репост статьи, где говорилось о «совместном нападении СССР и Германии на Польшу в сентябре 1939 года», а на жителя Магадана завели дело о реабилитации нацизма за посты в социальной сети «Одноклассники» с негативными эпитетами в адрес советских военных руководителей времен войны.

К административной ответственности, в основном, суды привлекают россиян по статье 20.3. КоАП РФ (пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской символики). При этом административные дела по статье 20.3. иногда заводятся за обычную публикацию исторических фотографий¹.

Итак, история всегда является одним из жизненно важных ресурсов государственно организованной нации, которая не должна допускать девальвации своих исторических ценностей и достижений. И борьба с фальсификацией российской истории должна рассматриваться как важнейшее государственное дело [2, с. 6]. В этой связи, несмотря на существующее российское законодательство, в котором предусмотрены составы правонарушений за фальсификацию истории и наказание за них, следует заметить, что России необходимо продолжить работу в этом направлении.

Библиография

1. Диалоги со временем: память о прошлом в контексте истории [Текст] / под ред. Л.П. Репиной. – М.: Круг, 2008.

2. Противодействие попыткам фальсификации истории России: научные и законодательные аспекты [Текст]. – М.: Издание Государственной Думы, 2020. – 160 с.

3. Герасимов Г. Современная историческая наука ведет Россию к краху [Электронный ресурс] / Г. Герасимов // Эксперт. – 2021. – 11 сент. – URL: <https://yandex.ru/turbo/expert.ru/s/2021/09/11/sovremennaya-istoricheskaya-nauka-vedet-rossiyu-k-krakhu/> (дата обращения: 20.11.2021).

¹ [Электронный ресурс] <https://omsk.bezformata.com/listnews/falsifikaciyu-istorii-doklad-agori/66914311/> (дата обращения: 20.11.2021).

**МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ
МЕЖДУ РАБОТОДАТЕЛЕМ И РАБОТНИКОМ В РАМКАХ
ОБЩЕФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ТРУДОВЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Рузаева Елена Михайловна,

кандидат юридических наук, кандидат педагогических наук, доцент,
доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения

Оренбургского института (филиала)

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,

доцент кафедры гражданского права и процесса

ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет»

г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье поднимается проблема реализации принципа обеспечения права работника на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности. В связи с этим здесь анализируется европейское и российское трудовое законодательство, раскрывается понятие «достоинство» и высказываются предложения по совершенствованию действующего Трудового кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: труд, работник, работодатель, трудовые права, принцип защиты прав работника, трудовые обязанности, моральные качества, достоинство.

Annotation. The article raises the problem of the implementation of the principle of ensuring the right of an employee to protect his dignity during work. In this regard, European and Russian labor legislation is analyzed here, the concept of "dignity" is revealed and proposals are made to improve the current Labor Code of the Russian Federation.

Keywords: labor, employee, employer, labor rights, the principle of employee rights protection, labor duties, moral qualities, dignity.

Труд - основной источник материального и духовного богатства общества, главный критерий социального престижа человека, его священный долг, фундамент личностного развития.

Труд выступает воспитательным средством, в котором эффективное воздействие на формирующуюся личность оказывает деятельность, целенаправленно видоизменяющая и совершенствующая объекты материальной и духовной среды. В этой деятельности совершенствуется и сам индивид в физическом, умственном, нравственном, эстетическом и других отношениях. Воспитательная сила труда заключается преимущественно в том, что достижение его цели и удовлетворение вследствие этого какой-то потребности влечет за собой появление новых потребностей.

Российское трудовое законодательство в настоящее время не регулирует морально-психологические отношения между работодателем и работником, а также между работниками, хотя морально-психологический климат в коллективе, а также морально-психологическое состояние каждого работника оказывают косвенное влияние на нормальное функционирование производственного процесса и может повлечь за собой негативные последствия.

В частности, влияние стресса на здоровье и работоспособность работников, как один из психологических факторов, было проанализировано на европейской конференции, посвященной безопасности и гигиене на производстве, а в Стратегии развития Европейского Сообщества, посвященной безопасности и гигиене труда, отмечается, что психологическая агрессия и насилие требует законодательного регулирования независимо от формы проявления указанного насилия [7].

Во Франции принят специальный закон о защите работников от морального преследования на рабочем месте, в соответствии с которым в Трудовой кодекс Франции были внесены соответствующие дополнения о способах защиты права на достоинство работника в период трудовой деятельности. При этом отмечается, что моральное преследование может носить, как «вертикальный» характер - со стороны работодателя, так и «горизонтальный» - со стороны сослуживцев, т.е. в данной стране установлена обязанность работника вести себя достойно, а, значит, прилично и соразмерно, так как достоинство - это стоимость, ценность, добротность, степень годности [3, с. 479-480].

Согласно статье 26 Европейской социальной хартии¹ 1996 года, все работники имеют право на защиту своего достоинства в период работы. В свою очередь Европейский Комитет по социальным правам при толковании Хартии отмечает развитие не только производственных, но и социально-психологических факторов риска, связанных с работой, и в части соблюдения требований данной нормы необходимо принимать во внимание факторы, включающие стрессы, агрессию и насилие как новые факторы риска безопасности труда.

Законодательство Российской Федерации вообще не предусматривает обязанность субъектов трудовых отношений вести себя достойно, хотя в статье 2 Трудового кодекса РФ² выделен принцип обеспечения права работников на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности как один из основных принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, а в науке трудового права

¹ Statements of interpretation of Article 3. Conclusion of European Committee of Social Rights. General introduction. 2014. January 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1391595585_mkdx2-en.pdf (дата обращения 25.12.2021).

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 22.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.11.2021) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 3.

существует мнение, что под достойным отношением к работнику понимается не только вежливое обращение работодателя с работником, но и соблюдение им без обращения работника в органы по рассмотрению трудовых споров и другие организации всех принадлежащих работнику прав [5, с. 430].

Принцип обеспечения права работника на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности можно рассматривать в нескольких аспектах. Во-первых, он означает юридическую независимость работника от работодателя и необходимость подчиняться только локальным актам работодателя. Во-вторых, этот принцип подразумевает ценность человека как личности, а не как средства достижения целей, поставленных работодателем. В-третьих, рассматриваемый принцип предполагает, что право на защиту своего достоинства является неотъемлемым правом человека и принадлежит каждому в равной степени вне зависимости от его трудовых показателей как субъекта трудового права.

Определение понятия «достоинство» в трудовом законодательстве отсутствует. В толковых словарях оно трактуется, как «положительное качество чего-либо, сознание своих человеческих прав, своего уважения, внешнее проявление такого уважения» [1] и как «совокупность высоких моральных качеств, уважение этих качеств в самом себе» [2]. Иными словами, под достоинством могут пониматься и внутреннее осознание своих высоких моральных установок, и их внешняя оценка (в этом значении «достоинство» становится синонимом понятия «честь»).

В статье 2 Трудового кодекса РФ предусмотрено право работника на защиту лишь своего достоинства в период трудовой деятельности; о защите чести или деловой репутации не упоминается вообще. Тем самым законодатель использовал понятие «достоинство» работника в широком смысле этого слова, включив в него и понятие достоинства как внешней оценки качеств личности, и понятие чести как внутренней морально-нравственной оценки, и оценку профессиональных качеств. В подтверждение данной позиции можно привести точку зрения А.М. Лушникова и М.В. Лушниковой о том, что достоинство человека, в отличие от чести и деловой репутации, является главной, фундаментальной категорией в сфере защиты прав человека [6].

Тем не менее механизм реализации выделенного принципа не получил должного трудо-правового закрепления, а о выполнении обязанности по соблюдению самим работником, вступившим в трудовые отношения, достоинства других работников, как правило, может упоминаться в лучшем случае во внутренних документах организации, хотя именно взаимоотношения между работниками, совместно выполняющими производственные задачи, стоящие перед конкретным работодателем, и создают соответствующий психологический климат в коллективе и качество трудовой жизни, в которой должна быть обеспечена не только физическая безопасность, но и нормальное самочувствие всех работников и их достоинство.

В доктрине выделяется авторское определение достоинства работника А.Б. Жеруковой, согласно которому оно представляет собой совокупность

регулируемых правом и моралью объективных личностных качеств, характеризующих его самоуважение и репутацию у данного работодателя, включая нравственные, профессиональные и личностные качества [4, с. 7]. При этом представляется необходимым обязательное соблюдение достоинства работника со стороны, как работодателя, так и других работников, вменив это соблюдение в перечень охранительных трудовых обязанностей.

В связи с этим предлагаем дополнить часть 2 статьи 21 Трудового кодекса РФ следующей трудовой обязанностью, а именно: работник обязан относиться с уважением к достоинству других работников, а также иных физических лиц, осуществляющих трудовую деятельность, в период трудовой деятельности у работодателя.

Итак, констатируя вышеизложенное по вопросу о содержании общефункциональных трудовых обязанностей работника, следует предложить их следующую дефиницию. Общефункциональные трудовые обязанности работника представляют собой исполнение трудовых обязанностей, возложенных на него трудовым договором, выполнение установленных норм труда, общую или специальную меру должного поведения работника в трудовом процессе под контролем работодателя, дополняемую корпоративными стандартами, способствующую нормальному функционированию организации и управлению трудом, а также меру поведения работника в трудовом процессе, представляющую собой ориентир должного поведения по охране материальных ценностей (имущества работодателя либо имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества, имущества других работников), а также личностных благ (здоровье, честь, достоинство и т.п.) всех участников трудового правоотношения.

Библиография

1. *Анищенко Е.П.* Лексические несовершенства современного российского законодательства [Текст] / Е.П. Анищенко // Современное право. – 2008. – № 7. – С. 122–125.
2. *Бару М.И.* Соотношение правовых и иных социальных норм в регулировании трудовых отношений [Текст] / М.И. Бару // Советское государство и право. – 1973. – № 1. – С. 52–58.
3. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. [Текст] / В. Даль; под ред. И.А. Бодуэна де Куртенэ. – Перепеч. с изд. 1903-1909 гг. – Т. 1. – М.: Прогресс: Универс, 1994. – 1744 с.
4. *Жерукова А.Б.* Обеспечение права работников на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Б. Жерукова. – М., 2011. – 22 с.
5. *Зыкина Т.А.* Обеспечение права работника на достойный труд: современные проблемы [Текст]: монография / Т.А. Зыкова; Сев. (Арктич.) федер. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Архангельск: САФУ, 2014. – 108 с.

6. *Лушников А.М.* Права работника на защиту трудовой чести и достоинства и обеспечение равенства возможностей на продвижение по работе [Текст]: теоретико-прикладной анализ ст. 2 Трудового кодекса РФ / А.М. Лушников, М.В. Лушникова // Трудовое право. – 2009. – № 2. – С. 107–112.

7. *Renaut A.* Moral harassment – work organization to blame [Text] / A. Renaut // Violence at work. International labor office. – 1998. – 3 p.

Раздел 3. Актуальные вопросы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации

УДК 346.21

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Ефимцева Татьяна Владимировна,
доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
предпринимательского и природоресурсного права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
профессор кафедры гражданского права и процесса
ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматриваются понятие категорий «безопасность», «экономическая безопасность», раскрываются цели и элементы экономической безопасности предприятия, а также дается характеристика мер, направленных на обеспечение безопасности предприятия. Особое внимание в статье уделяется вопросам разработки и реализации стратегии экономической безопасности предприятия, в том числе в условиях кризиса.

Ключевые слова: безопасность, экономическая безопасность, кризис, предприятие, служба, финансово-экономический анализ, стратегия, меры, внутренние документы.

Annotation. The article discusses the concept of the categories "security", "economic security", reveals the goals and elements of the economic security of the enterprise, and also gives a description of measures aimed at ensuring the security of the enterprise. Particular attention is paid to the development and implementation of the strategy of economic security of the enterprise, including in a crisis.

Keywords: security, economic security, crisis, enterprise, service, financial and economic analysis, strategy, measures, internal documents.

В настоящее время в литературе содержится множество подходов к определению безопасности и связанных с ней основных понятий:

экономическая безопасность, угроза, риск, интерес, ущерб, источник угрозы, субъект угрозы, объект угрозы. Подобно понятию «безопасность» в среде специалистов нет единства в трактовке понятия «экономическая безопасность» и, соответственно, в понимании содержания деятельности по ее обеспечению.

В частности, Л.И. Абалкин понимает экономическую безопасность как «совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и совершенствованию» [1]. В.К. Сенчагов определяет экономическую безопасность как «состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечиваются гарантированная защита национальных интересов, социально направленное развитие страны в целом, достаточный оборонный потенциал даже при наиболее неблагоприятных условиях развития внутренних и внешних процессов» [6]. В.Л. Тамбовцев под экономической безопасностью какой-либо системы полагает «совокупность свойств ее производственной подсистемы, обеспечивающую возможность достижения целей всей системы» [7].

Авторы монографии «Экономическая безопасность России: методология, стратегическое управление, системотехника» полагают, что национальная безопасность – отношения в системе «нация – внешний мир и внутренние факторы», при которых вероятность нанесения ей значимого ущерба пренебрежимо мала. В свою очередь экономическая безопасность – отношения в системе «национальная экономика – среда», при которых вероятность потери экономических возможностей обеспечения национальной безопасности пренебрежимо мала. Здесь под средой понимается состояние внутренних институтов и отношений между различными субъектами экономической деятельности, природная среда, мировая экономика, военно-политическая ситуация, правовая ситуация, включая аспекты терроризма, диверсий и т.п. [8].

Опираясь на существующий опыт научного исследования категории «экономическая безопасность», Т.В. Илюткина предполагает, что в наиболее общем подходе это – качественная характеристика экономической системы с определенным уровнем самостоятельности, стабильности и самообеспеченности. Экономическая безопасность традиционно рассматривается как важнейшая характеристика экономической системы, определяющая ее способность поддерживать нормальные условия жизнедеятельности населения, устойчивое обеспечение ресурсами развития народного хозяйства, а также последовательную реализацию национально-государственных интересов России. При этом необходимость обеспечения экономической безопасности как составной части национальной безопасности существенно возрастает в условиях кризисной фазы развития [4, с. 13].

Безопасность (безопасное существование) хозяйствующего субъекта определяется в доктрине как отношения в системе «хозяйствующий субъект – среда», при которых вероятность нанесения ему значимого ущерба на заданном интервале времени пренебрежимо мала. При этом под средой понимается, как внешняя среда, так и внутренние факторы существования субъекта [8, с. 53].

Предпринимательская деятельность осуществляется в условиях различной степени неопределенности на каждом этапе ее развития. В ее основе лежит минимизация рисков, которые являются неотъемлемой частью этой деятельности. Работа по обеспечению безопасности предпринимательской деятельности требует комплексного подхода, глубокого анализа, своевременности принятия мер по минимизации внешних и внутренних угроз, а также значительных финансовых затрат. Каждое предприятие своеобразно, и поэтому самостоятельно выбирает форму и программу обеспечения своей безопасности. Вместе с тем существуют определенные общие подходы осуществления безопасности, как неотъемлемой составной части предпринимательской деятельности.

Предпринимательство является частью экономических процессов и представляет собой свободное экономическое хозяйствование. На законодательном уровне такое понимание нашло отражение в статье 34 Конституции РФ, в которой закреплено право каждого на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Безопасность предпринимательской деятельности – это такое состояние, при котором отсутствует экономический или иной ущерб, который наносился бы предпринимательской деятельности преднамеренно или непреднамеренно физическими лицами или организациями (в том числе юридическими лицами) с нарушением закона или этики предпринимательства [3, с. 8]. Другими словами, безопасность предпринимательской деятельности понимается как состояние защищенности интересов хозяйствующего субъекта от внутренних и внешних угроз, реализуемое за счет мониторинга деловой активности предприятия, динамики его конкурентного окружения, анализа полученной информации и реализации соответствующей системы мер. Угрозы – это совокупность условий и факторов, которые создают опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Защита (обеспечение безопасности) предпринимательской деятельности – это процесс, направленный на ограждение предпринимательских структур и отдельных физических лиц, в деятельности которых присутствует элемент предпринимательства, от применения по отношению к ним методов криминальной конкуренции и от иной деятельности, наносящей им ущерб вследствие нарушения законодательства или деловой этики [2].

Безопасность предпринимательской деятельности обеспечивается совокупностью постоянно осуществляемых экономических, организационных, информационных, правовых, воспитательных, технических, специальных и других мер, направленных на профилактику, предупреждение и пресечение криминальной конкуренции [5].

Безопасность предпринимательской деятельности понимается как объект защиты интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. В области предпринимательской деятельности угрозы тесно связаны с такими предпринимательскими рисками, классифицируемыми по конкретному

содержанию (предмету), как экономические, финансовые, информационные, производственные, инвестиционные, торговые и др.

Целями безопасности предпринимательской деятельности являются следующие [3]:

1. создание условий для нормального функционирования предприятия. Ограждение предприятия и его сотрудников от посягательств криминальных структур и подрывных действий конкурентов;

2. защита законных прав предприятия во взаимоотношениях с партнерами и административными органами;

3. сохранение собственности предприятия, ее рациональное использование;

4. повышение конкурентоспособности производимых товаров, создание благоприятных условий для их реализации;

5. рост прибыли предприятия;

6. достижение внутренней и внешней стабильности предприятия;

7. повышение технологической конкурентоспособности на внутреннем и мировом рынках;

8. информационное обеспечение экономической и научно-технической деятельности;

9. сохранение коммерческой тайны.

Итак, цели безопасности предпринимательской деятельности сводятся к обеспечению основной деятельности субъекта предпринимательства и локализации внешних и внутренних угроз его экономическому благосостоянию.

В системе обеспечения экономической безопасности предприятия определяются возможные критические ситуации, просматриваются тенденции в хозяйственно-экономической деятельности и создаются методы по снижению экономических угроз. Систему обеспечения экономической безопасности предприятий можно разделить на два уровня. Первый уровень заключается в обеспечении безопасности предприятия при поддержке государства через соответствующую нормативно-правовую базу. В данной ситуации обязанностью государства является общая организация деятельности субъектов предпринимательства. Сущность второго уровня определяется тем, что экономическая безопасность обеспечивается непосредственно самим предприятием с помощью специальных подразделений и работников, использующих в своей работе правовые, организационные и технические меры.

Для каждого предприятия система безопасности будет индивидуальной, а ее эффективность во многом будет зависеть от штата сотрудников службы безопасности, финансового обеспечения и сознательности всех сотрудников предприятия. Чтобы грамотно выстроить систему экономической безопасности предприятия, необходимо придерживаться принципов корпоративной этики, законности, централизованного управления, комплексного использования средств, взаимодействия органов управления.

Система экономической безопасности предприятия включает в себя множество элементов, и вся сложность их обеспечения состоит в большом количестве возникающих проблем. В настоящее время развивается еще одно направление деятельности – защита предприятия от незаконной деятельности контролирующих органов.

При этом деятельность по обеспечению экономической безопасности включает в себя следующие элементы:

- выявление случаев отклонения уровня экономической безопасности;
- прогнозирование;
- предотвращение экономических угроз.

Бесспорен тот факт, что каждая рискованная ситуация, возникающая на предприятии, требует индивидуального подхода к ее решению. При этом существуют традиционные методы и инструменты экономической безопасности, на основе которых предприятия разрабатывают собственные стратегии экономической безопасности, которые должны быть закреплены во внутренних документах предприятий (п. 5 ст. 52 ГК РФ). Главное требование к этим стратегиям – их адекватность реально складывающимся ситуациям. Иными словами, стратегия экономической безопасности должна сочетать стандартные методы и инструменты, адаптированные к конкретному предприятию, а также способы развития этого предприятия на перспективу [8].

В качестве примера приведем технологию антикризисного управления, в которой выделяются следующие действия: мониторинг финансового состояния, планирование антикризисных мер, диагностика финансового состояния, организация антикризисных мер, идентификация финансового состояния. В последнее время мониторинг на предприятиях зачастую осуществляется через введение системы контроля. Эта система предполагает непрерывный мониторинг тенденций развития предприятия методом выявления слабых сигналов кризиса и анализа их возможных последствий. Для реализации контроля на предприятиях создаются специальные службы.

Все компоненты стратегического плана антикризисного управления предприятием являются частями маркетинговой стратегии, и поэтому ее роль невозможно переоценить. К задачам такой стратегии относятся, как охват новых рынков, развитие технологий PR, так и поддержание уже существующего уровня продаж и его развитие. Маркетинговая стратегия должна стать неотъемлемым и эффективно работающим компонентом стратегического плана по антикризисному управлению предприятием. Соответственно, для крупных предприятий желательна эффективная совместная работа отдела маркетинга с антикризисными управляющими.

В целом выделяют несколько маркетинговых антикризисных стратегий, направленных на оздоровление предприятия. Рассмотрим основные из них.

Стратегия производства заключается в определении условий и средств поддержки необходимого организационно-технического уровня производства, направленного на стимулирование увеличения объема продаж продукции для выхода из кризиса.

Кадровая стратегия предусматривает разработку основных принципов и приоритетов кадровой политики. Ее сущность раскрывается при планировании структуры и персонала по назначению, создании информационной базы для движения персонала, мотивации работы, профориентации и переподготовки.

Финансовая стратегия подразумевает создание достаточно эффективной системы управления финансами предприятия. Реформирование предприятия в этом случае должно быть направлено на решение ряда таких проблем, как оптимизация прибыли (ее увеличение и дальнейшее использование), рост стоимости чистых активов, оптимизация структуры капитала и формирование инвестиционной привлекательности. Работа в этих областях осуществляется путем реализации следующих антикризисных финансовых стратегий:

- стратегия увеличения ликвидности активов;
- стратегия оптимизации структуры капитала;
- стратегия совершенствования системы учета и контроля затрат;
- стратегия оптимизации прибыли.

При этом стратегия инвестиционной политики в рамках экономической безопасности заключается в достижении максимальной рентабельности от вложенных средств в течение относительно короткого времени и с минимальными затратами на обслуживание. Основной целью инвестиционной политики кризисного предприятия является обеспечение условий, при которых финансовые трудности не могут быть постоянными, а будут постепенно устраняться.

Учитывая то, что стратегия экономической безопасности предприятия включает весь спектр инструментов, рассмотренных выше, то процесс ее моделирования следует признать наиболее эффективной формой обеспечения управления [9].

Стратегия предприятия закрепляется во внутренних документах предприятия, которые могут носить различные названия: стратегии, программы, бизнес-планы, меморандумы, положения, регламенты, должностные инструкции. Вид документа зависит от экономических показателей деятельности предприятия, от его состояния, от целей, для достижения которых разрабатываются документы. Если документ посвящен перспективам развития предприятия, то в этом случае принимаются планы, программы, стратегии. Если же в документе решаются текущие задачи, то он обычно называется приказ, распоряжение, положение (например, положение о коммерческой тайне). Так, для того, чтобы сотрудники предприятия соблюдали режим охраны конфиденциальных сведений, недостаточно разработать положение о коммерческой тайне, должностную инструкцию и ознакомить с ними работников. Кроме того, юристам нужно систематически вносить в эти документы изменения с учетом складывающейся судебной практики.

После проведения финансово-экономического анализа предприятия следует разработать и реализовать антикризисную стратегию. К этапам разработки и реализации антикризисной стратегии относятся следующие:

1. анализ причин возникновения кризиса;

2. разработка основных целей антикризисной стратегии;
3. определение общих ограничений для реализации стратегии;
4. выработка альтернативных вариантов антикризисной стратегии;
5. оценка вариантов, выбор варианта антикризисной стратегии;
6. разработка планов и конкретных действий по реализации;
7. ресурсное обеспечение антикризисных программ;
8. организация выполнения антикризисной стратегии;
9. контроль и оценка результатов выполнения антикризисной стратегии и антикризисных программ;
10. корректировка антикризисных программ и стратегии.

Итак, экономическая безопасность предприятия — это состояние защищенности предприятия от негативного влияния внешних и внутренних угроз, обусловленных хозяйственно-экономической деятельностью. Единственной возможностью обеспечения экономической безопасности бизнеса и достижения высокого уровня постоянного дохода является создание единой комплексной системы, поддающейся управлению и оперативно реагирующей на изменения внешней среды. Методология оценки экономической безопасности предприятия должна быть основана на оценке всех факторов влияния на безопасность, и, как правило, опирается на систему критериев, то есть показателей, на основании которых можно сделать однозначный вывод о стабильности развития предприятия.

Библиография

1. *Абалкин Л.А.* Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение [Текст] / Л.А. Абалкин // Вопросы экономики. – 1994. – № 12.
2. *Баркатунов В.Ф.* Стратегия экономической безопасности и проблемы развития предпринимательства в условиях современной России [Текст] / В.Ф. Баркатунов // Политика, экономика и инновации. – 2018. – № 3. – С. 117–122.
3. *Жариков А.А.* Правовое регулирование безопасности предпринимательской деятельности [Текст]: учебное пособие по специальности 40.05.04: Судебная и прокурорская деятельность / А.А. Жариков. – Вологда: Фонд развития филиала МГЮА имени О.Е. Кутафина в г. Вологде, 2020. – 148 с.
4. *Илюткина Т.В.* Сущностная и структурная характеристика понятия экономическая безопасность [Текст] / Т.В. Илюткина // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2006. – № 8 (58). – С. 10–15.
5. *Лянной Г.Г.* Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности в России [Текст] / Г.Г. Лянной // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2009. – № 12. – С. 11–19.
6. *Сенчагов В.* О сущности и основах стратегии экономической безопасности России [Текст] / В. Сенчагов // Вопросы экономики. – 1995. – № 1. – С. 98–99.

7. Тамбовцев В.Л. Экономическая безопасность хозяйственных систем: структура, проблемы [Текст] / В.Л. Тамбовцев // Вестник МГУ. Серия 6 «Экономика». – 1995. – № 3.

8. Экономическая безопасность России: методология, стратегическое управление, системотехника [Текст]: монография / кол. авторов; под науч. ред. С.Н. Сильвестрова. — М.: РУСАЙНС, 2018. — 350 с.

9. Экономическая безопасность предприятия [Текст]: монография / А.К. Моденов, Е.И. Белякова, М.П. Власов, Т.А. Лелявина; СПбГАСУ. – СПб., 2019. – 550 с.

УДК 346.62

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПЛАТЕЖЕЙ И РАСЧЕТОВ

Колодина Майя Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и финансового права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. Статья содержит комплексный анализ последних изменений российского законодательства, направленных на обеспечение безопасности в сфере платежей и расчетов.

Ключевые слова: экономическая безопасность, национальная платежная система, платежи, расчеты, прозрачность платежей, противодействие легализации доходов.

Annotation. The article contains a comprehensive analysis of the latest changes in Russian legislation aimed at ensuring security in the field of payments and settlements.

Keywords: economic security, national payment system, payments, settlements, transparency of payments, countering money laundering.

Утвержденная Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹ в числе задач, решение которых необходимо для обеспечения экономической безопасности государства, предусматривает укрепление финансовой системы Российской Федерации и ее суверенитета, развитие национальной инфраструктуры финансовых рынков, в том числе платежной инфраструктуры, преодоление зависимости в этой сфере от третьих стран, расширение практики расчетов с иностранными партнерами в национальных валютах, сокращение вывода

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

финансовых активов за границу, противодействие незаконным финансовым операциям, а также сокращение использования доллара США при осуществлении внешнеэкономической деятельности.

На протяжении последних лет можно наблюдать активную нормотворческую работу, направленную на решение перечисленных задач. За период с 2019 по 2021 годы были внесены изменения в законодательство, обеспечивающие инфраструктуру финансового рынка, призванные повысить быстроту и удобство платежей, способствующие развитию механизмов инвестирования, а также стимулирующие сами инвестиции, – например, изменения в Налоговый кодекс РФ, направленные на предоставление налоговых вычетов физическим лицам в связи с открытием индивидуального инвестиционного счета. Успешно развивается и конкурирует национальная система платежных карт МИР, вышла на новый уровень работы Система быстрых платежей (СБП) Банка России, что уже привело к обнулению с 1 апреля 2022 года комиссии платежной системы Visa за переводы с карты на карту по номеру телефона для российских банков. По некоторым данным, в третьем квартале 2021 года граждане перевели через СБП почти 1,4 трлн. рублей, ежеквартальный рост составляет 30-40%, а в четвертом квартале эта цифра может достичь уже 2 трлн. рублей¹. Намечена к реализации с начала 2022 года программа по внедрению цифрового рубля².

При этом проблемы обеспечения безопасности в платежном секторе все отчетливее выходят на первый план. Надежный, прозрачный правовой механизм, обеспечивающий функционирование национальной платежной системы, снижает юридическую неопределенность и риск для ее участников [1, с. 19]. Можно выделить несколько аспектов финансовой безопасности в сфере платежей и расчетов, которые тесно взаимосвязаны. В первую очередь, в условиях широкого внедрения финансовых технологий, это техническая безопасность - защита от хакерских атак, обеспечение сохранности и конфиденциальности данных, бесперебойность работы электронных сервисов и площадок. В связи с этим большое количество новых норм посвящено установлению правил использования программного обеспечения, требований по энергонезависимому хранению данных, их резервному копированию, размещению хранилищ данных на территории Российской Федерации.

В частности, для участников Системы быстрых платежей Банк России устанавливает следующий перечень направлений защиты информации:

- обеспечение защиты информации при управлении доступом;
- обеспечение защиты вычислительных сетей;
- контроль целостности и защищенности информационной инфраструктуры;
- защита от вредоносного кода;

¹ [Электронный ресурс] <https://www.kommersant.ru/doc/5077339> (дата обращения: 20.11.2021).

² [Электронный ресурс] https://cbr.ru/analytics/d_ok/dig_ruble/ (дата обращения: 20.11.2021).

- предотвращение утечек информации;
- управление инцидентами защиты информации;
- защита среды виртуализации;
- защита информации при осуществлении удаленного логического доступа с использованием мобильных (переносных) устройств¹.

В соответствии с требованиями статьи 8 и статьи 12 Федерального закона от 20.07.2020 № 211 «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы»² на оператора финансовой платформы возлагаются обязанности по защите информации и обеспечению операционной надежности совершения финансовых сделок. В этих целях он реализует меры, направленные на бесперебойное функционирование программно-аппаратных средств, способствующее нормальному и непрерывному осуществлению деятельности оператора финансовой платформы. Оператор должен иметь в своем распоряжении основной и резервный комплексы программно-аппаратных средств, необходимых для оказания услуг и обеспечивающих сохранность данных, в том числе путем создания резервных копий. Указанные комплексы должны располагаться на территории Российской Федерации³.

Второй важнейший аспект безопасности в сфере платежей - это защита от преступных посягательств, целью которой выступают предотвращение хищений денежных средств, а также противодействие использованию платежной системы в целях отмывания незаконных доходов. Именно поэтому отдельным блоком выступают нормы, нацеленные на установление прозрачности финансовых операций. К таким мерам можно отнести требования по идентификации клиентов финансовых организаций, по обязательной персонификации электронных средств платежа и устройств удаленного доступа к финансовым услугам. Изменения, внесенные в законодательство РФ за последнее время, предусматривают усиление ограничений анонимного пополнения электронных кошельков и анонимных переводов электронных денежных средств, обязательную государственную регистрацию корпоративных телефонных номеров и идентификацию их пользователей⁴.

Базы данных, позволяющие идентифицировать устройства удаленного доступа, используемые клиентами банков, имеются, как у Банка России, так и у ряда системно значимых банков (например, у Сбербанка). Требования такой идентификации также содержатся в новом Положении Банка России от

¹ Положение Банка России от 23.12.2020 № 747-П «О требованиях к защите информации в платежной системе Банка России» // Вестник Банка России. 2021. № 10.

² Федеральный закон от 20.07.2020 № 211-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4737.

³ Федеральный закон от 02.08.2019 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» и Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 31. Ст. 4423.

⁴ Федеральный закон от 02.07.2021 № 319-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5147.

04.06.2020 № 719-П «О требованиях к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств и о порядке осуществления Банком России контроля за соблюдением требований к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств»¹. Данный документ вступил в силу с 1 января 2022 года. Он нацелен на реализацию банками мероприятий по выявлению и противодействию совершению финансовых сделок без волеизъявления клиента. В частности, банки будут обязаны обеспечить в своих мобильных приложениях и при оказании дистанционных услуг следующие возможности для своих клиентов: возможности контроля реквизитов распоряжений о переводе денежных средств при формировании (подготовке) электронных сообщений (пакета электронных сообщений) и их подтверждении; возможности на основании договора с банком устанавливать ограничения на:

- максимальную сумму перевода денежных средств за одну операцию и (или) за определенный период времени;
- перечень возможных получателей денежных средств;
- временной период, в который могут быть совершены переводы денежных средств;
- географическое местоположение устройств, с использованием которых может осуществляться формирование (подготовка) и (или) подтверждение клиентом оператора по переводу денежных средств электронных сообщений;
- перечень идентификаторов устройств, с использованием которых может осуществляться формирование (подготовка) и (или) подтверждение клиентом оператора по переводу денежных средств электронных сообщений;
- перечень предоставляемых услуг, связанных с осуществлением переводов денежных средств.

В целях улучшения выполнения финансовыми организациями требований законодательства по противодействию отмыванию доходов, полученных преступным путем, в декабре 2021 года Банк России запустил пилотную платформу «Знай своего клиента». На базе этой платформы банки смогут автоматически определять, к какой группе риска (с точки зрения «антиотмывочного» законодательства) относится тот или иной клиент. Банк России накопил значительный опыт в выявлении и квалификации подозрительных операций на разных звеньях платежных цепочек, кроме того, платформа будет использовать элемент искусственного интеллекта. Данные об отнесении клиента банка к группе высокого или низкого риска будут направляться в ежедневном режиме через личные кабинеты первых 40 банков-участников пилотного проекта. В середине 2022 года действие сервиса планируется распространить на все банковские организации.

¹ Положение Банка России от 04.06.2020 № 719-П «О требованиях к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств и о порядке осуществления Банком России контроля за соблюдением требований к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств» // Вестник Банка России. 2020. № 83.

Прозрачность финансовых операций позволяет государству реализовать не только фискальные и контрольные функции, но также улучшает макроэкономическое прогнозирование. В проекте основных направлений развития финансового рынка России на 2022-2024 годы Банк России запланировал проведение постоянного мониторинга трансграничных операций, а также оценку рисков, связанных с вложениями физических лиц-резидентов России в иностранные активы через российские и иностранные финансовые организации. Рост объема вложений физических лиц в иностранные ценные бумаги Банк России относит к источникам системных рисков, поскольку это усиливает зависимость платежного баланса и курса рубля от иностранных рынков. Указанные меры позволят своевременно нивелировать возможное влияние этих рисков на финансовую систему РФ в целом.

Исходя из законодательства, можно примерно определить предварительную структуру внутрибанковских правил осуществления операций с использованием платежных карт [2, с. 9].

В заключение хотелось бы еще отметить, что формирование системы обеспечения безопасности невозможно без подготовки квалифицированных специалистов. Установление новых стандартов профессиональной подготовки кадров - обязательное условие эффективной работы. В связи с этим привлекает внимание подготовленный в июне 2021 года проект приказа Министерства труда и социального развития РФ об утверждении профессионального стандарта «Специалист по информационной безопасности в кредитно-финансовой сфере». Этот Стандарт предусматривает знание, как нормативных правовых актов, так и информационных технологий, что, на наш взгляд, может потребовать дополнительного пересмотра образовательных программ юридических ВУЗов.

Библиография

1. *Горбатина Т.М.* Нормативно-правовое регулирование национальной платежной системы России [Текст] / Т.М. Горбатина, Н.М. Илларионова // Вестник Российского университета кооперации. – 2015. – № 3 (21). – С. 19–22.
2. *Коровяковский Д.Г.* Экономико-правовая безопасность в сфере безналичных расчетов пластиковыми (банковскими) картами [Текст] / Д.Г. Коровяковский // Финансы и кредит. – 2008. – № 1 (289). – С. 8–14.

**ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПАО «ГАЗПРОМ»**

Бекбергенева Дина Евгеньевна,

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры
общегуманитарных, социально-экономических, математических
и естественно-научных дисциплин
Оренбургского института (филиала)

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Байрамова Севинч Гараевна,

студент Оренбургского филиала

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет
имени Г.В. Плеханова»

г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматривается актуальный в современных условиях вопрос обеспечения экономической безопасности на предприятиях нефтегазовых отраслей и отмечается, что такие отрасли являются важным элементом экономической системы, нормальное функционирование которой возможно только при условии прогнозирования неблагоприятных явлений.

Ключевые слова: экономическая безопасность, угрозы, факторы, расходы, прибыль, управление, меры, мониторинг, диагностика.

Annotation. The article considers the issue of ensuring economic security at oil and gas enterprises that is relevant in modern conditions and notes that such industries are an important element of the economic system, the normal functioning of which is possible only if adverse events are predicted.

Keywords: economic security, threats, factors, expenses, profit, management, measures, monitoring, diagnostics.

В последнее время остро стоит вопрос обеспечения экономической безопасности на предприятиях нефтегазовых отраслей, так как они оказывают большое влияние при формировании платежного баланса нашей страны, стабильного поддержания курса национальной валюты, и преодоление кризисных ситуаций. Эффективное функционирование экономической безопасности на предприятии позволяет определить конкурентоспособность страны на мировой арене и условия жизнедеятельности населения.

Главное свойство, характеризующее безопасность системы, - сбалансированность внутренних и внешних условий ее существования, которая позволяет системе осуществлять интересы текущего и будущего ее развития. Любая взаимосвязь нарушает устойчивость системы. Когда нельзя реанимировать ее сбалансированность в режиме авторегуляции, и если, к примеру, сила ранее действовавшей отрицательной активности возросла или

возникла новая, то тогда нужно управление безопасностью. Наличие среди внешних условий экономической конкуренции рыночной неопределенности и коммерческого риска указывает на необходимость создания экономической защищенности [1].

Система экономической безопасности в ПАО «Газпром» (Газпром) ориентирована, прежде всего, на производственную безопасность и экологическую безопасность.

Кроме того, на финансовую безопасность оказывают влияние продажа газа и газового конденсата, как на территории страны, так и за ее пределами. В этом контексте размер экспортной выручки и управление составом затрат оказывают прямое влияние на прибыль от продаж. Своевременное управление и оптимизация прочих расходов благоприятно воздействуют на прибыль до налогообложения.

В итоге все эти факторы оказывают влияние на чистую прибыль, эффективность использования капитала и обязательств (рентабельность).

Для того чтобы понять и оценить уровень экономической безопасности ПАО «Газпром», необходимо знать факторы, которые ее определяют, и факторы, которые влияют на эффективность управления экономической безопасностью.

В связи с этим представим состав факторов экономической безопасности ПАО «Газпром» и разделим их на 4 группы (рис. 1):

1. макроэкономические факторы;
2. рыночные факторы;
3. финансовые факторы;
4. прочие факторы.

Представленные внешние факторы могут оказать, как отрицательное, так и положительное влияние на уровень экономической безопасности ПАО «Газпром».

Рисунок 1 – Внешние факторы воздействия на экономическую безопасность ПАО «Газпром»

Макроэкономические факторы

- Экономически санкции, экономическая агрессия в отношении России со стороны Европы
- Препятствия строительству российских трубопроводов европейских государств
- Темпы экономического роста мирового топливно-экономического комплекса
- Уровень международной кооперации
- Выхода в новые поисковые зоны, вовлечения нетрадиционных и трудноизвлекаемых запасов

Рыночные факторы

- Снижение потребительского и производственного спроса
- Повышение цен на сырье и готовую продукцию (газ, газовый конденсат, нефть, электроэнергия)
- Высокая конкуренция между ведущими нефтегазовыми компаниями
- Чувствительные колебания к экономической конъюнктуре (на сырую нефть, природный газ и другие сырьевые товары) на мировом рынке

Финансовые факторы

- Возникновение финансового убытка, вызванного неисполнением покупателем или контрагентом своих договорных обязательств
- Управление рисками, связанные с привлечением заемных средств
- Валютные риски связанные с наличием заемных средств, которые выражены в валюте
- Подверженность процентным рискам

Прочие факторы

- Управление коррупционными рисками
- Влияние изменения налогового законодательства Российской Федерации
- Нестабильная макроэкономическая ситуация привлечения партнеров для реализации совместных проектов

Представленные внешние факторы при их неконтролируемом воздействии и неспособности формировать барьеры окажут отрицательное влияние на деятельность крупнейшего монополиста Российской Федерации, негативно отразятся на прибыли ПАО «Газпром», на нефтегазовых доходах федерального бюджета. В настоящее время в данной организации стабильно противостоят факторам внешнего воздействия на уровень экономической безопасности компании, и поэтому Газпром является лидером по запасам газа в мире, а также по добыче газа, по протяженности газотранспортной сети.

Кроме внешних факторов, оказывающих влияние на экономическую безопасность Газпрома, также важны и внутренние факторы, такие, как [3]:

1) инвестиционно-технические факторы (вложение инвестиционных ресурсов в поиск новых месторождений, поиск эффективных месторождений и затраты в геологоразведку, патентование и лицензирование);

2) факторы материально-технического обеспечения (обеспеченность основными средствами для совершения всех геологоразведочных работ и

производственного процесса, включая транспортировку добытого газа и нефти);

3) производственные факторы (оказывают влияние на эффективность организации производственного процесса);

4) кадровые факторы (оказывают не меньшее значение, ведь эффективность деятельности не возможна без слаженной и грамотной работы персонала, высокой производительности труда);

5) сбытовые факторы (правильная сбытовая политика, хорошо налаженные связи с заказчиками, покупателями влияют на финансовые результаты деятельности, рост прибыли, рост объема продаж);

6) финансовые факторы (предполагает стабильность или нестабильность финансовой безопасности предприятия);

7) экологические факторы (данная группа оказывает влияние на экологическую безопасность предприятия).

В целом эффективность деятельности ПАО «Газпром» достигается за счет предотвращения влияния угроз на экономическую безопасность по всем ключевым направлениям.

Кроме того, стоит отметить, что такие крупные организации нефтегазовой отрасли, как Газпром, больше всего подвержены угрозам банкротства, которые оказывают непосредственное влияние на экономическую безопасность [4]. Для этого нужно провести оценку реальной ситуации на стадии прогноза и составить стратегический план работы. Проведем расчеты экономической безопасности ПАО «Газпром» за 2018-2020 годы по авторской методике (табл. 1).

Таблица 1 – Расчет экономической безопасности ПАО «Газпром» за 2018-2020 годы [2]

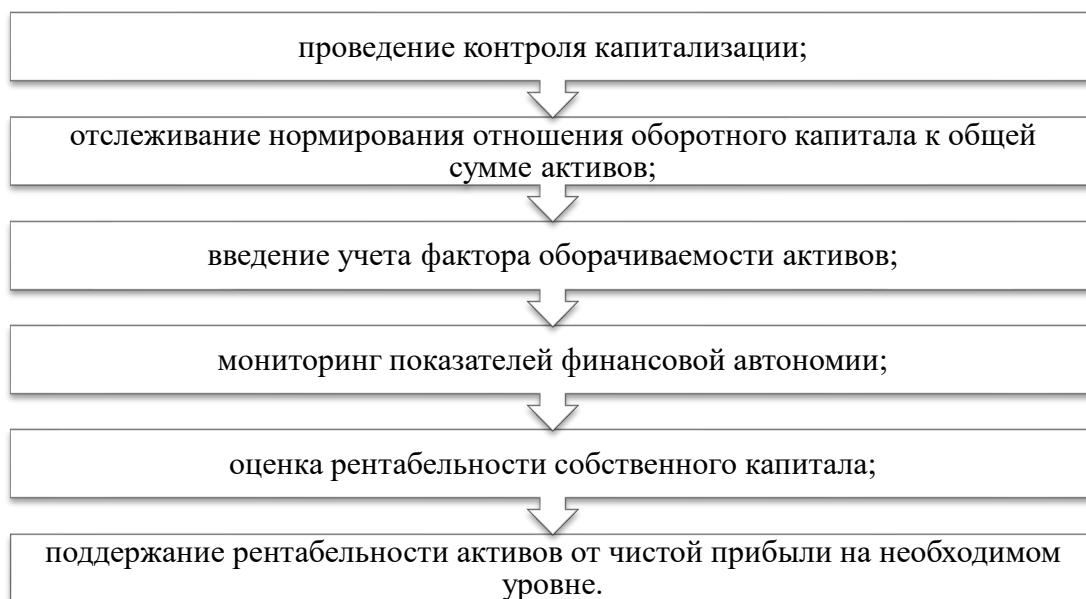
Название коэффициента	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Рекомендуемое значение
X ₁ – Коэффициент капитализации	0,48	0,45	0,54	>1
X ₂ – Отношение оборотного капитала к общей сумме активов	0,12	0,08	0,09	>0,1
X ₃ – Коэффициент оборачиваемости активов	0,34	0,30	0,26	>1
X ₄ – Коэффициент текущей ликвидности	2,01	1,71	1,69	>1,5
X ₅ – Коэффициент автономии (финансовой независимости)	0,68	0,69	0,65	>1
X ₆ – Коэффициент рентабельности собственного	0,09	0,02	0,02	>0,2

капитала				
X ₇ – Отношение нераспределенной прибыли к активам	0,32	0,34	0,28	>0,1
X ₈ – Отношение текущих обязательств к текущим активам	0,50	0,58	0,59	>0,15
X ₉ – Рентабельность активов от чистой прибыли	0,06	0,05	0,06	>1
X ₁₀ – Коэффициент абсолютной ликвидности	0,60	0,41	0,41	>0,2
Z – Вероятность банкротства	2,53	2,24	2,21	>3

На основе полученных данных видно, что в компании Газпром низкая финансовая безопасность и устойчивость тенденции к укреплению. С помощью авторской методики были выявлены проблемные зоны, на которые должны обратить руководители компании в поддержании высокого уровня экономической безопасности.

На основе проведенного анализа экономической безопасности ПАО «Газпром», нужно устранить «красные» зоны и укрепить экономическую безопасность путем принятия руководством управленческих решений (рис. 2).

Рисунок 2 – Управленческие решения по устранению и укреплению экономической безопасности в ПАО «Газпром»



Так, методика проведения учета экономической безопасности компании позволит более результативно проводить мониторинг уровня экономической безопасности в режиме действительного времени, который будет работать на

опережение, как предупредительная мера по снижению основных экономических рисков компании.

Итак, в заключение отметим, что для реализации управления экономической безопасностью нужны существенные организационные усилия, затраты времени и прочих ресурсов. Для повышения эффективности экономической безопасности ПАО «Газпром» необходимо проведение мер, направленных, как на краткосрочную, так и на долгосрочную перспективу. В первую очередь важно проводить частый мониторинг и диагностику экономической безопасности. Во вторую очередь необходимо обращать внимание на выявленные проблемы и разработать комплексные мероприятия для получения большего экономического эффекта от деятельности предприятия.

Библиография

1. *Бекбергенева Д.Е.* Характеристика и ключевые решения процесса построения цифровой экосистемы [Текст] / Д.Е. Бекбергенева // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 8 (121). – С. 1080–1083.

2. *Шепелевич С.С.* Государственная кадровая политика и механизм ее реализации [Текст]: учебное пособие / С.С. Шепелевич, Д.Е. Бекбергенева; Оренбургский филиал РАНХиГС. – Оренбург: Агентство-Пресса, 2019. – 53 с.

3. Экономическая безопасность: концепция, стандарты [Текст]: сборник статей / Л.Н. Родионова. — М.: Русайнс, 2021.

4. Экономическая безопасность предприятия: учетно-аналитическое обеспечение [Текст]: монография / М.А. Азарская, В.Л. Поздеев. – Йошкар-Ола: Поволжский государственный технологический университет, 2015. – 216 с.

УДК 332.02

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ)

Бекбергенева Дина Евгеньевна,

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры
общегуманитарных, социально-экономических, математических

и естественно-научных дисциплин

Оренбургского института (филиала)

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Немолочнова Кристина Олеговна,

студент Оренбургского филиала

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет

имени Г.В. Плеханова»

г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В данной статье представлен анализ эффективности закупочной деятельности государственных заказчиков Оренбургской области. В заключении делается вывод о том, что государственные закупки являются одним из основных элементов экономической безопасности региона.

Ключевые слова: экономическая безопасность, единая информационная система, регион, потребности, государственные закупки, государственные заказчики, средства.

Annotation. This article presents an analysis of the effectiveness of procurement activities of state customers of the Orenburg region. In conclusion, it is concluded that public procurement is one of the main elements of the economic security of the region.

Keywords: economic security, unified information system, region, needs, public procurement, government customers, funds.

В современном мире экономическая безопасность региона состоит из особой сложной многоплановой структуры, которая осуществляется посредством реализации различных интересов на внутреннем и внешнем уровне. Одну из значимых ролей в обеспечении экономической безопасности региона играет система государственных закупок, прежде всего, потому, что государственные и региональные решения принимаются за счет функционирования данного инструмента, обеспечивая при этом государство необходимыми товарами, работами и услугами в нужном объеме [5].

Для того, чтобы понять роль системы государственных закупок в обеспечении экономической безопасности региона, необходимо рассмотреть основные направления закупочной деятельности (рис. 1).

Рисунок 1 – Основные направления закупочной деятельности

1) техника, спецтехника, автотранспорт, горюче-смазочные материалы

2) медикаменты, медицинская техника и продовольствие для различных объектов здравоохранения, образования, социальной поддержки населения и др.

3) работы по строительству зданий и сооружений гражданского и оборонного характера

4) оборудование, полиграфическая продукция, мебель, канцелярско-офисные товары для государственных учреждений, оказание им строительно-ремонтных услуг

5) работы по строительству государственного жилищного фонда

6) продовольствие и другие виды товаров для размещения в государственных резервах

7) товары и их поставка для обеспечения и реализации государственных целевых программ, частично или полностью финансируемых за счет бюджетных средств.

Проанализировав основные направления, можно сделать вывод о том, что в целом закупочная деятельность оказывает общее комплексное влияние на экономику региона. При осуществлении и реализации своих функций система

государственных закупок одновременно с решением проблемы обеспечения государственных и муниципальных нужд является одним из основных инструментов экономической политики государства.

По данным единой информационной системы (далее - ЕИС), общая сумма размещенных контрактов в РФ составила 8.938,39 млрд. руб., в том числе по Оренбургской области – 45,24 млрд. руб. [4]

Кроме того, необходимо рассмотреть деятельность по осуществлению государственных закупок с точки зрения эффективности, ведь государство способно сэкономить определенную долю средств, благодаря конкурсной (конкурентной) основе, что в свою очередь позволяет более рационально расходовать бюджетные средства (табл. 1).

Таблица 1 – Закупочная деятельность государственных и муниципальных заказчиков Оренбургской области за 2018-2020 годы

Год	Извещения		Общая сумма размещенных контрактов, млрд руб.	Количество размещенных контрактов	Экономия		Планы-графики	
	всего	Общая сумма НМЦК, млрд. руб.			Относительная, %	млрд. руб.	Количество	Общая сумма, млрд. руб.
2018	36 905	32,44	28,98	39 760	6,36	1,61	2 991	43,84
2019	34 060	88,83	59,35	36 628	4,58	2,36	2 939	88,44
2020	24 662	60,87	45,24	34 707	7,67	2,79	2 730	69,03

Проанализировав закупочную деятельность государственных и муниципальных заказчиков за 2018-2020 годы важно отметить, что в ЕИС в 2020 году зарегистрировано 2.730 заказчика от Оренбургской области. В 2018 году число зарегистрированных заказчиков, осуществляющих закупки, составило 2.991 государственных заказчика. За 2018-2020 годы их число уменьшилось на 261 единицы. При этом наблюдается рост общей суммы размещенных контрактов в 1,6 раз и сокращение извещений. Так, число извещений в 2020 году составило 24.662 единицы на общую сумму начальных максимальных цен контрактов около 60 млрд. руб. [2]

За 2018-2020 годы экономия средств по результатам проведения процедур по определению поставщиков, подрядчиков и исполнителей за 2019 и 2020 годы составила 2,36 и 2,79 млрд. руб. соответственно. Экономия средств по контрактам, заключенным в РФ, составила в 2018 году – 6,36%, в 2019 году – 4,58% и 7,67% - в 2020 году. Повышение показателя экономии бюджетных средств способствует повышению уровня экономической безопасности региона, так как одной из причин данного изменения может являться нормальная конкуренция среди поставщиков, подрядчиков и исполнителей на процедурах, проводимых государственными заказчиками Оренбургской области.

В настоящее время происходит постоянное совершенствование нормативно-правовой базы системы государственных закупок, однако

некоторые моменты деятельности по осуществлению контрактной системы имеют определенные недоработки и нуждаются в изменении. Важно отметить и отрицательные стороны деятельности по осуществлению государственных и муниципальных закупок.

На стадии выбора поставщика или осуществления государственного заказа могут проявиться различные криминальные явления, которые являются основной угрозой в сфере закупок. К таким угрозам относятся деяния, предусмотренные Уголовным кодексом РФ, в том числе: мошенничество, присвоение и растрата, злоупотребления должностными полномочиями, нецелевое расходование средств бюджета, выделенных на покупку товаров для государственных нужд, а также ряд других правонарушений, которые могут нанести значительный ущерб экономике и населению [1].

Несмотря на негативные проявления данной деятельности, стоит отметить, что система государственных закупок является важнейшим и необходимым элементом в обеспечении экономической безопасности. Она непосредственно связана с функционированием бюджетного сектора в экономике, оказывает значительное влияние на обеспечение различных отраслей государственного управления [3].

Итак, сфера деятельности по осуществлению государственных закупок является эффективным инструментом обеспечения экономической безопасности, помогая государству решать различные проблемы и задачи, что, в свою очередь, благотворно влияет на благосостояние народа.

Библиография

1. *Бекбергенева Д.Е.* Анализ состояния и динамики показателей социально-экономического роста и развития регионов [Текст] / Д.Е. Бекбергенева // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – 2020. – № 4 (34). – С. 8–13.

2. *Бекбергенева Д.Е.* Исследование показателей инновационного развития России в условиях цифровой экономики [Текст] / Д.Е. Бекбергенева // Экономические науки. – 2020. – № 184. – С. 41–46.

3. *Караханян А.В.* Закупки как эффективный инструмент обеспечения экономической безопасности государства [Электронный ресурс] / А.В. Караханян, А.Г. Светлаков // Вестник Прикамского социального института. – 2018. – № 3 (81). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zakupki-kak-effektivnyy-instrument-obespecheniya-ekonomicheskoy-bezopasnosti-gosudarstva> (дата обращения: 19.11.2021).

4. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок [Электронный ресурс]. – URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 19.11.2021).

5. *Шепелевич С.С.* Прогнозирование базовых условий социально-экономического развития [Текст] / С.С. Шепелевич, Д.Е. Бекбергенева // Экономика и предпринимательство. – 2019. – № 3 (104). – С. 219–229.

Раздел 4. Актуальные вопросы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации

УДК 342.5

МЕСТО ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глебова Юлия Ивановна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и финансового права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье определяется место информационной безопасности в системе национальной безопасности, исходя из того, что в содержании понятия «национальная безопасность» можно выделить различные структурные элементы (компоненты), одним из которых является информационная безопасность. При этом обеспечение информационной безопасности предусматривает наличие законодательства и государственной системы защиты информации в этой сфере.

Ключевые слова: национальные интересы, национальная безопасность, информационная безопасность, информация, тайна, защита, криптовалюта.

Annotation. The article defines the place of information security in the national security system, based on the fact that in the content of the concept of "national security" it is possible to distinguish various structural elements (components), one of which is information security. At the same time, ensuring information security provides for the existence of legislation and a state information protection system in this area.

Keywords: national interests, national security, information security, information, secrecy, protection, cryptocurrency.

Необходимым условием нормального существования и развития каждого общества является защищенность от внешних и внутренних угроз, устойчивость к попыткам внешнего давления, способность как парировать подобные попытки и нейтрализовать возникающие угрозы, так и обеспечивать такие внутренние и внешние условия существования страны, которые гарантируют возможность стабильного и всестороннего прогресса общества и его граждан. Для характеристики этого состояния используется понятие национальной безопасности.

В соответствии со статьей 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 №

400¹ (далее – Стратегия национальной безопасности), национальная безопасность Российской Федерации - состояние защищенности национальных интересов РФ от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны. Национальная безопасность включает в себя сбережение народа России и развитие человеческого потенциала, оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией РФ и законодательством РФ и, прежде всего, государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

В этой связи в содержании понятия «национальная безопасность» можно выделить различные структурные элементы (компоненты), одним из которых является информационная безопасность.

Под информационной безопасностью России понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства.

Учитывая то, что в условиях информатизации страны, развития информационных технологий информационные ресурсы формируются во всех сферах деятельности, и в первую очередь в политической, военной, экономической, научно-технической, информационную безопасность следует рассматривать как комплексный показатель национальной безопасности. Этим определяется ее важное место и одна из ведущих ролей в системе национальной безопасности страны в современных условиях.

Обеспечение информационной безопасности осуществляется в рамках обеспечения национальной безопасности. Национальная безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического и иного характера, адекватных угрозам жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Политика России в области национальной безопасности строится на основе Стратегии национальной безопасности РФ. Стратегия национальной безопасности РФ – последовательно проводимый Российской Федерацией курс на укрепление обороноспособности, внутреннего единства и политической стабильности, на модернизацию экономики и развитие промышленного потенциала обеспечил укрепление суверенной государственности России как страны, способной проводить самостоятельную внешнюю и внутреннюю

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

политику, эффективно противостоять попыткам внешнего давления. Стратегия является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты РФ, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития РФ на долгосрочную перспективу. Состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности. Ее составной частью выступает обеспечение информационной безопасности, целью которой, в свою очередь, является укрепление суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве [2, с. 57].

В развитие предыдущей Стратегии национальной безопасности РФ была принята Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, введенная в действие Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646. Данная Доктрина представляет собой систему официальных взглядов на обеспечение национальной безопасности РФ в информационной сфере. В ней определены национальные интересы в информационной сфере, введены основные информационные угрозы и состояние информационной безопасности, сформулированы стратегические цели и основные направления обеспечения информационной безопасности, описаны организационные основы обеспечения информационной безопасности. В отличие от ранее действовавшей Доктрины 2000 года, в настоящей Доктрине определена возможность следовать тенденциям глобальной информатизации.

В ней также сформулированы основные положения государственной политики обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а в качестве приоритетного направления такой политики называется правовое обеспечение информационной безопасности, которое должно базироваться, прежде всего, на соблюдении принципов законности и баланса интересов граждан, общества и государства в информационной сфере [1, с. 41].

Основным источником правового обеспечения информационной безопасности является Конституция РФ, где указано:

- каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23);

- сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ст. 24);

- каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (ст. 29);

- каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42).

К законам и другим нормативным правовым актам РФ, регулирующим отношения в области безопасности, в частности, относятся:

- Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»¹, в статье 5 которого установлено, что правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности;

- Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»² (далее – Закон об информации), согласно части 4 статьи 6 которого владелец информации обязан принимать меры по ее защите, из чего следует, что защита информации (информационная безопасность) – совокупность обязательных действий владельца информации не только по ее защите (защита от уничтожения, распространения, копирования и т.д. но и по реализации права на доступ к ней;

- ряд других федеральных законов (например, Федеральный закон от 21.09.1993 № 182-ФЗ «О государственной тайне»; Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»; Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»; Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи»);

- конституции, законы, нормативные акты республик;

- нормативные акты органов власти и управления краев, областей, принятые в пределах их компетенции;

- международные договоры и соглашения, заключенные или признанные РФ.

В целом развитие законодательной базы в области информационной безопасности происходит по четырем основным направлениям:

- защита сведений, составляющих государственную тайну;

- защита конфиденциальной информации;

- защита авторского права в сфере информатизации;

- защита права на доступ к информации.

С формированием информационного общества поток информации в мире непрерывно растет, что обеспечивается технологиями, которые постоянно совершенствуются и дорабатываются, а также внедрением новых возможностей в систему общественного взаимодействия. Право же старается успеть за новыми возможностями. Вместе с тем защита прав личности, корпоративной тайны, государственной тайны сейчас, скорее, вопрос не только права, но и физики, и математики. А, значит, недостаточно принять нормативный правовой акт и тем самым закрыть пробел, но и нужно создать технологическую основу

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

² Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3448.

для его реализации [3]. Этим обусловлено принятие новых документов, к которым можно отнести Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, который направлен на регулирование криптовалюты, а также новую редакцию Закона об информации, в котором появились нормы о борьбе с «пиратством».

Несмотря на то, что отставание от технологий чрезмерно велико, процесс все же постепенно идет. Так, в Государственную Думу Федерального Собрания РФ было внесено более десяти проектов, касающихся непосредственно мер по защите персональных данных. При этом были введены уточнения обязанностей организатора распространения информации в сети, уточнения порядка обработки персональных данных по поручению оператора, уточнения требований по обеспечению безопасности обрабатываемых персональных данных, уточнения сведений, передаваемых оператором связи и других данных. В техническом плане постоянно совершенствуются способы шифрования криптографии (например, разрабатываются новые системы токенов для обеспечения информационной безопасности пользователя).

Что же касается системы национальной безопасности РФ, то ее образуют следующие субъекты:

- органы законодательной, исполнительной и судебной власти;
- государственные, общественные и иные организации и объединения;
- граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом.

Для рассмотрения вопросов внутренней и внешней политики РФ в области обеспечения безопасности, стабильности и правопорядка создан Совет безопасности РФ при Президенте РФ. Этот орган ответственен за состояние защищенности национальных интересов от внешних и внутренних угроз. Совет безопасности РФ в соответствии с основными задачами его деятельности образует постоянные межведомственные комиссии, которые могут создаваться на функциональной или региональной основе. В частности, Межведомственная комиссия по защите государственной тайны разрабатывает и координирует федеральные программы по защите информации, составляющей государственную тайну.

Итак, в заключение еще раз подчеркнем, что обеспечение информационной безопасности осуществляется в рамках обеспечения национальной безопасности России и предусматривает наличие законодательства и государственной системы органов в этой области.

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5018.

Библиография

1. *Бецков А.В.* О некоторых аспектах правового обеспечения информационной безопасности [Текст] / А.В. Бецков // Академическая мысль. – 2018. – № 3.
2. *Вострецова Е.В.* Основы информационной безопасности [Текст]: учебное пособие для студентов вузов / Е.В. Вострецова. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 204 с.
3. *Дурницын И.* Развитие права в сфере информационной безопасности [Электронный ресурс] / И. Дурницын // Гарант. – URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения 10.11.2021).

УДК 519.72

СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ДЕСТРУКТИВНОМУ КОНТЕНТУ В СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЯХ

Габдуллина Ольга Геннадьевна,

кандидат технических наук, доцент, доцент кафедры
общегуманитарных, социально-экономических, математических
и естественно-научных дисциплин
Оренбургского института (филиала)

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье речь идет о том, что развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия теперь признаются принципиально новым стратегическим национальным приоритетом. В этой связи необходима разработка специализированных методов поиска наиболее вредоносных источников информации в социальных сетях.

Ключевые слова: информация, социальная сеть, угроза, деструктивный контент, информационная безопасность, мониторинг.

Annotation. The article is about the fact that the development of a secure information space, the protection of Russian society from destructive informational and psychological effects are now recognized as a fundamentally new strategic national priority. In this regard, it is necessary to develop specialized methods for finding the most malicious sources of information in social networks.

Keywords: information, social network, threat, destructive content, information security, monitoring.

Президент РФ Владимир Путин своим Указом¹ от 02.07.2021 № 400 утвердил Стратегию национальной безопасности Российской Федерации.

В документе в числе девяти стратегических национальных приоритетов названа информационная безопасность. В сравнении с предыдущей редакцией появился принципиально такой новый пункт национальных интересов, как «развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия». Для достижения приоритетной цели потребуется обеспечить бесперебойное функционирование критически важной информационной инфраструктуры, оградить российское общество от деструктивного информационного воздействия со стороны террористических и экстремистских организаций, спецслужб и пропагандистских структур иностранных государств и перейти к использованию российских информационных технологий и оборудования.

В частности, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации предусмотрено:

«52. В целях дестабилизации общественно-политической ситуации в Российской Федерации распространяется недостоверная информация, в том числе заведомо ложные сообщения об угрозе совершения террористических актов. В информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещаются материалы террористических и экстремистских организаций, призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, совершению самоубийства, осуществляется пропаганда криминального образа жизни, потребления наркотических средств и психотропных веществ, размещается иная противоправная информация. Основным объектом такого деструктивного воздействия является молодежь.

57. Достижение цели обеспечения информационной безопасности осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение следующих задач:

1) формирование безопасной среды оборота достоверной информации, повышение защищенности информационной инфраструктуры Российской Федерации и устойчивости ее функционирования;

2) развитие системы прогнозирования, выявления и предупреждения угроз информационной безопасности Российской Федерации, определения их источников, оперативной ликвидации последствий реализации таких угроз;

3) предотвращение деструктивного информационно-технического воздействия на российские информационные ресурсы, включая объекты критической информационной инфраструктуры Российской Федерации;

4) создание условий для эффективного предупреждения, выявления и пресечения преступлений и иных правонарушений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий».

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

В силу статьи 15.3. Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ незамедлительное ограничение доступа на территории Российской Федерации производится в отношении интернет-ресурсов, распространяющих:

- информацию с призывами к массовым беспорядкам;
- информацию с призывами к осуществлению экстремистской деятельности;
- информацию с призывами к участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка;
- информационные материалы иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации.

Более того, Роскомнадзор утвердил Порядок взаимодействия заинтересованных органов при выявлении противоправного контента.

Расследование противоправной деятельности, касающейся распространения материалов с признаками экстремизма в сети Интернет на сайтах, не зарегистрированных в качестве СМИ, относится к компетенции правоохранительных органов. В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248, МВД России на основании Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»² принимает меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности.

Согласно статье 280 Уголовного кодекса Российской Федерации³ за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности предусматривается уголовная ответственность. В силу статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации⁴ предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьей 280 УК РФ, производится следователями органов Федеральной службы безопасности РФ.

Создание и внедрение средств противодействия деструктивным контентам является актуальной задачей не только в нашей стране. Например, в КНР информационное пространство защищено фильтром «Золотой щит», блокировке также подвергаются социальные сети YouTube, Instagram, Facebook.

С каждым днем в России растет число пользователей социальных сетей, увеличивая потенциальную базу воздействия деструктивного контента. Такие

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть 1). Ст. 3448.

² Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

популярные зарубежные социальные сети, как YouTube и Instagram, через распространяемую в них информацию могут побуждать к опасным для общества действиям.

Особую опасность представляют так называемые «сообщества выживальщиков», пользователи которых демонстрируют навыки по оборудованию лагеря, учат стрелять из разных видов оружия [1]. Такие группы обладают свойством саморегулирования, и, несмотря на блокировку отдельных сайтов, продолжают распространять деструктивный контент. Опасность деструктивного контента проявляется, в первую очередь, в том, что он способен изменять сознание пользователей. Например, в Instagram регистрируются аккаунты боевиков, публикующих фотографии, на которых они позируют с детьми и котиками на фоне красивых пейзажей, обещающие подписчикам красивую гламурную жизнь, попутно вовлекая их в деструктивный контент.

«Фильтрация» контента связана с невозможностью внести изменения в исходный код социальной сети, имеющей зарубежное происхождение. Следует отметить, что на многих ресурсах присутствует кнопка «Жалоба», позволяющая сообщить администрации социальной сети о нежелательном контенте, однако многие пользователи ее игнорируют. В этой связи отдельные авторы предлагают ввести независимый программный контроль за потенциально опасными блогерами, оказывающими негативное влияние на аудиторию посредством психологического воздействия [2, с. 256].

Достижение цели обеспечения информационной безопасности в социальных сетях возможно только при решении следующих задач:

1) проведение мониторинга социальных сетей на предмет обеспечения их безопасности;

2) оценка риска противоправных действий пользователей, вызванных указанным контентом.

Итак, в заключение отметим, что на первом этапе обеспечения информационной безопасности проводится поиск возможных распространителей деструктивного контента, который реализуется на основе различных методов контент-анализа. Следующим этапом является анализ влияния пользователей в сформированных наборах на аудиторию. Далее, после выявления основных узлов, создающих риск заражения простых пользователей деструктивным контентом, применяются меры по устранению угрозы. При этом зарубежные социальные сети не являются союзником наших государственных органов и не предоставляют возможностей активного анализа своих пользователей. В этой связи необходимы разработка специализированных методов обхода блокировок и наращивание темпов поиска потенциальных угроз.

Библиография

1. Как террористы используют соцсети для вербовки [Электронный ресурс]. – URL: <https://rb.ru/story/isis-uses-social-media/> (дата обращения 19.11.2021).

2. *Ишков Д.А.* Автоматизация поиска распространителей деструктивного контента в социальных сетях [Текст] / Д.А. Ишков, Е.Р. Нежелский, М.Н. Степанов // *Информация и безопасность.* – 2019. – Т. 22. – № 2. – С. 256–259.

УДК 519.72

ПРАВОВЫЕ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БИОМЕТРИЧЕСКИХ МЕТОДОВ ИДЕНТИФИКАЦИИ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Черняев Сергей Валентинович,

кандидат технических наук, доцент

кафедры общегуманитарных, социально-экономических,
математических и естественно-научных дисциплин

Оренбургского института (филиала)

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

г. Оренбург, Российская Федерация,

Черняев Валентин Сергеевич,

магистрант программы «Аудит информационной безопасности»
направления «Информационная безопасность»

ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет
«Московский институт электронной техники»

г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье проводится анализ технических и правовых подходов к авторизации физических лиц в киберпространстве на основе двухфакторной биометрической идентификации с учетом вступающих в силу в январе 2022 года изменений российского законодательства. В качестве защиты персональных биометрических данных граждан предлагается активно развивать и использовать технологии «отменяемой биометрии», при которой отсутствует необходимость хранения исходных биометрических образов.

Ключевые слова: персональные данные, двухфакторная идентификация, биометрическая идентификация, Регламент GDPR, единая биометрическая система, отменяемая биометрия.

Annotation. The article analyzes technical and legal approaches to the authorization of individuals in cyberspace based on two-factor biometric identification, taking into account the changes in Russian legislation coming into force in January 2022. As a protection of personal biometric data of citizens, it is proposed to actively develop and use technologies of "cancellable biometrics", in which there is no need to store the original biometric images.

Keywords: personal data, two-factor identification, biometric identification, GDPR Regulation, unified biometric system, revocable biometrics.

Одной из системообразующих задач, требующих решения при развитии цифровых услуг в виртуальном киберпространстве, является проблема идентификации физических лиц. Наиболее распространенные на данный момент технологии в своей основе задействуют механизмы, опирающиеся на концепцию верификации тех или иных аналогов простой цифровой подписи.

Простая электронная подпись, проставленная определенным лицом, формируется посредством использования кодов, паролей или иных средств и подтверждает факт формирования электронной подписи именно данным индивидом. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи»¹ электронная подпись - информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана с такой информацией и которая используется для определения лица, подписывающего информацию. Под это определение подпадают широко используемые в банковской среде SMS-подтверждения онлайн-транзакций в системах удаленного банковского обслуживания, двухфакторная авторизация на сайтах в сети «Интернет», в социальных сетях и т.д. Данная технология основана на идее знания двух характеристик: изначально известного пользователю секретного ключа (пароля) и дополнительно сообщаемого факта – уникального кода, который сгенерирован информационной системой и передается пользователю [3] в момент совершения юридически значимого действия. Вместо использования достаточно затратных на больших объемах SMS-сообщений для двухфакторной авторизации могут применяться технологии входящего звонка Call Password, когда в качестве кода авторизации используются четыре или шесть последних цифр номера телефона, с которого осуществляется вызов, либо push-сообщения в приложении, связанном с информационной системой².

Однако такого рода подход страдает одним серьезным недостатком, ведь, по сути, идентифицируется не само лицо, а происходит верификация некоторого действия, которое априори приписывается самому определяемому лицу. Аналогичным способом, как при использовании системы контроля доступа идентифицируется технический компонент – смарт-карта, или цифровой токен-ключ, который принадлежит некоторому лицу, считается, что именно это лицо осуществляет действие по авторизации в системе. При неправомерном завладении техническим устройством идентификации доступ в систему может быть выполнен злоумышленником. Двухфакторная и тем более

¹ Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2036.

² CallPassword-авторизация клиентов с помощью входящего звонка // NEW TEL Телефония для бизнеса [Электронный ресурс] URL: <https://new-tel.net/uslugi/call-password/> (дата обращения: 10.11.2021).

многофакторная авторизация снижает риск наступления неблагоприятных последствий, но это не отменяет основного принципиального ограничения на опосредованность такого рода механизмов идентификации техническим устройством.

Альтернативным способом является использование биометрических методов идентификации физических лиц, то есть каких-либо индивидуальных уникальных биологических, либо физиологических или физических особенностей конкретного человека. Несомненным достоинством такого метода является то, что идентифицируется непосредственно сам субъект, а не представляющее его техническое устройство либо связанная с ним криптографическая запись, как и в случае использования парольной идентификации, либо идентификации по ключу электронной подписи. Физиологические особенности являются неотчуждаемыми, могут быть описаны у всех субъектов-физических лиц и в общем виде остаются неизменными в процессе всей жизни индивида.

Развитие перспективных технологий идентификации участников информационного взаимодействия, включая технологии биометрической идентификации, является одним из приоритетов Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»¹, реализуемой с 2019 года.

В биометрических системах используются два подхода к механизмам идентификации [1]:

1) динамические методы - отражают возможность считывания «слепок» активных действий индивидуума: голоса с характеристиками тембра и особенностей произношения, рукописных характеристик почерка, включая подпись, ритм ввода текста на клавиатуре компьютера;

2) статические методы - задействуют индивидуальные физиологические характеристики человека: характерные особенности лица человека, рисунки радужной оболочки глаз, папиллярных линий пальцев, геометрии лица кисти руки, ушной раковины, фрагментов ДНК.

Согласно исследованиям компании «J'son&PartnersConsulting» [2], структура российского рынка биометрических технологий смещена в сторону активного развития технологии распознавания лиц, которая увеличила свою долю на рынке более чем в шесть раз – почти до 50%, в отличие от мирового рынка, на котором продолжает доминировать технология распознавания по отпечаткам пальца. Для нашей страны, как считают эксперты, основным фактором роста является появление большого количества старт-ап-компаний, которые разрабатывают качественные алгоритмы на основе использования технологий машинного обучения нейросетей. Кроме того, в России (по

¹ Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7) / Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/> (дата обращения: 10.11.2021).

сравнению с миром) гораздо выше доля технологий распознавания по венам, где основной вклад в формирование спроса внесла компания «ПрософтБиометрикс».

Активному внедрению идентификации по распознаванию лиц, отпечатков пальца и голоса способствует снижение стоимости аппаратных компонентов идентификации – средств записи и обработки голоса сканеров отпечатков пальцев, цифровых фотокамер высокого разрешения, встроенных в смартфоны и ноутбуки. Помимо доступных разработчику сканеров получения первичной биометрической информации в его распоряжении находятся достаточно производительные вычислительные устройства, при помощи которых можно проводить первичную обработку биометрической информации.

По данным компании «JuniperResearch», среднегодовые темпы роста рынка мобильных устройств с функциями биометрии составят почти 26%, и их количество в мире увеличится до 760 млн. к концу 2022 года¹. Таким образом, в распоряжении разработчиков уже имеется широкий класс носимых устройств, позволяющих снимать и идентифицировать субъектов, используя двухфакторную биометрическую идентификацию по двум из трех параметров: голосовому слепку, биометрике лица и (или) папиллярным узорам.

Понятие и условия обработки биометрических персональных данных зафиксированы в статье 11 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»². Так, в этом Законе под биометрическими персональными данными понимаются сведения, которые характеризуют физиологические и биологические особенности человека, на основании которых можно установить его личность. В отличие от европейского законодательства, где биометрическая информация отнесена к особо защищаемой специальной категории персональных данных, в Российской Федерации такого рода информация вынесена в отдельную промежуточную категорию, занимающую промежуточное положение между «обычными» и специальными персональными данными.

Такой подход не согласуется с европейским подходом, изложенным в частности, в Регламенте Европейского Союза 2016/679³, где в статье 9, устанавливающей возможные исключения в части обработки специальных категорий, прямо указано, что генетические и биометрические данные для проведения уникальной идентификации физического лица относятся к специальной особо охраняемой информации и могут быть обработаны только

¹ Обзор международного рынка биометрических технологий и их применение в финансовом секторе / Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации (Банка России) [Электронный ресурс] URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/36012/rev_bio.pdf (дата обращения: 12.11.2021).

² Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3451.

³ Регламент (ЕС) № 2016/679 Европейского парламента и Совета ЕС о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий регламент о защите персональных данных) // СПС «КонсультантПлюс».

по прямому согласию субъекта персональных данных либо по закрытому перечню исключений, установленных частью 2 статьи 9 Регламента.

Последние изменения концептуальных основ регуляторного механизма по обработке биометрической информации были имплементированы в Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»¹ (далее – Закон об информации) Федеральным законом от 29.12.2020 № 479-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Согласно нормам данного Закона, в дополнение к Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА), была создана независимо функционирующая Единая биометрическая система (ЕБС), которая с 1 января 2022 года приобретает статус государственной информационной системы. В новой редакции Закона об информации в качестве субъектов идентификации указаны не граждане Российской Федерации, а физические лица, что дает потенциальную возможность вносить в указанные информационные системы записи иностранных граждан и лиц без гражданства.

С 1 января 2022 года статья 14.1. «Применение информационных технологий в целях идентификации физических лиц» Закона об информации дополняется пунктами 18.14.-18.37., в которых уточняются правовые механизмы идентификации с использованием ЕБС. Также Правительством РФ подготовлен ряд постановлений, конкретизирующих порядок применения вводимых норм.

Анализ новаций показал, что государство в сфере регулирования биометрических технологий идет по традиционному пути централизации и поддержки, прежде всего, собственного монопольного решения на основе ЕБС, законодательно вытесняя с рынка зарубежные решения, а также средние и мелкие отечественные компании.

Этому способствуют следующие законодательные ограничения:

1. Обработка биометрических персональных данных, необходимых для реализации полномочий государственных органов и (или) органов местного самоуправления, и (или) организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, осуществляется с применением только единой биометрической системы либо иных государственных систем (п. 18.14. ст. 14.1. Закона об информации).

2. Для биометрических систем аутентификации организаций помимо согласия физического лица и обеспечения мер информационной безопасности вводится процедура обязательной аккредитации, одним из условий которой

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3448.

² Федеральный закон от 29.12.2020 № 479-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 1 (часть I). Ст. 18.

является наличие значительных собственных и привлеченных финансовых средств:

- минимальный размер собственных средств (капитала) составляет не менее чем 500 млн. рублей (подп. 3 п. 18.32. ст. 14.1. Закона об информации);
- наличие финансового обеспечения ответственности за убытки, причинённые третьим лицам вследствие их доверия к результату аутентификации с использованием биометрических персональных данных, осуществленной организацией, в сумме не менее чем 100 млн. рублей (подп. 2 п. 18.32. ст. 14.1. Закона об информации).

Если фактическое отсечение иностранных компаний от данной деятельности может быть оправдано соображениями национальной безопасности, то непонятно, на основании каких расчетов были установлены пороговые значения в 500 млн. рублей собственных и 100 млн. рублей страховых средств для операторов биометрических систем, что на практике делает невозможным использование собственных коммерческих биометрических систем небольшими и средними российскими компаниями. На практике это приводит к невозможности использования биометрики на основе независимых от ЕБС решений даже такими крупными игроками рынка, как сервисы каршеринга, сети фитнес-центров, платформы гостиничного бронирования такие, как «Booking.com» и «Airbnb», сервиса «Avito» (принадлежит зарегистрированной в Нидерландах компании), а также банков вроде «Тинькофф» (принадлежит кипрской TCS Group) и экосистемы «Яндекса» (принадлежит нидерландской Yandex B.V.)¹.

Требования по наличию лицензии в области работы с криптографическими средствами защиты информации, владению на праве собственности сертифицированными аппаратными средствами криптографической защиты информации, а равно и наличие в штате оператора биометрической системы квалифицированного персонала (подп. 4, подп. 5, подп. 6 п. 18.29. ст. 14.1. Закона об информации) представляются вполне оправданными.

Распоряжением Правительства РФ² от 22.02.2018 № 293-р функции оператора ЕБС возложены на ПАО «Ростелеком». В решении биометрической идентификации от Ростелекома задействована двухфакторное распознавание по изображению лица и голосу абонента. Использование связки изображения и голоса позволяет получить точность распознавания 10⁻⁷, то есть на 10 млн. использований возможна только одна ошибка в авторизации³.

¹ Российские паспорта мало кому покажутся / Коммерсантъ [Электронный ресурс] URL: https://www.kommersant.ru/doc/4928909?from=doc_vrez (дата обращения: 12.11.2021).

² Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2018 № 293-р (ред. от 24.06.2021) «О возложении на публичное акционерное общество междугородной и международной электрической связи "Ростелеком" функций оператора единой информационной системы персональных данных» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 11. Ст. 1640.

³ Enabling biometric technologies to eliminate biometric data storage / Deep Fake Challenge [Электронный ресурс] URL: https://deepfakechallenge.com/wp-content/uploads/2020/05/Apr-26_Infinity_whitepaper.pdf (дата обращения: 15.11.2021).

К марту 2021 года в ЕБС были накоплены данные всего лишь порядка 164 тысячах человек, в то время, как, например, «Сбер» только за 2018 год собрал биометрические данные у нескольких миллионов своих клиентов. Естественно, это не устраивает государство, и изменения в правовом регулировании биометрической идентификации направлены на закрепление преимущественного положения ЕБС перед коммерческими решениями¹.

В частности, еще одним шагом на пути монополизации рынка и препятствием для развития альтернативного рынка коммерческих биометрических систем станет новый приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 10.09.2021 № 930 «Об утверждении порядка обработки, включая сбор и хранение, параметров биометрических персональных данных, порядка размещения и обновления биометрических персональных данных в единой биометрической системе и в иных информационных системах обеспечивающих идентификацию и (или) аутентификацию с использованием биометрических персональных данных физических лиц, а также требований к информационным технологиям и техническим средствам, предназначенным для обработки биометрических персональных данных в целях проведения идентификации», вступающий в действие с 1 марта 2022 года.

Данный приказ распространяет единый стандарт сбора биометрических образов персональных данных физического лица по двум категориям уже используемым оператором ЕБС ПАО «Ростелеком»: биометрических образцов данных изображения лица и биометрических образцов данных голоса на коммерческие биометрические системы. Технические требования к цифровому представлению биометрических образцов установлены в пунктах 10 и 11 приказа № 930. Особенно знаковым в данном контексте является то, что контроль качества собираемых образцов будет осуществляется в автоматизированном режиме с использованием программного обеспечения, предоставляемого оператором ЕБС.

На практике это означает, что при сборе биометрической информации принудительно будет обеспечена полная технологическая совместимость по выходным данным всех коммерческих биометрических систем с государственной ЕБС, то есть снимаются все технологические барьеры для обработки любых собранных на территории Российской Федерации биометрических данных при помощи единой государственной системы, что прямо противоречит одному из основных принципов обработки персональных данных – разделению персональных данных по целям сбора и обработки.

Итак, в заключение отметим, что одно из возможных решений данной проблемы лежит в технологической плоскости. Современные системы биометрической идентификации могут быть построены без необходимости хранения биометрических образов. Нет необходимости сохранять цифровые фотографии физических лиц, файлы голосовых сообщений и т.д. Системы

¹ Как работает Единая биометрическая система / Хабр [Электронный ресурс] URL: <https://habr.com/ru/company/rostelecom/blog/424751/> (дата обращения: 12.11.2021).

«отменяемой биометрии» накапливают только цифровые отпечатки биометрических данных, по которым принципиально невозможно восстановить исходное изображение либо голосовой слепок. Таким образом, может быть решена проблема недоверия граждан к биометрическим системам идентификации, накапливающим чувствительную категорию персональных данных, что в свою очередь послужило бы драйвером внедрения этой прогрессивной технологии в широкий спектр информационных систем.

Библиография

1. *Ворона В.А.* Биометрические технологии идентификации в системах контроля и управления доступом [Текст] / В.А. Ворона, В.О. Костенко // Computational nanotechnology. – 2016. – № 3. – С. 224–241.

2. *Пчеловодова Н.* Российский биометрический рынок в 2019-2022 годах [Электронный ресурс] / Н. Пчеловодова // Системы безопасности. – URL: <https://www.secuteck.ru/articles/rossijskij-biometricheskij-rynok-v-2019-2022-godah> (дата обращения: 12.11.2021).

3. *Cristofaro E.* A Comparative Usability Study of Two-Factor Authentication [Электронный ресурс] / E. Cristofaro, Honglu Du, J. Freudiger, G. Norcie; Cornell University ArXiv. – URL: <https://arxiv.org/pdf/1309.5344.pdf> (дата обращения: 10.11.2021).

УДК 342.721

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАЩИТЫ ГЕНЕТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Шарковская Евгения Андреевна,

старший преподаватель

кафедры гражданского права и процесса

Оренбургского института (филиала)

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье дана краткая характеристика сущности генетической информации, способов ее получения и использования, а также связанных с ними рисков. Анализ нормативного материала и литературы показал, что отношения по использованию генетической информации человека остаются неурегулированными. В связи с этим в работе предлагается в качестве главного ориентира для дальнейшей разработки норм в рассматриваемой сфере установить фундаментальные права и свободы человека.

Ключевые слова: персональные данные, генетическая информация, объект права, персонализированное лечение, дискриминация.

Annotation. The article gives a brief description of the essence of genetic information, ways of obtaining and using it, as well as the risks associated with them. Analysis of normative material and literature has shown that the relationship on the use of human genetic information remains unsettled. In this regard, the paper proposes to establish fundamental human rights and freedoms as the main guideline for the further development of norms in this area.

Keywords: personal data, genetic information, object of law, personalized treatment, discrimination.

Под генетической информацией понимаются наследуемые программы, содержащие сведения о строении и характере обмена составляющих организм веществ, заложенные в совокупности генов [2].

Источником получения генетической информации человека может быть любой его биологический материал, поскольку клетки тотипотентны, то есть каждая из них содержит полный объем генетических данных.

Однако сам факт доступа к биологическому материалу еще не представляет угрозы, поскольку для использования содержащейся в единицах такого биологического материала информации необходимо осуществить определенные манипуляции для извлечения, расшифровки, обработки, анализа данных. Для осуществления подобных операций требуется мощная биотехнологическая база. В то же время бесконтрольное обращение биологического материала человека может привести к несанкционированному использованию информации, содержащейся в клетках, например, крупными фармацевтическими или медицинскими компаниями.

С одной стороны, это позволит осуществлять максимально персонализированное лечение, точно адресуя те или иные средства медицинского применения на конкретную генетически обусловленную проблему. С другой стороны, неразумное использование генетической информации может привести к социальному расслоению, возникновению межличностных конфликтов, умалению чести и достоинства граждан. В качестве гипотетического примера приведем ситуации, когда на основе результатов генетического теста соискателю вакансии отказывают в приеме на работу или устанавливают повышенную ставку по кредиту или договору страхования.

Таким образом, проблема надлежащего правового регулирования обращения генетической информации назрела и требует разрешения.

Правовой режим генетической информации окончательно не определен. Информация была исключена из перечня объектов гражданских прав. Определенная последовательность генов, способы редактирования генов могут получить правовую охрану как объекты патентных прав [7, с. 290-321] при условии, что они не противоречат принципам гуманности и морали, а также являются результатом научно-технического труда человека, а не случайной мутацией или природным свойством. Некоторыми исследователями

генетическая информация рассматривается в качестве разновидности персональных данных.

Ни одна из этих характеристик не дает полноценного ответа на вопрос о том, какое место занимает информация в системе объектов правового регулирования. С точки зрения патентного права охране подлежит все же не сама генетическая информация как таковая, а способы работы с ней. Попытки охранять генетическую информацию в качестве персональных данных заходят в тупик, поскольку, строго говоря, такая информация по своей биологической сущности персональной не является. «Давая согласие на обработку своей генетической информации, субъект персональных данных также разрешает доступ к генетической информации своих родственников, следовательно, относить ее к персональным данным конкретного лица неправильно» [9, с. 108-118].

Нормативные правовые акты, составляющие действующее правовое регулирование, носят общий декларативный характер, и конкретных ответов на вопросы, связанные с защитой генетической информации, не содержат. Так, Федеральный закон от 05.07.1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»¹ в большей степени регулирует порядок осуществления манипуляций с генами, нежели сохранность информации. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»² содержит понятие информации и общие условия работы с ней, однако едва ли такие положения без дополнительной проработки можно применять к генетической информации.

Особое внимание государства к генетическим технологиям подтверждается наличием подзаконных актов, связанных с поручениями Президента РФ и программами развития, утвержденными Правительством РФ.

В юридической литературе наблюдается резкое увеличение числа публикаций, посвященных биомедицинской тематике в целом и генетической информации в частности. Примечательно, что ученых беспокоит не столько вопрос о месте генов, генетической информации в системе объектов прав, сколько все потенциальные угрозы, связанные с их использованием. Поднимаются темы дискриминации [1], защиты данных при генетическом тестировании и генотерапевтическом лечении [8, с. 65-72], перспективы развития геномной регистрации [6, с. 103-113].

Значение генетической информации крайне велико, однако ученые предостерегают от спекуляций на тему «генетического оружия» [4, с. 46]. Заблуждения достигли таких масштабов, что посчитали нужным высказаться представители Российской академии наук (РАН) в регулярно публикуемом

¹ Федеральный закон от 05.07.1996 № 86-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

² Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3448.

Бюллетене в защиту науки: «Реальную угрозу человечеству представляет биологическое оружие, основанное на возбудителях особо опасных инфекций вирусной, бактериальной и токсинной природы. Что касается «этнического оружия», то под этим термином подразумевают систему генетических подходов, якобы способных привести к гибели одних народов, не затрагивая другие. Создать такое «этническое оружие» невозможно» [3, с. 14-19].

Правовое регулирование использования и защиты генетической информации, на наш взгляд, в первую очередь должно исходить из права на неприкосновенность частной жизни, признанного в качестве одного из фундаментальных прав человека в таких международных документах, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года (ст. 12) и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года (ст. 8).

В то же время, согласно пункту 2 статьи 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, если вмешательство «предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц», то оно возможно.

Одним из компромиссных решений для достижения баланса между частным и публичным в регулировании обращения генетической информации может стать идея, выдвинутая Б.М. Кнопперс: «Отнесение генетических данных к медицинской информации и включение их в «большие данные» могут способствовать коллективному использованию этих данных и тем самым стать средством балансирования или предотвращения такой дискриминации» [5, с. 35-41].

Итак, подводя итог, можно отметить, что уровень развития действующего законодательства не позволяет осуществить защиту генетической информации граждан РФ надлежащим образом, а вопрос о судьбе генетической информации, зашифрованной в объектах, составляющих биологический материал человека, остается неурегулированным. Перспективные направления государственной политики в области использования генетической информации, связанные с диагностикой, секвенированием, редактированием, терапией не могут развиваться в отсутствие норм, регулирующих режим генетической информации, порядок и способы ее использования. Разработка таких норм должна опираться на фундаментальные права и свободы человека с учетом той пользы, которую могут принести персонализированные генетические технологии для лечения и профилактики заболеваний, улучшения качества жизни населения.

Библиография

1. *Богданова Е.Е.* Правовые проблемы и риски генетической революции: генетическая информация и дискриминация [Текст] / Е.Е. Богданова // *Lex Russica*. – 2019. – № 6 (151). – С. 18–29.

2. Большой энциклопедический словарь: в 2 т. [Текст] / гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Сов. энцикл., 1991. – Т. 1. – М.: Сов. энцикл., 1991. – 862 с.
3. В защиту науки [Текст]: бюллетень / отв. ред. Е.Б. Александров; составители Е.Б. Александров, А.Г. Сергеев; комиссия РАН по борьбе с лженаукой и фальсификацией научных исследований. – Бюллетень № 21. – М.: ПРОБЕЛ-2000, 2018. – 128 с.
4. *Владимиров В.Ю.* К вопросу о безопасности геномной информации [Текст] / В.Ю. Владимиров, И.Н. Горбулинская, С.Н. Кубитович // Биосфера. – 2018. – № 1. – Т. 10. – С. 42–47.
5. *Кнопперс Б.М.* Генетика, геномика и права человека [Текст] / Б.М. Кнопперс // Прецеденты Европейского суда по правам человека. – 2018. – № 3. – С. 35–41.
6. *Мохов А.А.* Геномная регистрация в России: проблемы и перспективы развития [Текст] / А.А. Мохов // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 7. – С. 103–113.
7. *Новоселова Л.А.* Генетическая информация как объект интеллектуальных прав [Текст] / Л.А. Новоселова, М.А. Кольздорф // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – № 2. – С. 290–321.
8. *Рассолов И.М.* Защита генетических данных при генетическом тестировании и генотерапевтическом лечении: информационно-правовые аспекты [Текст] / И.М. Рассолов, С.Г. Чубукова // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 5 (114). – С. 65–72.
9. *Рассолов И.М.* Биометрия в контексте персональных данных и генетической информации: правовые проблемы [Текст] / И.М. Рассолов, С.Г. Чубукова, И.В. Микурова // Lex Russica. – 2019. – № 1. – С. 108–118.

Раздел 5. Актуальные вопросы сбережения народа и обеспечения экологической безопасности Российской Федерации

УДК 342.734

НОВЫЕ МЕРЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ НЕГАТИВНЫХ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ТЕНДЕНЦИЙ В НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Хабибуллина Анна Сергеевна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В данной статье поднимается негативная демографическая проблема снижения численности населения России при снижении

рождаемости, для преодоления которой государство предпринимает новые меры социальной поддержки населения. При этом особое внимание в работе уделено анализу мероприятий по повышению благосостояния семей с детьми.

Ключевые слова: демографическая политика, повышение рождаемости, пособия, материнский капитал, сохранение здоровья, снижение смертности.

Annotation. This article raises the negative demographic problem of a decrease in the population of Russia with a decrease in the birth rate, to overcome which the state is taking new measures of social support for the population. At the same time, special attention is paid to the analysis of measures to improve the welfare of families with children.

Keywords: demographic policy, birth rate increase, benefits, maternity capital, health preservation, mortality reduction.

В Указе Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹ отмечено, что укрепление обороноспособности, внутреннего единства и политической стабильности, модернизация экономики и развитие промышленного потенциала направлено на укрепление суверенной государственности России как страны, способной проводить самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику, эффективно противостоять попыткам внешнего давления.

Указанная Стратегия является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. При этом особое внимание обращено на то, что только гармоничное сочетание сильной державы и благополучия человека обеспечит формирование справедливого общества и процветание России.

Чем же обеспечивается благополучие человека? Думается, что в первую очередь благополучие человека обеспечивается поддержкой со стороны государства традиционных духовно-нравственных и семейных ценностей.

В соответствии со статьей 38 Конституции РФ материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

Среди негативных тенденций, которые стремится преодолеть государство, можно назвать снижение численности населения при снижении рождаемости ниже уровня обычного размножения населения и ниже смертности. Данный кризис датирован началом 1990-х годов, но в настоящее время с началом пандемии лишь усугубился.

При этом на рождаемость отрицательно влияют следующие факторы: низкий денежный доход многих семей, отсутствие нормальных жилищных условий, современная структура семьи (ориентация на малодетность, увеличение числа неполных семей), тяжелый физический труд значительной

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

части работающих женщин (около 15%), условия труда, не отвечающие санитарно-гигиеническим нормам, низкий уровень репродуктивного здоровья, высокое число прерываний беременности (абортов).

В частности, в Стратегии национальной безопасности отмечено, что для перехода Российской Федерации на новый уровень экономического развития и повышения качества жизни граждан принимаются комплексные меры, направленные на преодоление негативных демографических тенденций и решение системных проблем в области здравоохранения, на снижение уровня бедности и расслоения общества по уровню доходов, на улучшение состояния окружающей среды. Развитие научного потенциала, повышение качества и доступности образования ускорят структурную перестройку российской экономики.

Конечно, это системная, комплексная работа, но остановимся на тех мерах, которые запланировало у нас государство для реализации Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года¹. В частности, в плане мероприятий по реализации данной Концепции намечено семь направлений развития демографической политики.

1. Мероприятия, направленные на популяризацию и продвижение традиционных семейных ценностей и активного долголетия

Реализовать эти задачи должны Минтруд РФ, Минпросвещения РФ, Фонд поддержки детей в сложных жизненных ситуациях и Фонд социального страхования. В результате должно быть поддержано не менее 70 некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на защиту семей, детей и формирование ответственного родительства.

2. Мероприятия по повышению благополучия семей с детьми, направленные на увеличение рождаемости

В настоящее время государство стремится создать целостную систему мер поддержки семей с детьми в целях сведения к минимуму риска бедности таких семей и, в первую очередь, это касается выплаты пособий.

Политика государства, направленная на повышение рождаемости путем выплаты дополнительных средств, пособий, была начата еще в 2007 году с момента вступления в силу Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»². Что касается эмпирических исследований, то большинство авторов, в том числе зарубежных, делает выводы о положительном влиянии государственной политики, использующей финансовые стимулы, на рождаемость [7].

В работах российских демографов (В.Н. Архангельского, Л.Н. Овчаровой, О.В. Синявской) проанализирована роль государственной

¹ Распоряжение Правительства РФ от 16.09.2021 № 2580-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2021-2025 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 39. Ст. 6751.

² Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (часть I). Ст. 19.

демографической и социальной политики в формировании репродуктивного поведения населения и показано, что государство может оказывать влияние на рождаемость населения посредством создания условий, способствующих реализации рождений [1, 2, 4, 5, 6].

Как отмечает А.Ф. Валидова, меры политики регулирования рождаемости по способу воздействия делятся на экономические, административно-правовые и пропагандистские. Одним из важнейших экономических факторов, влияющих на репродуктивное поведение, являются денежные доходы населения. К ним относятся социальные трансферты для семей с детьми, дифференциация налогов в зависимости от доходов, льготы и субсидии, оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком и другие меры [3].

Среди недавних правовых мер по стимулированию рождаемости можно отметить следующие:

- введение выплат на первого и второго ребенка до 3 лет в рамках Федерального закона от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»¹;

- введение новых выплат на детей от 3 до 7 лет на основании Указа Президента РФ от 20.03.2020 № 199 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»²;

- увеличение материнского капитала и введение новых условий по его выплате на первого ребенка (Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»);

- появление новых пособий на детей от 8 до 16 лет (включительно) и пособий беременным женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности (Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»);

- введение налоговых льгот при продаже квартир для семей с детьми (Федеральный закон от 29.11.2021 № 382-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»).

В такой ситуации реализуется проактивное информирование семей с детьми о праве на получение мер социальной поддержки посредством «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)».

Еще одной мерой совершенствования механизма получения социальной поддержки семьей с детьми является сокращение количества документов, предоставляемых при получении таких мер с использованием модели «Социального казначейства».

Социальное казначейство предполагает создание единой цифровой платформы, которая базируется на информационных системах Пенсионного

¹ Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (часть I). Ст. 2.

² Указ Президента РФ от 20.03.2020 № 199 (ред. от 10.03.2021) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1745.

фонда России. Новая платформа объединит информационные ресурсы Минтруда, Пенсионного фонда, Фонда социального страхования и учреждений МСЭ, после чего на нее поэтапно будет переведено назначение всех мер социальной поддержки.

3. Мероприятия по снижению материнской и младенческой смертности, улучшению репродуктивного здоровья

Среди мер демографической политики в рамках данного направления можно выделить:

- внедрение современных методов диагностики, лечения и реабилитации в целях раннего выявления заболеваний у детей, включая скрининговые программы, в том числе до рождения ребенка, с последующим расширением неонатального и перинатального скринингов на наследственные и врожденные заболевания;

- усиление профилактических мер, направленных на раннее выявление заболеваний репродуктивного здоровья у подростков в возрасте 15-17 лет;

- повышение доступности медицинской помощи пациентам, страдающим бесплодием, путем применения вспомогательных репродуктивных технологий;

- снижение рисков бесплодия путем выявления и профилактики профессиональных заболеваний у женщин.

4. Мероприятия по снижению смертности и повышению ожидаемой продолжительности жизни, в частности:

- повышение полноты и доступности проведения гражданам профилактических осмотров и диспансеризации, в том числе в целях ранней диагностики заболеваний сердечно-сосудистой системы, а также злокачественных новообразований;

- повышение доступности для населения первичной медико-санитарной помощи, совершенствование системы ее организации и оплаты, внедрение в практику работы медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях, критериев оценки эффективности их деятельности

5. Мероприятия по формированию здоровья на производстве

Пятый раздел плана будут исполнять Министерство труда и социальной защиты РФ и Фонд социального страхования РФ. В числе мер - разработка и внедрение программ профилактики заболеваний на рабочих местах и формирования здоровой среды на производствах; постоянное наблюдение за состоянием здоровья работников, занятых на работах с вредными условиями труда; повышение доступности медицинской помощи на рабочих местах; снижение рисков развития заболеваний при выполнении трудовых обязанностей.

6. Мероприятия по поддержанию здоровья старшего поколения

Шестой раздел плана посвящен поддержанию здоровья старшего поколения с помощью запуска системы долговременного ухода, повышения доступности для граждан пожилого возраста медицинской помощи, в том числе

за счет развития выездных методов, развития системы активного долголетия и здорового старения в субъектах Российской Федерации.

7. Мероприятия по формированию мотивации к здоровому образу жизни, занятиям физкультурой и спортом

Данные мероприятия включают в себя совершенствование механизмов профилактики заболеваемости и преждевременной смертности населения, обусловленных воздействием окружающего табачного дыма и потребления табака и иной продукции; расширение сети объектов спорта для занятий физической культуры и спортом для различных категорий граждан; реализация межотраслевой программы развития школьного спорта и межотраслевой программы развития студенческого спорта и др.

Последние законодательные инициативы в данной области связаны с принятием Федерального закона от 05.04.2021 № 88-ФЗ «О внесении изменений в статью 219 части второй Налогового кодекса РФ в части предоставления социального налогового вычета в сумме, уплаченной налогоплательщиком за оказанные ему физкультурно-оздоровительные услуги»¹.

Итак, в заключение подчеркнем, что мероприятия по улучшению демографической ситуации в стране являются одной из приоритетных задач государства на ближайшие несколько лет.

Библиография

1. *Архангельский В.Н.* Мнения о помехах к рождению детей в семье и о действительных трудностях реализации желаемого числа детей [Электронный ресурс] / В.Н. Архангельский // Демографические исследования. – 2010. – № 3. – URL: http://www.demographia.ru/articles_N/index (дата обращения: 20.11.2021).

2. *Архангельский В.Н.* Результативность демографической политики России [Текст] / В.Н. Архангельский, А.Е. Иванова, Л.Л. Рыбаковский. — М.: Экон-Информ, 2016. — 307 с.

3. *Валидова А.Ф.* Влияние материнского капитала на рождаемость по данным обследований российских домохозяйств [Текст] / А.Ф. Валидова // Демографическая и семейная политика в контексте целей устойчивого развития: сборник статей IX Уральского демографического форума: в 2 т. Т. I. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2018. — С. 506–513.

4. *Овчарова Л.Н.* Детерминанты репродуктивного поведения населения и факторы семейного неблагополучия: результаты панельных исследований [Текст] / Л.Н. Овчарова. — М.: Московский общественный научный фонд; Независимый институт социальной политики, 2010. — 248 с. — (Научные доклады: независимый экономический анализ; № 211).

¹ Федеральный закон от 05.04.2021 № 88-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О внесении изменений в статью 219 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части предоставления социального налогового вычета в сумме, уплаченной налогоплательщиком за оказанные ему физкультурно-оздоровительные услуги» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 15 (часть I). Ст. 2455.

5. *Синявская О.* Поведение женщин на рынке труда и деторождение в современной России [Текст] / О. Синявская, С. Захаров, М. Карцева // Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе / под науч. ред. Т.М. Малевой, О.В. Синявской; Независимый институт социальной политики. — М.: НИСП, 2007. — 640 с.

6. *Синявская О.В.* Институциональные услуги по уходу за детьми: неравенство в доступе [Текст] / О.В. Синявская, А.С. Сухова // Семья в центре социально-демографической политики: сб. аналитических статей / под ред. О.В. Синявской. — М.: НИСП, 2009.

7. *Gauthier A.H.* The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature [Text] / A.H. Gauthier // Population Research and Policy Review. — 2007. — Vol. 26. — P. 323–346.

УДК 349.44

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРОСТРАНСТВЕННОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
И РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Поставная Наталия Павловна,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры предпринимательского и природоресурсного права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
Ягофаров Даниэль Русланович,
студент Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемы правового регулирования пространственного и территориального развития Российской Федерации для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования. В частности, в ней отмечается, что для обеспечения неразрывной взаимосвязи здоровья, социального и экологического благополучия граждан нашей страны и населения всего мира в целом следует провести соответствие между стратегией социально-экономического развития России и государственной политикой РФ в области экологии при их формировании и реализации. В заключении высказываются конкретные предложения по решению поставленной проблемы, среди которых можно особо выделить необходимость разработки правового механизма,

определяющего условия создания и функционирования городских и сельских агломераций.

Ключевые слова: экологическая безопасность, рациональное природопользование, пространственное развитие, городские и сельские поселения, агломерация, зона, территория, земельный участок, зеленый фонд.

Annotation. The article discusses some problems of legal regulation of spatial and territorial development of the Russian Federation to ensure environmental safety and rational use of natural resources. In particular, it notes that in order to ensure the inseparable relationship between the health, social and environmental well-being of the citizens of our country and the population of the whole world as a whole, it is necessary to draw a correspondence between the strategy of socio-economic development of Russia and the state policy of the Russian Federation in the field of ecology in their formation and implementation. In conclusion, specific proposals are made to solve the problem, among which one can highlight the need to develop a legal mechanism that determines the conditions for the creation and functioning of urban and rural agglomerations.

Keywords: ecological safety, rational nature management, spatial development, urban and rural settlements, agglomeration, zone, territory, land plot, green fund.

В Стратегии национальной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации¹ от 02.07.2021 № 400 (далее – Стратегия национальной безопасности), экологическая безопасность и рациональное природопользование определяются в качестве стратегических национальных приоритетов, как важнейшие направления обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации. В этой связи в качестве национального достояния, сохранение и защита которого необходимы для обеспечения жизни будущих поколений, гармоничного развития человека и реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, территория России, ее ландшафтное и биологическое разнообразие рассматриваются как уникальный эколого-ресурсный потенциал. На наш взгляд, именно эти обстоятельства являются основанием для более глубокого и расширенного подхода к исследованию правовых проблем пространственного и территориального развития нашей страны для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования.

В исследовании теоретико-методологических проблем правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности нашей страны Н.Г. Жаворонкова и В.Б. Агафонов обоснованно отметили, что терминологическая сложность понимания категории «экологическая безопасность» дополнительно связана с популярной концепцией устойчивого развития [4]. Но в данном случае можно наблюдать конкуренцию концепций: развитие как фактор безопасности или

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

безопасность как фактор устойчивого развития? Смысловые оттенки в данном случае (как для права, так и для экономики) очень важны. Природа не создает специальные структуры и формы безопасности, это делает встроенный эволюционный механизм и законы биологического разнообразия. Нарушая законы эволюции и природного равновесия (разнообразия), в каком значении мы должны говорить о правовом аспекте экологической безопасности? Должны ли мы (общество) создать природно-технологические резервации для людей (мегаполисы, агломерации) или «раствориться» в природе? Даже от самой постановки этой проблемы меняется сама суть экологической безопасности и ее эколого-правовое наполнение.

Вместе с тем в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации¹ от 13.02.2019 № 207-р (далее – Стратегия развития), отмечено, что общемировыми тенденциями пространственного развития в начале XXI века являются концентрация населения и экономики в крупнейших формах расселения, среди которых ведущие позиции занимают крупнейшие городские агломерации. Нельзя не согласиться с тем, что на сегодняшний день современный крупный город функционирует в комплексе с окружающими его малыми городами и поселениями, образуя городскую агломерацию, развиваясь не как автономная единица, а как составная часть единого хозяйственного комплекса – агломерационной системы расселения.

На уровне регионального законодательства и муниципальных нормативных правовых актов уже имеется опыт создания не только городских, но и сельских агломераций. В ходе выступлений участников международной конференции «Современные правовые тенденции и проблемы развития сельских территорий», организованной по инициативе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и Федерального министерства продовольствия и сельского хозяйства ФРГ, проходившей в городе Москве 28 октября 2021 года, прозвучали данные о том, что в России создано около 3000 сельских агломераций, большая часть из которых фактически «искусственно созданные» на базе муниципальных районов.

Идея искусственного создания мегаполисов с ликвидацией не только небольших деревень, но и городов, обсуждается не одно десятилетие. Тогда как создание и городских и сельских агломераций должно, либо проходить в результате объективного пространственного развития территорий, либо если такая тенденция проявляется, то для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования необходимо принятие мер к приостановлению этого процесса, в том числе путем правового регулирования.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 16.12.2021) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

Сначала рассмотрим правовые проблемы создания и функционирования такой формы расселения населения страны, как агломерации. Как обоснованно отмечают в своем исследовании Е.А. Галиновская и Н.В. Кичигин, несмотря на актуальность проблемы, ни в праве, ни в государственном управлении конструкция «городская агломерация», как комплексный объект управления и регулирования, не сформулирована. Указанные авторы замечают, что расширение городской застройки, расселение людей, свойственное агломерации и наиболее актуальное для европейской части России, специфика культурной среды, особенности воздействия на естественную природную среду представляют собой явление, нуждающееся не только в поддержке ввиду очевидных позитивных проявлений, но и контроле и управлении со стороны публичной власти. Развитие агломерационных систем расселения приводит к увеличению численности их жителей, и, как следствие, – к формированию новой экологической среды с высокой концентрацией антропогенных факторов. Организация природопользования в городских агломерациях происходит с учетом взаимосвязанных и взаимообусловленных проблем, важнейшими из которых являются высокие масштабы и темпы освоения территории, значительное влияние природно-климатических факторов на социально-экономическое развитие, ограниченные возможности окружающей среды по нейтрализации выбросов и сбросов загрязняющих веществ и размещению отходов производства и потребления, и следствием такого развития являются нарушение экологического равновесия в процессе антропогенной деятельности, а также неспособность человеческого общества преломить тенденцию ухудшения состояния окружающей среды [3].

Очевидно, что выход за пределы городской черты присущих урбанистической среде сфер деятельности и образа жизни не в последней степени влияет на сокращение лесных, сельскохозяйственных угодий, загрязнение воздуха, захламливание окружающих территорий отходами производства и потребления. При этом «размывание» границ населенного пункта, как еще одно свойство агломерации, создает объективные трудности в упорядочении правового режима городских и близлежащих земель.

Разделяя это мнение, следует отметить, что создание агломераций, среди множества других проблем, обязывает к принятию дополнительных мер по обеспечению озеленения территорий населенных пунктов, так как они являются одной из составляющих защищенности жизненно важных интересов населения от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на состояние атмосферного воздуха, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий в целом для обеспечения экологической безопасности.

В качестве одной из основных проблем пространственного развития Российской Федерации, исходя из Стратегии развития, является неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах, дефицит зеленого фонда, фрагментация и нарушение его целостности в

указанных городах. Здесь приводятся факты, свидетельствующие о том, что в городах не только недостаточно территорий, занятых лесными и иными насаждениями, но само их расположение не обеспечивает нормализацию экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды. В связи с этим актуальной сегодня становится проблема сохранности озелененных территорий городов, имеющих перспективу вхождения в состав городских агломераций. И, следовательно, первоочередной задачей становится разработка правового механизма закрепления границ, как существующих территорий, занятых зелеными насаждениями, так и необходимых территорий дополнительного озеленения с учетом изменения границ населенных пунктов.

В научных работах по правовым проблемам, связанным с обеспечением сохранности, с расширением площадей озелененных территорий и их составляющих зеленых насаждений, предлагаются меры по совершенствованию регулирования этих отношений. Анализируя значение термина «зеленый фонд поселений» («зеленый фонд населенных пунктов»), Ю.И. Шуплецова заключает, что внедрение этого термина направлено на охрану городской растительности. В данный фонд входят зеленые зоны в границах городских и сельских поселений. Таким образом, вместо совокупности зеленых насаждений появилась совокупность территорий (или зон), что означает, что зеленый фонд поселений фактически приближается к понятию территориальной зоны, например, рекреационной (ст. 85 Земельного кодекса РФ), и фактически утрачивает свое самостоятельное, в отрыве от земельного участка, значение [6, с. 54].

Разделяя данное мнение, полагаем, что для обеспечения самостоятельности этих территориальных зон необходимо в нормах экологического, земельного, градостроительного и лесного законодательства РФ предусмотреть особенности правового режима использования земель в составе территориальных зон зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов. Однако в соответствии с нормами действующего земельного законодательства земельные участки, но не территориальные зоны, являются объектами земельных отношений (ст. 6 Земельного кодекса РФ). Для обеспечения соблюдения установленных требований и ограничений в использовании земельных участков, входящих в состав территориальной зоны, она должна иметь границы, что, по мнению Е.А. Галиновской, дает возможность рассматривать территориальную зону как самостоятельный объект земельных отношений, земля же по факту оказывается объектом общественных отношений, и поэтому нужно выделять территориальную зону не только в форме земельного участка, но и территории (зоны) [2].

Безусловно, особо охраняемые территории не названы земельными участками, но они представляют собой природные комплексы, такие территории можно назвать объектами земельных правоотношений. Каждая зона или территория, как правило, имеет определенную площадь и местоположение даже при отсутствии их кадастрового учета, что позволяет говорить о них как о материальных объектах. Зону и территорию также следует рассматривать в

качестве совокупности нормативно установленных требований и ограничений в использовании объектов, находящихся в ее границах. Например, использование объектов будет включать в себя уборку определенной территории или установку ограждений субъектом, а также проведение работ по озеленению территории. Субъектом в данном случае будет лицо, в ведении которого находится зона или территория. Разделяя данное мнение, полагаем, что озелененные территории городов с расположенной на них лесной и нелесной растительностью необходимо рассматривать как самостоятельные объекты земельных, градостроительных правоотношений для обеспечения их сохранности и экологической безопасности, для рационального использования природных ресурсов этих территорий.

Исследуя правовые аспекты реализации государственной политики в области рационального использования природных ресурсов, эксперты приходят к выводу о том, что природные ресурсы – это всегда часть территории ландшафта, «пространства земли». Именно поэтому, какие бы «экологические» планы ни принимались в отношении «рационального природопользования», они есть и будут территориальными. В противовес идеи укрупнения регионов путем «искусственного создания городских и сельских агломератов», учитывая размеры страны и низкую бюджетную обеспеченность природопользования, следует принципиально поменять сам подход к рациональному природопользованию. Основные финансы, права, полномочия и ответственность должны сосредотачиваться не в центре, а на местах. Это следует учитывать, как в документах стратегического планирования, так и в документах территориального планирования, принимаемых на уровне регионов и органов местного самоуправления. Анализ действующих правовых норм, регулирующих эти виды планирования, свидетельствует об отсутствии четкой понятийной определенности, о не разграничении функций между органами власти и местного самоуправления. Особую актуальность приобретает решение этой проблемы, например, для разработки правового механизма планирования городских и сельских агломераций, территорий опережающего развития [5].

Как справедливо считает С.А. Боголюбов, совершенствование правового регулирования отношений пространственного и территориального развития должно обеспечивать рациональное природопользование и экологическую безопасность этих территорий, отмечено Сохранение природы и улучшение окружающей среды являются приоритетными направлениями деятельности государства и общества. Безусловно, природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как ценнейший компонент национального достояния [1].

Основываясь на пункте 1 Экологической доктрины, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации¹ от 31.08.2002 № 1225-р, необходимо провести соответствие между стратегией социально-экономического развития страны и государственной политикой в области

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

экологии при их формировании и реализации, ведь только так можно обеспечить неразрывную взаимосвязь здоровья, социального и экологического благополучия граждан Российской Федерации и населения всего мира в целом. Кроме того, следует устранить понятийную неопределенность в регулировании пространственного и территориального планирования развития России, исключить дублирование функционального назначения этих видов деятельности, а также разработать правовой механизм, определяющий условия создания и функционирования городских и сельских агломераций, обеспечивающий экологическую безопасность и рациональное природопользование.

Библиография

1. *Боголюбов С.А.* Реализация экологической политики посредством права [Текст]: монография / С.А. Боголюбов; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИНФРА-М, 2015. – 318 с.

2. *Галиновская Е.А.* Земельное правоотношение как социально-правовое явление [Текст]: монография / Е.А. Галиновская; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗИСП). – М.: ИНФРА-М, 2015. – 270 с.

3. *Галиновская Е.А.* Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы [Текст] / Е.А. Галиновская, Н.В. Кичигин // Журнал российского права. – 2020. – № 8. – С. 141–156.

4. *Жаворонкова Н.Г.* Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации [Текст] / Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов // Lex Russica. – 2019. – № 9. – С. 96–108.

5. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов [Текст]: монография / Е.А. Галиновская, В.Б. Агафонов, С.А. Боголюбов [и др.]; отв. ред. Е.А. Галиновская; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИНФРА-М, 2019. – 309 с.

6. *Шуплецова Ю.И.* Зеленый фонд городских поселений [Текст] / Ю.И. Шуплецова // Экологическое право. – 2002. – № 3. – С. 54–64.

УДК 349.6

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О НОРМИРОВАНИИ
ДОПУСТИМОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ**

Чашкин Пётр Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры предпринимательского и природоресурсного права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье представлен анализ нормативных правовых актов, предусматривающих введение в Российской Федерации нового механизма нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, основанного на соблюдении технологических показателей наилучших доступных технологий. В результате проведенного исследования выдвинут ряд предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: нормирование, наилучшие доступные технологии, информационно-технические справочники, технологические показатели, технологические нормативы.

Annotation. The article presents an analysis of regulatory legal acts providing for the introduction in the Russian Federation of a new mechanism for rationing permissible environmental impact based on compliance with technological indicators of the best available technologies. As a result of the conducted research, a number of proposals have been put forward to improve legislation in this area.

Keywords: rationing, best available technologies, information and technical reference books, technological indicators, technological standards.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации¹ от 02.07.2021 № 400, к стратегическим национальным приоритетам отнесены экологическая безопасность и рациональное природопользование. Одной из целей обеспечения указанных стратегических национальных приоритетов в Стратегии национальной безопасности РФ провозглашено обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека. Достижение указанной цели должно осуществляется путем реализации государственной политики, направленной, в частности, на решение задач стимулирования внедрения инновационных технологий и развития экологически безопасных производств.

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

В частности, как отмечается в пункте 104 Стратегии национальной безопасности РФ, задачи, предусмотренные в рамках стратегических национальных приоритетов, решаются путем разработки, корректировки и исполнения документов стратегического планирования, программ и проектов в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации, а также их необходимого ресурсного обеспечения.

К моменту принятия данной Стратегии национальной безопасности РФ уже были приняты и реализуются в настоящее время следующие ключевые документы стратегического планирования в сфере экологии: Экологическая доктрина Российской Федерации¹, Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года², Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года³.

При этом надо отметить, что еще в Экологической доктрине РФ, одобренной Правительством РФ в 2001 году, для снижения загрязнения окружающей среды выбросами, сбросами и отходами, а также удельной энерго- и ресурсоемкости продукции и услуг было признано необходимым внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности, технологическое перевооружение предприятий с устаревшим оборудованием.

Далее в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ в 2012 году, к числу задач указанной государственной политики отнесены обеспечение экологически ориентированного роста экономики, предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду, а само их решение связывается с внедрением инновационных ресурсосберегающих, экологически безопасных и эффективных технологий, с экологическим нормированием на основе технологических нормативов при условии обеспечения приемлемого риска для окружающей среды и здоровья населения.

В Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года, утвержденной Президентом РФ в 2017 году, провозглашаются аналогичные цели и задачи государственной политики (только в этом случае «в сфере обеспечения экологической безопасности»), а к механизмам их реализации отнесены следующие мероприятия: формирование системы технического регулирования, содержащей требования экологической и промышленной

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

² Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // Документ опубликован не был.

³ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

безопасности; нормирование и разрешительная деятельность в области охраны окружающей среды; внедрение комплексных экологических разрешений, налоговых и других форм стимулирования в отношении экологически опасных производств, использующих наилучшие доступные технологии.

Цели, задачи и механизмы реализации государственной политики, закрепленные в вышеуказанных документах стратегического планирования, несмотря на всю их актуальность и прогрессивность, остались бы только пожеланиями и декларациями, если бы не нашли свое развитие в законодательных актах, устанавливающих обязательные для участников экологических отношений требования в области охраны окружающей среды. Основным из таких законодательных актов является Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – новая редакция Закона об охране окружающей среды), которым до 2025 года предусмотрено поэтапное реформирование всей системы государственного регулирования в сфере экологии, включая институт нормирования допустимого воздействия на окружающую среду.

Законодательные изменения института нормирования связаны с внедрением механизма технологического нормирования, основанного на достижении технологических показателей наилучших доступных технологий, который будет сосуществовать наряду с ранее сложившейся системой нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, основанной на установлении для источников такого воздействия нормативов допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающих соблюдение санитарно-гигиенических и экологических нормативов качества окружающей среды [2, с. 38].

Дифференциация подходов к нормированию базируется на введенном новой редакцией Закона об охране окружающей среды делении всех объектов хозяйственной деятельности на четыре категории: 1) объекты I категории, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий; 2) объекты II категории, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду; 3) объекты III категории, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду; 4) объекты IV категории, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду. Присвоение одной из категорий осуществляется на основании определенных критериев при постановке объекта на государственный учет в государственном реестре объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4220.

Лица, эксплуатирующие объекты, отнесенные к I категории, разрабатывают технологические нормативы, которые устанавливаются территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) в комплексном экологическом разрешении. При этом для лиц, эксплуатирующих объекты I категории, сохраняется обязанность разработки и установления нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, но только для веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности), при их наличии в выбросах, сбросах.

Если объект II категории по уровню негативного воздействия на окружающую среду относится к одной из областей применения наилучших доступных технологий, для которой утвержден отраслевой информационно-технический справочник, то эксплуатирующее такой объект лицо вправе обратиться за получением комплексного экологического разрешения, что предполагает предварительную разработку технологических и иных нормативов, предусмотренных для объектов I категории.

Во всех остальных случаях лица, эксплуатирующие объекты, отнесенные ко II категории, разрабатывают нормативы допустимых выбросов и нормативы допустимых сбросов, расчеты которых являются приложением к декларации о воздействии на окружающую среду, направляемой в зависимости от поднадзорности объекта в территориальный орган Росприроднадзора либо уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Лица, эксплуатирующие объекты, отнесенные к III категории, обязаны разрабатывать нормативы допустимых выбросов и нормативы допустимых сбросов для веществ I, II класса опасности и информировать соответствующие органы государственного экологического контроля (надзора) об осуществляемых выбросах, сбросах по утвержденной форме ежегодного отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля. При эксплуатации объектов, отнесенных к IV категории, нормирование допустимого воздействия на окружающую среду не осуществляется.

В случае невозможности соблюдения технологических нормативов, нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов комплексное экологическое разрешение на объектах, отнесенных к I категории, выдается при условии, что на период поэтапного достижения указанных нормативов будет разработана и утверждена программа повышения экологической эффективности. В случае невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов на объектах, отнесенных ко II и III категориям, необходимо получение в уполномоченном органе разрешений на временные выбросы, сбросы, условием выдачи которых является разработка и утверждение плана мероприятий по охране окружающей среды, содержащего график поэтапного достижения нормативных показателей.

Несмотря на то, что многие из вышеуказанных положений уже вступили в силу, в законченном виде они должны заработать только с 1 января 2025 года.

Характеризуя новый механизм технологического нормирования, необходимо разобраться со значением таких терминов, как «наилучшая доступная технология», «область применения наилучших доступных технологий», «информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям», «технологические показатели наилучших доступных технологий», «технологический нормативы».

Многие государства и их объединения – члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - уже в течение нескольких десятилетий используют требования к наилучшим доступным технологиям в целях предотвращения и контроля загрязнения окружающей среды промышленностью. Международным лидером в этом плане выступает Европейский Союз, имеющий более чем 30-летний опыт применения подхода на основе наилучших доступных технологий для выработки условий выдачи экологических разрешений.

Директива ЕС о промышленных эмиссиях (EU, 2010) определяет наилучшие доступные технологии как «наиболее эффективную и передовую стадию развития видов деятельности и методов их осуществления, которая свидетельствует о практической пригодности определенных технологий в качестве базы предельных значений эмиссий и иных условий выдачи разрешений, направленных на предотвращение, а если это не осуществимо, то на снижение эмиссий и воздействия на окружающую среду в целом». Кроме того, эта Директива устанавливает, что: «технологии» включают как используемую технологию, так и метод проектирования, строительства, технического обслуживания, эксплуатации и выведения из эксплуатации данной установки; «доступные технологии» означают технологии, проработанные в таком масштабе, который дает возможность их экономически и технически целесообразного внедрения в соответствующей отрасли промышленности с учетом издержек и преимуществ, независимо от того, используются или производятся эти технологии на территории соответствующего государства-члена Европейского Союза, при условии, что они в достаточной мере доступны для операторов; и «наилучшие доступные технологии» означают наиболее эффективные в плане достижения высокого общего уровня защиты окружающей среды в целом [2, с. 11].

В абзаце 35 статьи 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ (далее – Закон об охране окружающей среды) в новой редакции «наилучшая доступная технология» (НДТ) определяется как технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности ее применения.

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

К областям применения наилучших доступных технологий могут быть отнесены хозяйственная и (или) иная деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду, и технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности. Определение областей применения наилучших доступных технологий отнесено к полномочиям Правительства РФ (абз. 2 п. 2 ст. 28.1. Закона об охране окружающей среды). В настоящее время в утвержденном Правительством РФ Перечне определено тридцать восемь областей применения НДТ.

Отбор технологий для признания их в качестве наилучших доступных является ключевым для достижения цели внедрения НДТ - комплексное предотвращение и (или) минимизацию негативного воздействия на окружающую среду. Сведения о технологиях, определенных как НДТ, представлены в информационно-технических справочниках по наилучшим доступным технологиям (справочники), которые разрабатываются в качестве документов, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации.

Основными участниками определения технологии в качестве наилучшей доступной, а также разработки, актуализации и опубликования справочников являются:

- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России), которое осуществляет руководство в данной сфере, в том числе утверждает методические рекомендации по определению технологии в качестве НДТ и принимает решение о создании и упразднении технических рабочих групп по подготовке справочников;

- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, которое утверждает и публикует справочники;

- ФГАУ «Научно-исследовательский институт «Центр экологической промышленной политики», наделенное функциями Бюро НДТ, которое уполномочено координировать деятельность технических рабочих групп по подготовке справочников, организовывать проведение их заседаний, а также публичное обсуждение проектов справочников на официальном сайте в сети «Интернет»;

- технические рабочие группы, которые рассматривают и согласовывают проект справочника и принимают решение о готовности проекта справочника к утверждению.

После утверждения приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии и размещения на официальном сайте Бюро НДТ в сети Интернет справочники как документы по стандартизации приобретают статус рекомендательных документов. В настоящее время на сайте Бюро НДТ содержится информация об утверждении 50 справочников. Кроме того, утвержден и реализуется график актуализации справочников на период с 2019 по 2024 годы.

Уровни эмиссий, соответствующие наилучшим доступным технологиям, обозначаются в справочниках как технологические показатели НДТ, устанавливаемые в виде концентраций или удельных значений массы выбросов (сбросов) на единицу производимой продукции для так называемых «маркерных веществ», выброс (сброс) которых при применении конкретной технологии наиболее критичен для окружающей среды. Включенные в справочники технологические показатели НДТ приобретают обязательную юридическую силу после их утверждения приказами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) в качестве нормативных документов в области охраны окружающей среды. Приказы Минприроды России, устанавливающие технологические показатели НДТ, должны издаваться не позднее шести месяцев после опубликования либо актуализации справочников (п. 3 ст. 23 Закона об охране окружающей среды).

В связи с этим юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие хозяйственную или иную деятельность на объектах I категории, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду, а в соответствующих случаях также и на объектах II категории, оказывающих умеренное воздействие, должны разработать технологические нормативы – нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, которые устанавливаются с применением технологических показателей, не превышающих технологических показателей НДТ.

В соответствии с пунктом 4 Правил разработки технологических нормативов, утвержденных приказом Минприроды России от 14.02.2019 № 89, технологические нормативы разрабатываются для объекта негативного воздействия на окружающую среду, а также для его частей, на которых реализуются или планируется реализация технологических процессов, используется оборудование, применяются технические способы и методы при производстве продукции (товаров), выполнении работ, оказании услуг, в отношении которых в справочниках описаны идентичные технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, а также установлены технологические показатели НДТ, в том числе для выбросов, сбросов.

Таким образом, при технологическом нормировании объектом контроля становится не столько сам фактический выброс или сброс, а сколько технология производства, внедрение которой выступает своего рода «гарантией» экологически правомерного поведения [3, с. 66]. Внедрение НДТ стимулируется полным освобождением от платы за негативное воздействие на окружающую среду при соблюдении технологических показателей НДТ и, напротив, установлением для расчета платы значительных по величине повышающих коэффициентов в случае недостижения указанных показателей (ст. 16.3. Закона об охране окружающей среды).

Несмотря на то, что введенный законодательством механизм технологического нормирования во многом является прогрессивным, при его реализации в российских реалиях возникает ряд вопросов правового и организационного характера, требующих отдельного рассмотрения.

Сосуществование двух самостоятельных систем нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, первая из которых основана на соблюдении санитарно-гигиенических и экологических нормативов качества окружающей среды при осуществлении эмиссий от конкретного источника (нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов), а вторая увязана с необходимостью достижения при осуществлении хозяйственной и иной деятельности технологических показателей НДТ (технологические нормативы), не достаточно последовательно отражено в нормах Закона об охране окружающей среды, действующего в новой редакции.

С одной стороны, в пункте 2 статьи 21 Закона об охране окружающей среды обеспечение соблюдения нормативов качества окружающей среды в виде исключения не связывается с соблюдением таких нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, как технологические нормативы и технические нормативы. С другой стороны, продолжает действовать не знающее никаких исключений положение абзаца 21 статьи 1 Закона об охране окружающей среды, согласно которому под нормативами допустимого воздействия на окружающую среду понимаются нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды. Для устранения указанной несогласованности правовых норм предлагаем изложить абзац 21 статьи 1 Закона об охране окружающей среды в новой редакции следующего содержания: «нормативы допустимого воздействия на окружающую среду - нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, соблюдаются нормативы качества окружающей среды».

Еще один вопрос, связанный с сосуществованием двух систем нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, возникает в случаях, когда присутствующее в составе эмиссий загрязняющее вещество одновременно относится к маркерному веществу, для которого владельцем объекта I категории по уровню негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с утвержденными технологическими показателями НДТ должен быть разработан технологический норматив, и к веществу I или II класса опасности, для которого тем же лицом должен быть рассчитан норматив допустимого выброса и (или) сброса (п. 3 ст. 31.1. Закона об охране окружающей среды). Возникающую в этом случае конкуренцию двух систем нормирования законодатель никак не разрешает. Аналогичные проблемы могут возникнуть и на объекте II категории, если его владелец на добровольных началах получает комплексное экологическое разрешение (п. 12 ст. 31.1. Закона об охране окружающей среды).

Очевидно, что указанные положения статьи 31.1. Закона об охране окружающей среды в новой редакции нельзя трактовать как обязанность владельца соответствующего объекта разрабатывать для одного и того же

загрязняющего вещества два вида нормативов допустимого воздействия одновременно. Во-первых, это будет ничем неоправданным, и, следовательно, избыточным регулированием. Во-вторых, нормативы могут не совпадать по числовым значениям, и рано или поздно на практике возникнет проблема оценки правомерности осуществляемой хозяйственной и иной деятельности, не соответствующей одному из указанных нормативов, но вполне укладывающейся во второй.

Следовательно, решение данного вопроса возможно только в выборе между двумя системами нормирования, который, исходя из логики реформы законодательства, должен быть сделан в пользу технологического нормирования. Юридически это необходимо закрепить путем внесения изменений в пункт 3 статьи 31.1. Закона об охране окружающей среды, согласно которым заявка на получение комплексного экологического разрешения должна содержать нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности), а также расчеты таких нормативов только в случаях наличия таких веществ в выбросах, сбросах загрязняющих веществ и если для таких веществ отсутствуют технологические показатели НДТ, установленные нормативными документами в области охраны окружающей среды.

Кроме того, обращает на себя внимание то обстоятельство, что, в отличие от пункта 3 статьи 23 Закона об охране окружающей среды, в Правилах разработки технологических нормативов, утвержденных приказом Минприроды России от 14.02.2019 № 89, неоднократно упоминаются справочники, содержащие рекомендуемые технологические показатели НДТ, но ничего не говорится о нормативных документах в области охраны окружающей среды, придающих таким показателям обязательную юридическую силу. Этот пробел необходимо устранить, поскольку Минприроды России, устанавливая технологические показатели НДТ, не просто копирует информацию, содержащуюся в справочниках, а проверяет и корректирует ее с учетом положений Перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды (далее – Перечень), утвержденного распоряжением Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р. Например, в приказе Минприроды России от 02.04.2019 № 208 «Об утверждении нормативного документа в области охраны окружающей среды «Технологические показатели наилучших доступных технологий производства извести» наименования маркерных веществ, указанных в информационно-техническом справочнике ИТС 7-2015 «Производство извести», приведены в соответствии с Перечнем: соединения серы заменены на диоксид серы, пыль неорганическая – на пыль неорганическую с содержанием кремния менее 20, 20-70, а также более 70 процентов.

Таким образом, если при разработке технологических нормативов владельцы объектов I и II категории будут сориентированы только на

справочники, как это следует из буквального прочтения Правил разработки технологических нормативов, утвержденных приказом Минприроды России от 14.02.2019 № 89, то указанные лица могут столкнуться с необходимостью устранения замечаний к содержанию заявки, направленной ими в территориальные органы Росприроднадзора для получения комплексного экологического разрешения.

В то же время проверка справочника на соответствие Перечню, осуществляемая Минприроды России на стадии подготовки нормативного документа в области охраны окружающей среды, устанавливающего технологические показатели НДТ, может приводить к ситуациям, снижающим природоохранный эффект технологического нормирования. Так, к маркерным веществам, связанным с производством солей на основе хлорида натрия (поваренная соль, натрий хлористый технический) относятся такие загрязняющие вещества, как натрий хлорид и калий хлорид, для которых в информационно-техническом справочнике ИТС 19-2016 «Производство твердых и других неорганических химических веществ» содержатся технологические показатели выбросов. При этом в приказе Минприроды России от 20.03.2019 № 175 «Об утверждении нормативного документа в области охраны окружающей среды «Технологические показатели наилучших доступных технологий производства твердых и других неорганических химических веществ» технологические показатели выбросов указанных маркерных веществ не включены по причине отсутствия последних в Перечне. Следовательно, технологические показатели выбросов, содержащиеся в справочнике, но отсутствующие в приказе Минприроды России, не создают для владельцев объекта негативного воздействия на окружающую среду юридической обязанности по разработке соответствующих технологических нормативов и контролю за их соблюдением. Натрий хлорид и калий хлорид не могут быть учтены и в нормативах допустимых выбросов, поскольку не относятся к веществам I, II класса опасности [6]. И это, к сожалению, не единичный пример.

Оптимальным выходом из подобных ситуаций, позволяющим синхронизировать содержание справочников и нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих технологические показатели НДТ, видится наделение Минприроды России полномочием по подготовке и направлению на рассмотрение в Правительство РФ проектов распоряжений Правительства РФ о внесении изменений в Перечень. Основанием для подготовки такого проекта распоряжения следует предусмотреть отсутствие в Перечне загрязняющих веществ, отнесенных справочником к маркерным веществам. При этом срок подготовки и направления в Правительство РФ проекта распоряжения не должен превышать одного месяца со дня опубликования или актуализации справочника, поскольку оставшихся пяти месяцев из шестимесячного срока, отведенного на утверждение нормативного документа в области охраны окружающей среды, устанавливающего технологические показатели НДТ, будет достаточно, как для

принятия распоряжения Правительства РФ о внесении изменений в Перечень, так и для издания соответствующего приказа Минприроды России. Предложенное полномочие Минприроды России, основание и сроки его реализации рекомендуем закрепить в пункте 2 Постановления Правительства РФ от 13.02.2019 № 149 «О разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды для химических и физических показателей состояния окружающей среды, а также об утверждении нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих технологические показатели наилучших доступных технологий»¹.

Практика реализации законодательных новелл о технологическом нормировании допустимого воздействия на окружающую среду выявила также ряд серьезных проблем, возникающих на этапе отбора технологий для признания их в качестве наилучших доступных и последующего включения в справочники.

Для достижения целей охраны окружающей среды при определении технологических процессов, оборудования, технических способов и методов в качестве НДТ члены технической рабочей группы должны рассмотреть их на предмет соответствия сочетанию ряда критериев, основным из которых является наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу времени или объем производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги либо уровень, соответствующий другим показателям воздействия на окружающую среду, предусмотренным международными договорами Российской Федерации (п. 4 ст. 28.1. Закона об охране окружающей среды, п. 17 Правил определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям, утвержденных постановлением Правительства РФ² от 23.12.2014 № 1458, п. 4 Методических рекомендаций по определению технологии в качестве наилучшей доступной технологии, утвержденных приказом Минпромторга России от 23.08.2019 № 3134).

¹ Постановление Правительства РФ от 13.02.2019 № 149 «О разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды для химических и физических показателей состояния окружающей среды, а также об утверждении нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих технологические показатели наилучших доступных технологий» (вместе с Положением о разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды для химических и физических показателей состояния окружающей среды) // Собрание законодательства РФ. 2019. № 8. Ст. 778.

² Постановление Правительства РФ от 23.12.2014 № 1458 (ред. от 03.03.2021) «О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям» (вместе с Правилами определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (часть II). Ст. 253.

Несмотря на установленные ориентиры деятельности технических рабочих групп, в некоторых из утвержденных справочников количественные значения удельных выбросов и сбросов загрязняющих веществ в атмосферу и водные объекты значительно превышают показатели национальных стандартов и европейских НДТ-справочников. Одним из самых ярких примеров является информационно-технический справочник ИТС 38-2017 «Сжигание топлива на крупных установках в целях производства энергии» (далее – ИТС 38-2017), в котором технологические показатели выбросов твердых частиц, диоксида серы и других загрязняющих веществ при сжигании угля на угольных ТЭС в десятки раз отличаются от установленных в Европейском Союзе и в разы превышают показатели «ГОСТ Р 50831-95. Установки котельные. Тепломеханическое оборудование. Общие технические требования» (далее - ГОСТ Р 50831-95).

Причины столь критичных для окружающей среды расхождений в показателях во многом кроются в составе технических рабочих групп, которые рассматривают и согласовывают проекты справочников и принимают решения об их готовности к утверждению. Как следует из пункта 3 статьи 28.1. Закона об охране окружающей среды, пункта 2 Постановления Правительства РФ от 23.12.2014 № 1458 (далее – Правила), пунктов 15-17 Порядка формирования и осуществления деятельности технических рабочих групп, утвержденного приказом Минпромторга России¹ от 19.06.2019 № 2130 (далее – Порядок), состав технической рабочей группы утверждается приказом Минпромторга России с учетом полученных от Бюро НДТ и федеральных органов исполнительной власти предложений отдельно для каждого из справочников в зависимости от области их применения и отраслевой специфики. При этом в состав технической рабочей группы должны входить эксперты федеральных органов исполнительной власти в установленных сферах деятельности, ответственных за создание справочника, а также представитель разработчика проекта справочника. В состав технической рабочей группы могут включаются эксперты иных федеральных органов исполнительной власти, государственных научных организаций, коммерческих организаций, некоммерческих организаций, в том числе государственных корпораций.

Вместе с тем в указанных нормативных правовых актах отсутствуют требования к процентному соотношению экспертов от различных заинтересованных сторон в составе технических рабочих групп. Данное обстоятельство приводит к перевесу в составе технических рабочих групп представителей бизнеса, лоббирующих интересы конкретных отраслей или предприятий во включении используемых ими технологий в число наилучших доступных. Перевес в составе непосредственно влияет на результаты деятельности технических рабочих групп, решения которых принимаются простым большинством голосов ее членов, участвующих в голосовании (п. 54

¹ Приказ Минпромторга России от 19.06.2019 № 2130 «Об утверждении порядка формирования и осуществления деятельности технических рабочих групп» (Зарегистрировано в Минюсте России 24.09.2019 № 56035) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25.09.2019.

Правил, раздел IV Порядка). Вследствие этого в качестве НДТ могут быть признаны технологии, фактически ими не являющиеся, что приводит к увеличению негативного воздействия на окружающую среду, к росту дополнительной нагрузки на экономику страны в виде неполученных средств от платы за негативное воздействие на окружающую среду и к переложению на население издержек в виде ухудшения здоровья [1, с. 20].

Возвращаясь к информационно-техническому справочнику ИТС 38-2017, следует отметить, что реакция на столь «неэкологичный» справочник последовала на достаточно высоком уровне. Заместителем Председателя Правительства РФ В.В. Абрамченко дано поручение от 08.09.2021 № ВА-П11-12447 о проведении актуализации ИТС 38-2017 с приведением его показателей в соответствие с показателями ГОСТ Р 50831-95, а также с обеспечением включения представителей Росприроднадзора в состав технической рабочей группы. При этом на состоявшемся 7 октября 2021 года совещании у Первого заместителя Председателя Правительства РФ А.Р. Белоусова, посвященном применению концепции наилучших доступных технологий в условиях энергоперехода, Минприроды России и Росприроднадзору поручено принять активное участие в деятельности всех технических рабочих групп, создаваемых для разработки или актуализации справочников, Минприроды России также поручено направить в Минпромторг России предложения по маркерным и индикативным показателям для включения в актуализированные справочники, а Минпромторгу России поручено представить в Правительство РФ план-график и предложения по организации работ по актуализации справочников с целью обеспечения включения индикативных отраслевых показателей удельных выбросов диоксида углерода.

Такие решения руководства Правительства РФ можно только приветствовать. Однако любое реагирование в режиме «ручного управления» не отменяет необходимости решения вопроса на уровне правовых норм. В этой связи заслуживает поддержки позиция профессионального сообщества о необходимости законодательного закрепления пропорционального представительства в технических рабочих группах с приоритетом сотрудников природоохранных ведомств и экспертов, имеющих высокую квалификацию и длительный опыт работы в сфере, соответствующей области применения справочника [7]. Следует также учесть и опыт Европейского Союза, исключаящий наличие в составе технических рабочих групп представителей компаний, осуществляющих негативное воздействие на окружающую среду. Их позиция может быть донесена только через бизнес-объединения. При этом ключевые решения техническими рабочими группами в Европейском Союзе принимаются на основе консенсуса [5]. Установленный в России механизм устранения разногласий при разработке или актуализации справочников межведомственным советом по переходу на принципы НДТ и внедрению современных технологий требует достижения не консенсуса, а только простого большинства голосов, необходимого для принятия решений (п. 48 Порядка, п. 55 Правил). Кроме того, указанный механизм не формализован, не позволяет

проследить, почему альтернативные мнения не были учтены, и, следовательно, также нуждается в изменении.

Итак, в заключение следует отметить, что реформирование системы нормирования в Российской Федерации преследует комплекс взаимосвязанных целей - снижение уровня негативного воздействия на окружающую среду при одновременном повышении конкурентоспособности продукции отечественной промышленности и инвестиционной привлекательности бизнеса. Вместе с тем нормирование допустимого воздействия на окружающую среду должно сочетать в себе, как ранее созданный механизм, основанный на соблюдении нормативов качества окружающей среды, так и постепенный переход на технологическое нормирование при условии четкого разграничения сфер действия обоих подходов, а также устранения правовыми средствами недостатков, препятствующих эффективному внедрению НДТ.

Библиография

1. *Багаутдинова С.Р.* Правовое регулирование разработки информационно-технических справочников наилучших доступных технологий [Текст] / С.Р. Багаутдинова // Экологическое право. – 2020. – № 4. – С. 17–21.

2. *Бурматова О.П.* Возможности внедрения принципа НДТ в российскую практику экологической политики [Текст] / О.П. Бурматова // Мир экономики и управления. – 2018. – Т. 18. – № 3. – С. 29–41.

3. *Зиновкин Н.С.* Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход [Текст] / Н.С. Зиновкин // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 1 (50). – С. 64–71.

4. Наилучшие доступные технологии. Предотвращение и контроль промышленного загрязнения. Этап 4: Руководство по определению НДТ и установлению уровней экологической эффективности для выполнения условий получения экологических разрешений на основе НДТ [Текст] / Управление по окружающей среде, здоровью и безопасности Дирекции по окружающей среде ОЭСР; пер. с англ. – М., 2020. – 81 с.

5. *Потапов В.* Мифы наилучших доступных технологий или диверсионная операция [Электронный ресурс] / В. Потапов. – URL: <https://regnum.ru/news/3042048.html> (дата обращения 15.11.2021).

6. *Самохина А.А.* Технологические нормативы и технологические показатели НДТ [Электронный ресурс] / А.А. Самохина. – URL: <http://www.ecoteam.ru/ru/materials/173> (дата обращения 15.11.2021).

7. *Шувалова М.* Справочники НДТ: успеть обновить до массового внедрения включенных в них технологий или не спешить и проверить эффективность их применения [Электронный ресурс] / М. Шувалова. – URL: <https://www.garant.ru/article/1403501> (дата обращения 15.11.2021).

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КРИЗИСА**

Кузьмина Мария Вячеславовна,
кандидат юридических наук, старший преподаватель
кафедры предпринимательского и природоресурсного права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению некоторых аспектов продовольственной безопасности Российской Федерации в условиях всемирного энергетического кризиса, возникшего в результате пандемии COVID-19. В ней на основе анализа международного и национального законодательства раскрыт механизм обеспечения продовольственной безопасности в России и в мире.

Ключевые слова: национальная безопасность, энергетический кризис, продовольственная безопасность, продукты питания, импортозамещение, государственная поддержка.

Annotation. The article is devoted to the consideration of some aspects of the food security of the Russian Federation in the context of the global energy crisis that arose as a result of the COVID-19 pandemic. Based on the analysis of international and national legislation, it reveals the mechanism of ensuring food security in Russia and in the world.

Keywords: national security, energy crisis, food security, food, import substitution, state support.

На пленарном заседании международного дискуссионного клуба «Валдай», проходившем 21 октября 2021 года в городе Сочи, Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил, что «кризис продовольствия, возникающий периодически в отдельных государствах и целых регионах, будет нарастать в ближайшее время и может достичь крайних форм»¹. Обеспокоенность данной проблемой также выказал Заместитель председателя Совета безопасности России Д.А. Медведев в своей статье, отметив, что «очевидно, что в мире наступает продовольственный кризис. Цены на продукты питания растут везде, ускоряется продуктовая инфляция»².

¹ [Электронный ресурс] <https://tass.ru/ekonomika/12727861> (дата обращения: 20.11.2021).

² [Электронный ресурс] <https://rg.ru/2021/11/01/dmitrij-medvedev-o-proshlom-nastoiashchem-i-budushchem-borby-s-covid-19.html> (дата обращения: 20.11.2021).

Качество жизни населения страны оценивается по критерию главного жизненного ресурса – продовольствия. Уровень и качество питания населения характеризуют степень социально-экономического развития любой страны и на 70% определяют здоровье и продолжительность жизни человека. Наличие продовольствия служит базовым показателем жизнедеятельности человека, во многом оказывая влияние на здоровье последующих поколений. Именно поэтому среди основных и взаимосвязанных между собой глобальных проблем человечества особое место занимает продовольственная проблема.

В 2007-2008 годах продовольственный кризис охватил 35 государств Азии, Африки и Латинской Америки. Кризис разрушил мировую продовольственную систему, обострил и без того сложную ситуацию с обеспечением населения продовольствием, в первую очередь в развивающихся странах, особенно в бедных государствах, традиционно зависимых от внешних поставок продовольствия и гуманитарной помощи, создал угрозу глобальной продовольственной безопасности.

Спрос на продовольствие будет всегда расти, поскольку ежегодно в мире население увеличивается на 80 млн. человек. Примерно настолько же человек возрастает количество нищих и голодных. С каждым годом голодающих становится больше, а прироста производства продовольствия – меньше. В 2020 году производство сельскохозяйственной продукции в мире в расчете на душу населения не достигло уровня 1990 года. Повышение цен на продовольствие усугубляет решение проблемы бедности, усиливает социально-политическую напряженность и расслоение общества. Наличие продовольствия у ограниченного числа крупных стран-экспортеров является своеобразным оружием и сильнодействующим средством в решении их собственных проблем за счет развивающихся стран, к которым относятся 125 государств, где проживает почти 80% населения мира. При этом если в прошлом веке в продовольственной помощи ежегодно нуждались около 20 стран, то с 2009 года таких стран стало свыше 40, и каждая вторая из них находилась в продовольственном кризисе свыше 10 лет.

Участившиеся природные катаклизмы, продолжающееся ухудшение состояния природной среды имеют особое влияние на нехватку продовольствия. Так, ежегодные потери продуктивных и пастбищных земель в мире составляют 13 млн. га, свыше 60% почв мира находятся в разной степени деградации, 40% пашни нуждается в рекультивации. «Почвоутомление», охватывающее 1.250 млн. га сельскохозяйственных угодий, является основной причиной потери 25% мирового урожая [1].

Все эти аспекты не являются новыми, однако всемирная пандемия COVID-19 диктует свои еще более усугубляющие ситуацию условия. Так, например, со страниц новостных лент с марта 2021 года не сходят заголовки о всемирном энергетическом кризисе и его последствиях. Глобальный дефицит самых необходимых продуктов пророчат Китаю, США, Бразилии, Нигерии, Ливану из-за нарушения сроков поставок продовольствия и их удорожания, повышения цен на сырье, уменьшения количества рабочей силы ввиду

ограничений, связанных с пандемией, и даже нехватки питьевой воды. Данные проблемы коснулись и Российской Федерации. Так, например, в порту Владивостока скопились сотни контейнеров. На Камчатку и Чукотку, по состоянию на 21 октября 2021 года, удалось доставить лишь половину от запланированного объема продуктов. Задержки с поставкой продовольствия связывают, прежде всего, с аварией в Суэцком канале, произошедшей с контейнеровозом «ЭверГивен» 23 марта 2021 года, вследствие чего товары из Азии вынуждены доставлять по суше, пользуясь Транссибирской железной дорогой. Авиация также подключилась к доставке товаров, однако из-за большей стоимости транспортировки и зависимости от метеоусловий, доставка товаров возможна не во все пункты назначения. Полноценная альтернатива морским перевозкам доступна не всем территориям нашей страны и мира¹.

Изначально проблема продовольственной безопасности была поставлена 200 лет назад Томасом Мальтусом. Эта проблема была объявлена вечной.

Концепция всемирной продовольственной безопасности впервые была выдвинута Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (Food and Agriculture Organization, FAO) (далее - FAO) в 1973 году. В этой Концепции мировая продовольственная безопасность понимается как сохранение стабильности на рынках продовольственных товаров при доступности базовых продуктов питания для всех стран мира. Нестабильность международного рынка продовольствия (в первую очередь зерна), связанная с сезонными колебаниями уровня мирового урожая зерна, негибкостью аграрной политики ряда государств, по мнению экспертов FAO, требует разработки и осуществления коллективных мер по обеспечению продовольственной безопасности в мире.

В 1974 году Генеральная Ассамблея ООН одобрила разработанные на основе рекомендаций FAO «Международные обязательства по обеспечению продовольственной безопасности в мире». В них предусматривается создание национальных продовольственных резервов при координации их на международном уровне, представление экономической помощи с целью увеличения производства и строительства хранилищ продовольствия в развивающихся странах, установление глобальной информационной системы по вопросам производства и торговли продовольственными товарами, обеспечение регулярных межправительственных консультаций по вопросам мировой продовольственной безопасности. Но поставленные цели обеспечения мировой продовольственной безопасности не были достигнуты, потому, что правительства различных государств мира отдавали предпочтение поддержке национальной продовольственной безопасности и национальным интересам при некотором развитии межгосударственных усилий в этом направлении на региональных уровнях [2].

Согласно Римской декларации о всемирной продовольственной безопасности, принятой на Всемирной конференции по продовольствию в 1996

¹ [Электронный ресурс] <https://www.kommersant.ru/doc/5064194> (дата обращения: 20.11.2021).

году, любое национальное государство обязано обеспечивать «право каждого на доступ к безопасным для здоровья и полноценным продуктам питания в соответствии с правом на адекватное питание и основным правом на жизнь». В Плане действий, принятом тогда же, утверждается, что «проблема продовольственной безопасности присутствует у всех стран и во все времена и заключается в том, чтобы обеспечить физический и экономический доступ населения к достаточному количеству безопасной калорийной пищи с целью удовлетворения его потребностей в продуктах питания определенного количества и качества, необходимого для ведения активной и здоровой жизни».

По просьбе Всемирной конференции по продовольствию 1996 года о более четкой конкретизации прав человека, связанных с питанием, в рамках комиссии по правам человека Экономического и социального совета ООН было подготовлено исследование «Право на достаточное питание и свободу от голода» 1999 года. Данный документ содержит следующее определение: «В настоящее время под продовольственной безопасностью понимается доступ всех людей в любое время к продовольствию, необходимому для здоровой и активной жизни. При достижении продовольственной безопасности продукты питания имеются в достаточном количестве, их поставки являются сравнительно стабильными, и каждый нуждающийся человек может получить продовольствие» [3].

В Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принят Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹ (далее – Стратегия национальной безопасности). Согласно пункту 32 Стратегии национальной безопасности целями государственной политики в сфере сбережения народа России и развития человеческого потенциала являются устойчивый естественный рост численности и повышение качества жизни населения, укрепление здоровья граждан, сокращение бедности, снижение уровня социального и имущественного неравенства, повышение уровня образования населения, воспитание гармонично развитого и социально ответственного гражданина. В подпункте 1 пункта 26 Стратегии национальной безопасности в качестве стратегических национальных приоритетов указано сбережение народа России и развитие человеческого потенциала, а в подпункте 9 того же пункта – стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество. Реализация данных национальных приоритетов невозможна без устранения угрозы продовольственной безопасности государства.

В основе продовольственной безопасности России, учитывая ее обеспеченность природными ресурсами, лежит максимальное самообеспечение основными продуктами питания как стержневой элемент поддержания национального суверенитета.

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

Механизм обеспечения продовольственной безопасности включает систему социально-экономических и институционально-правовых норм по предотвращению угроз, ведущих к потере обеспеченности населения основными продуктами питания.

Система предусматривает постоянный мониторинг производства и импорта продуктов питания, а также потребления на душу населения с учетом их доступности. Одновременно вырабатываются предельно допустимые значения потребления продуктов питания на душу населения, снижение которых может привести к дестабилизации общества. Всесторонний мониторинг позволяет выявить внешние и внутренние угрозы продовольственной безопасности и продовольственной независимости и наметить основные пути по их предотвращению [4].

Указом Президента РФ¹ от 21.01.2020 № 20 утверждена Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (далее – Доктрина продовольственной безопасности), в которой определены цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности страны. Доктрина продовольственной безопасности представляет собой совокупность официальных взглядов на обеспечение продовольственной безопасности РФ, определяет показатели продовольственной безопасности и критерии их оценки, возможные риски и угрозы, основные направления государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности, механизмы и ресурсы в этой сфере.

Стратегической целью продовольственной безопасности РФ является обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и продовольствием. Гарантией ее достижения является стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов.

Основными задачами обеспечения продовольственной безопасности РФ, независимо от изменения внешних и внутренних условий, являются следующие:

- своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности, минимизация их негативных последствий за счет постоянной готовности системы обеспечения граждан пищевыми продуктами, формирования стратегических запасов пищевых продуктов;
- устойчивое развитие отечественного производства продовольствия и сырья, достаточное для обеспечения продовольственной независимости страны;
- достижение и поддержание физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам

¹ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

Парадокс продовольственной проблемы в России заключается в том, что наша страна, обладая значительным природно-ресурсным потенциалом для производства продуктов питания, не обеспечивает потребности населения в продовольствии за счет собственного производства даже по физиологическому минимуму. Не простые внешнеэкономические отношения России со странами запада и экономическая ситуация в стране на фоне введенных санкций актуализируют проведение интенсивной аграрной политики и мобилизацию всех имеющихся производственных ресурсов для укрепления независимости агропродовольственного рынка страны и решения проблем по импортозамещению определенного количества продовольствия, сырья, техники и технологий.

Обеспечение продовольственной независимости страны может быть достигнуто двумя путями. Первый путь связан с самообеспечением продовольствием. Примером может служить опыт США и Китая, которые всячески защищают свой внутренний рынок от импорта продовольствия и стимулируют экспорт сельскохозяйственной продукции, тем самым проводят политику поддержания продовольственной независимости. Второй путь обеспечения продовольственной независимости заключается в сочетании использования возможностей собственного производства продовольствия и импортных поставок недостающего количества продовольствия. Так, например, в Англию поставляется продовольствие из экономически зависимых от нее стран бывших колоний. Применительно к России такой подход может использоваться для обеспечения продукцией, производство которой на территории страны невозможно из-за природно-климатических условий, таких, как чай, кофе, растительное масло и др. [4]

Итак, в настоящее время для функционирования сельскохозяйственного производства в России сложились достаточно сложные условия, что вынуждает выстраивать аграрную политику на основе применения своевременных мер государственной поддержки сельскохозяйственных производителей. Эти сложности могут стать необходимыми стимулами к развитию отечественного сельского хозяйства. Санкции Запада, приведшие к непростой экономической ситуации, и ответное продовольственное эмбарго со стороны нашей страны, а также мировой энергетический кризис, возникший в результате пандемии COVID-19, выявили необходимость продуманной политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, как одной из составляющей экономической безопасности нашей страны.

В сложившихся условиях необходимо максимально совершенствовать законодательную базу, чтобы быстро и эффективно обеспечить доступ товаропроизводителей к инструментам поддержки, что в свою очередь позволит достичь целевых показателей импортозамещения и решить вопросы продовольственной безопасности России.

Библиография

1. *Алтухов А.И.* Мировой продовольственный кризис: причины и последствия [Текст] / А.И. Алтухов // АПК: Экономика и управление. – 2010. – № 2. – С. 13–25.
2. *Багрецов Д.Н.* Мировая продовольственная безопасность: состояние, проблемы [Текст] / Д.Н. Багрецов, Б.А. Воронин, В.Ф. Ковин // Аграрный вестник Урала. – 2012. – № 12 (104). – С. 45–48.
3. *Бурдуков П.Т.* Россия в системе глобальной продовольственной безопасности [Текст] / П.Т. Бурдуков, Р.З. Саегаалиев. – М., 2011. – 85 с.
4. *Вартанова М.Л.* Основные направления обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации [Текст] / М.Л. Вартанова // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2016. – № 5. – С. 76–81.

Раздел 6. Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и укрепления законности в Российской Федерации

УДК 342.9

К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Коновалов Валерий Алексеевич,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой административного и финансового права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье раскрывается содержание категорий «общественный порядок» и «общественная безопасность», а также речь идет о различных видах угроз общественному порядку и возможностях им противостоять. Особое внимание обращается на необходимость взаимодействия различных правоохранительных органов для решения общей задачи обеспечения общественной безопасности.

Ключевые слова: безопасность, общественный порядок, общественные места, угрозы, интересы, административные правонарушения, охрана, органы внутренних дел, меры административного характера.

Annotation. The article reveals the content of the categories “public order” and “public security”, as well as the various types of threats the public order and the possibilities to resist them. Particular attention is paid the need for interaction of

various law enforcement agencies to solve the common task of ensuring public safety.

Keywords: security, public order, public places, threats, interests, administrative offenses, security, internal affairs bodies, administrative measures.

Характеристику понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» необходимо начинать с обращения к Федеральному закону от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»¹, в котором не дается определения безопасности, но в предыдущем Законе РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности»² под безопасностью понималось состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. При этом под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. К основным объектам безопасности относятся: личность - ее права и свободы; общество - его материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Общественный порядок и общественная безопасность – это есть два понятия, которые достигаются, прежде всего, четко налаженной и построенной на научных основах деятельности служб общественной безопасности. Чтобы обеспечить высокую эффективность и качество организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, необходимо иметь глубокие теоретические знания и изучить действующие законодательство.

В теории административного права понятие общественного порядка принято рассматривать в широком и узком смыслах. Общественный порядок в широком смысле понимается как все связи и отношения в обществе, весь строй, то есть совокупность всех социальных связей и отношений, складывающихся под воздействием всех социальных форм, в отличие от правопорядка, включающего лишь отношения, регулируемые нормами права. Из этого следует, что общественный порядок, как более широкая категория, включает в себя и правопорядок.

В общей теории права общественный порядок рассматривается как социальная категория, охватывающая систему (состояние) волевых, идеологических общественных отношений, предопределяемых экономическим базисом и характеризующихся соответствием поведения их участников господствующим в обществе социальным нормам (правовым и неправовым). Сюда входят только социально значимые общественные отношения [6, с. 12].

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

² Закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 (ред. от 26.06.2008) «О безопасности» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769. Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ.

Две основные концепции общественного порядка в узком смысле в шестидесятые годы XX века были представлены М.И. Еропкиным и А.В. Серегиним. При этом М.И. Еропкин, определяя круг отношений в данной сфере, выделяет в качестве основного критерия место их возникновения и развития (общественные места) [3, с. 7]. Иными словами, общественный порядок в узком смысле слова включает не всю систему общественных отношений, а лишь определенные их совокупности, складывающиеся в различных областях социально-политической жизни и быта, но, прежде всего, в общественных местах. А.В. Серегин же в свою очередь характеризует общественный порядок как «урегулированную нормами права и иными социальными нормами систему общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности» [5, с. 4].

Общее юридическое определение общественного порядка было предложено И.Н. Даньшиным: «Общественный порядок – это порядок волевых общественных отношений, складывающихся в процессе сознательного и добровольного соблюдения гражданами установленных в нормах права и иных нормах неюридического характера правил поведения в области общения и тем самым обеспечивающих слаженную и устойчивую совместную жизнь людей в условиях развитого общества» [2, с. 68].

Определение понятия общественного порядка в узком смысле слова имеет практическое значение в работе органов внутренних дел, прокуратуры, судов, а также общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка, акцентирует их внимание на предупреждении и пресечении конкретных преступлений и административных правонарушений, которые посягают на общественные отношения, складывающиеся в этой сфере [1, с. 162].

Понятия «общественный порядок» и «общественная безопасность» тесно взаимосвязаны друг с другом. Обеспечивая общественный порядок, правоохранительные органы обеспечивают общественную безопасность и наоборот. Как социально-правовые категории, охватывающие специфическую сферу общественных отношений, они характеризуются рядом особенностей, определяющих содержание деятельности органов внутренних дел по охране (обеспечению) этих отношений. К таким особенностям можно отнести следующие.

Во-первых, общественный порядок и безопасность касаются всех граждан без исключения, причем с момента рождения и до конца жизни.

Во-вторых, общественный порядок и общественная безопасность, как правило, касаются элементарных действий, поступков и правил поведения людей. Они происходят открыто, публично и обычно понятно для окружающих.

В-третьих, общественный порядок и безопасность регулируются, как нормами права, так и иными социальными нормами (морали, обычаями, традициями, даже модой).

В-четвертых, в сфере общественного порядка и безопасности ежегодно совершается огромное количество правонарушений, исчисляемое десятками миллионов. И все правонарушители, а это значительная часть населения, так или иначе, подвергаются принудительному воздействию со стороны сотрудников милиции.

В-пятых, в сфере общественного порядка и безопасности происходит оборот объектов и предметов повышенной общественной опасности: приобретение, хранение, использование, перевозка гражданского и служебного огнестрельного оружия, взрывчатых и сильнодействующих ядовитых веществ, радиоактивных изотопов и др. В связи с этим лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел, осуществляющих государственный надзор и контроль в этой области, позволяет предупреждать и пресекать нарушение установленных правил и тем самым минимизировать наступление тяжких последствий, связанных, как правило, с нарушением соответствующих норм, стандартов и требований.

В-шестых, с рассматриваемой сферой тесно соприкасаются такие опасные антисоциальные явления, как наркомания, пьянство, проституция, бродяжничество, попрошайничество. Именно поэтому в ряде городов страны создаются специальные подразделения, так называемая «милиция нравов».

В-седьмых, к сфере общественного порядка и общественной безопасности относятся различные массовые публичные мероприятия с большой концентрацией людей в тех или иных помещениях или на ограниченной территории, что нередко создает угрозу для жизни и здоровья граждан, мешает нормальному функционированию предприятий, учреждений и организаций. К ним можно отнести политические (митинги, шествия, демонстрации), экономические (пикетирование, голодовки), культурно-зрелищные (фестивали, концерты, дни городов), спортивные (олимпиады, футбольные и хоккейные соревнования), религиозные и другие массовые мероприятия. Их проведение требует огромной организационной работы органов внутренних дел, привлечения для обеспечения порядка и безопасности значительных сил и средств милиции и внутренних войск.

В-восьмых, в сфере общественного порядка и общественной безопасности происходят различные групповые нарушения порядка, массовые беспорядки, вооруженные и невооруженные конфликты, акты терроризма. Нередко они сопровождаются убийством людей, погромами и поджогами государственных и общественных зданий, жилых домов граждан, разрушением железнодорожных путей, мостов, линий электропередач и связи.

В-девятых, с рассматриваемой сферой неразрывно связаны чрезвычайные ситуации, наступающие при возникновении стихийных бедствий, пожаров, крупных техногенных аварий, катастроф, эпидемий и эпизоотий, создающие

угрозу жизни и здоровью граждан и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Перечисленные особенности общественного порядка и общественной безопасности наглядно демонстрируют важность и актуальность этой сферы в деятельности органов внутренних дел, а главное – определяют содержание их правоохранительных функций и полномочий.

Основу общественного порядка составляют отношения, складывающиеся в общественных местах, то есть в местах общения людей при удовлетворении их материальных, духовных потребностей, во время отдыха. При этом общественные места можно отнести к трем категориям:

- 1) общественные места постоянного пользования - улицы, площади, скверы, транспортные магистрали и тому подобное;
- 2) общественные места временного пользования - магазины, театры, стадионы и другие;
- 3) эпизодические общественные места - лес, озеро, река, когда там, например, проводятся те или иные мероприятия.

Средствами регулирования отношений в сфере общественного порядка являются нормы права и другие социальные нормы неюридического характера (нормы морали, обычаи, правила культуры поведения). Посредством правовых норм устанавливаются общеобязательные правила поведения, вводятся запреты на совершение определенных действий, устанавливается ответственность за правонарушения, определяются задачи, функции, полномочия, формы и методы деятельности государственных органов, их должностных лиц, общественных формирований по охране общественного порядка.

Таким образом, общественный порядок - это система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности [1, с. 164].

К понятию общественного порядка тесно примыкает понятие общественной безопасности, которое рассматривается как система общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми, техническими, строительными и другими нормами при использовании объектов и предметов, представляющих повышенную опасность для людей и общества в целом, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами социального или техногенного характера [4].

Состояние угрозы общественной безопасности может возникать, когда допускается нарушение правил эксплуатации автомобильного, железнодорожного и других видов транспорта, ведения строительства, дорожных, ремонтных и других работ, эксплуатации пожароопасных объектов и устройств, а также обращения с оружием, боеприпасами, взрывчатыми

материалами, сильнодействующими ядами, радиоактивными изотопами, средствами цветного копирования, компьютерными системами и другими предметами и веществами.

Угроза общественной безопасности и личной безопасности граждан может возникать при нарушениях установленного порядка проведения массовых мероприятий, неподготовленности мест для их проведения, несвоевременности принятия мер к упорядочению движения больших групп людей и т.п. Признаки угрозы общественной безопасности и личной безопасности граждан неизбежно возникают при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах.

Реальную угрозу общественной безопасности представляют криминогенные факторы, преступность, а также криминальный террор в отношении представителей органов государственной власти, в том числе полиции, других правоохранительных органов.

К числу угроз общественной безопасности относится незаконная деятельность политических партий, движений, общественных организаций, в том числе фашистского толка, религиозных, изуверских и иных подобных объединений; политический экстремизм и терроризм; действия, направленные на создание предпосылок для групповых и массовых нарушений общественного порядка, неповиновение властям и др.

Общественной безопасности угрожают дорожно-транспортные происшествия, аварии, катастрофы, выпуск на линию неисправленных транспортных средств, управление транспортными средствами в алкогольном или наркотическом опьянении; незащищенность личности, имущества от пожаров, имеющих широкое распространение.

Представление общественной безопасности в виде системы дает уникальную возможность увидеть все составляющие элементы безопасности личности, общества и государства, исследовать связи между элементами общей системы, смоделировать сложные процессы обеспечения общественной безопасности, спрогнозировать возможные состояния системы, а также помогает выработать необходимые рекомендации органам государственной власти.

Содержание определения общественной безопасности и буквальное его толкование нацеливает органы по охране общественной безопасности на обеспечение всех форм и проявлений общественной безопасности. Значит ли это, что на органы по охране общественной безопасности возложено обеспечение, к примеру, и пожарной безопасности? Или же решение обеспечения общественной безопасности в данной конкретной части всецело задача органов Государственной противопожарной службы?

Такой же вопрос напрашивается и в отношении государственной, таможенной и многих других составляющих общественной безопасности, задачи обеспечения которых возложены на другие правоохранительные органы (ФСБ, таможенные органы и т.п.).

Разрешить данный вопрос необходимо уже в связи с тем, что в некоторых источниках общественные отношения, связанные с осуществлением пожарной безопасности, прямо указываются как составная часть общественной безопасности, даже когда последняя рассматривается в узком смысле слова. Действительно, общество нельзя считать безопасным в тех случаях, когда ему грозит причинение вреда от пожара.

В этой связи понятие «общественная безопасность», вернее, весь комплекс общественных отношений, составляющих его содержание, невозможно отделить от общественных отношений, характеризующих пожарную безопасность. Общественной безопасности без пожарной безопасности, как, впрочем, и без государственной, таможенной и других видов безопасности, быть не может.

Данное несовершенство формулировки приводит к неоправданному расширению компетенции полиции. Хотя подобной ситуации могло бы не возникнуть, если бы в Федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»¹ (далее – Закон о полиции) был бы указан круг противоправных деяний, от которых защищает полиция.

Кроме того, среди основных задач полиции указана задача предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, но не сказано, каких именно правонарушений, что дает возможность правоприменителю расширительно толковать статью 2 Закона о полиции и включать в комплекс основных задач полиции задачу предупреждения нарушений правил пожарной (государственной, таможенной и т.п.) безопасности.

Никто не спорит с тем, что к профилактике пожаров (правонарушений, подведомственных ФСБ, таможенным органам и т.п.) и обеспечению пожарной безопасности целесообразно привлекать не только органы Государственной противопожарной службы (ФСБ, таможенные органы и т.п.), но и полицию. В ряде случаев, лишь обеспечив четкое взаимодействие между ними, можно добиться эффективности пожарной охраны (государственной, таможенной и т.п. безопасности) как одного из элементов общественной безопасности.

Между тем взаимодействие указанных учреждений (министерств и ведомств) невозможно осуществить до тех пор, пока не будут разделены функции между всеми субъектами обеспечения общественной безопасности.

Соответственно, напрашивается вывод о том, что одно из основных направлений деятельности полиции – обеспечение правопорядка в общественных местах - должно реализовываться сотрудниками полиции с учетом компетенции (подведомственности правонарушений) полиции и других правоохранительных органов, перед которыми законодатель ставит задачу обеспечения определенной именно для их деятельности специфической области общественной безопасности.

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Итак, в заключение отметим, что проблемы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности могут быть решены посредством разработки четкого перечня мер административного принуждения в связи с большой распространенностью административных правонарушений в рассматриваемой сфере. К таким мерам обычно относят следующие: меры административного предупреждения; меры административного пресечения; меры административно-процессуального обеспечения; меры административной ответственности.

Библиография

1. *Боер В.М.* Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях [Текст] / В.М. Боер, В.Н. Шамрай // Проблемы экономики и юридической практики. – 2012. – № 3. – С. 161–164.
2. *Даньшин И.Н.* Уголовно-правовая охрана общественного порядка [Текст] / И.Н. Даньшин. – М.: Юрид. лит., 1973. – 200 с.
3. *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка [Текст] / М.И. Еропкин. – М.: Юрид. лит., 1951. – 215 с.
4. Правовые основы обеспечения общественного порядка [Текст]: учеб. пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин; Акад. МВД СССР. – М.: Акад. МВД СССР, 1987. – 73 с.
5. *Серегин А.В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления [Текст]: учеб. пособие / А.В. Серегин; Акад. МВД СССР. – М.: Акад. МВД СССР, 1975. – 194 с.
6. *Яценко С.С.* Уголовно-правовая охрана общественного порядка: Сравн.-правовой аспект [Текст] / С.С. Яценко. – Киев: Вища шк.: Изд-во при Киев. гос. ун-те, 1986. – 124 с.

УДК 347.98

РОЛЬ СУДА В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Никитина Наталья Николаевна,
судья в отставке,
преподаватель кафедры административного и финансового права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о месте суда в системе органов, обеспечивающих национальную безопасность. В частности, в ней, несмотря на отсутствие закрепления в законодательстве о безопасности

специальных функций и полномочий суда по защите национальной безопасности, с опорой на положения Конституции РФ и нормы законодательства в иных сферах, продемонстрирована важнейшая роль суда в решении вопросов, обеспечивающих стабильность внутригосударственных отношений и, как следствие, безопасность Российской Федерации в целом.

Ключевые слова: внутренняя угроза, органы государственной власти, баланс интересов, правонарушение, суд, осуществление правосудия, неотвратимость наказания, специальные функции, полномочия.

Annotation. The article deals with the issue of the place of the court in the system of bodies ensuring national security. In particular, despite the absence of special functions and powers of the court to protect national security in the security legislation, based on the provisions of the Constitution of the Russian Federation and the norms of legislation in other areas, it demonstrates the most important role of the court in resolving issues that ensure the stability of domestic relations and, as a result, the security of the Russian Federation as a whole.

Keywords: internal threat, public authorities, balance of interests, offense, court, administration of justice, inevitability of punishment, special functions, powers.

Безопасность является социальным явлением. Это отмечал еще К. Маркс, который писал, что «безопасность есть высшее социальное понятие гражданского общества» [5, с. 401]. С данной позицией солидарен и А.Д. Градовский, который указывал, что «государство, не дающее гражданам ничего, даже безопасности, несомненно, вызовет сначала равнодушие, потом вражду народа; оно разложится и погибнет или от внешнего врага, поддерживаемого апатией масс, или от внутренних раздоров» [3, с. 61].

Важнейшим видом безопасности является национальная безопасность. Впервые понятие национальная безопасность было введено Президентом США Т. Рузвельтом в послании Конгрессу США в 1904 году по вопросу обоснования необходимости установления американского контроля над зоной Панамского канала. С тех пор указанный термин стал широко использоваться в политико-правовой терминологии. В общем виде под национальной безопасностью понимается состояние страны, при котором отсутствуют или устранены (парированы) внешние и внутренние угрозы ее национальным ценностям и национальному образу жизни, обеспечивается реализация ее жизненно важных интересов [2, с. 4].

Законодательное определение национальной безопасности дано в статье 1 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»¹. Национальная безопасность определяется как состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ угроза национальной безопасности трактуется как прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Однако определения «опасность», закрепленного в нормативных правовых актах, нет. В этой связи понятия «опасность» и «угроза» употребляются достаточно широко, при этом нередко их употребляют в одном и том же значении. Строго очертить параметры каждого из этих понятий довольно сложно.

Не определено законодателем и понятие «внутренняя угроза». Если же следовать буквальному толкованию этого термина, внутренняя угроза национальной безопасности – это опасность нанесения ущерба национальным интересам, исходящая от самого государства в лице его органов и должностных лиц, а также исходящая от граждан этого государства.

Суд следует отнести к органам, обеспечивающим защищенность государства, и, прежде всего, от внутренних угроз, поскольку суд рассматривает жалобы на неправомерные действия (бездействие) должностных лиц и их органов, когда угроза интересам гражданина, общества и государства исходит от самих органов государственной власти, осуществляет контроль за законностью применения мер безопасности, разрешает социальные конфликты, которые сами по себе представляют внутреннюю угрозу безопасности страны, и, как заключительное звено в системе мер по защите государства, принимает решение о наказании лиц, посягнувших на национальную безопасность, как внутри государства, так и извне.

Суд, представляя одну из ветвей власти, будучи независимым в принятии решений, тем не менее, должен учитывать государственные и общественные интересы в сфере национальной безопасности, чтобы посредством судебных решений установить и сохранить их баланс, не нарушая при этом принципа единства и разграничения государственной власти.

Вместе с тем роль суда в обеспечении национальной безопасности законодательно не закреплена. Конституция Российской Федерации² и законодательство о безопасности не возлагают на суд специальных обязанностей по обеспечению национальной безопасности [6, с. 162].

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

² Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

По мнению В.В. Ершова и Н.В. Михалкина, к компетенции судебной власти, исходя из сути и содержания самой национальной безопасности, можно отнести: защиту общественных отношений во всем их многообразии, которые обуславливают характер и содержание жизни граждан страны и самих стран; контроль за средствами и способами деятельности различных учреждений, организаций и институтов, а также людей по исключению или минимизации различных видов экспансии на человека, сообщества и страну; оценку целей и мотивов, которые преследуют граждане страны, определяя путь ее развития при выборе как национальной идеи, так и органов государственной власти [4, с. 8].

При этом, как представляется, роль суда в обеспечении национальной безопасности сводится к осуществлению правосудия в уголовном, гражданском и административном производстве.

Судебная защита граждан от государства в лице его органов и должностных лиц приобретает в последние годы особую актуальность. Не случайным стало принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹, регламентирующего порядок рассмотрения дел, возникающих из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по использованию и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.

Защита гражданских прав осуществляется посредством гражданского судопроизводства, обязывающего суд правильно и своевременно рассматривать и разрешать гражданские дела в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. В статье 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации² сказано, что гражданское судопроизводство призвано способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду, мирному урегулированию споров.

Разрешение судом в порядке гражданского и административного судопроизводства споров граждан с государством, трудовых, пенсионных споров, основанное на принципах справедливости, независимости судей, подчинении их только закону, позволяет стабилизировать общественные отношения в сфере власти и подчинения и снять социальную напряженность,

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 13.01.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

что, в свою очередь, обеспечивает общественную (внутреннюю) безопасность и государственную безопасность страны в целом.

Меры, направленные на обеспечение национальной безопасности от внутренних угроз, такие, как профилактика преступности, неотвратимость наказания за совершение преступления, формирование в обществе атмосферы нетерпимости к противоправной деятельности, реализуются судом посредством уголовного судопроизводства.

Задачами уголовного судопроизводства, согласно статье 2 Уголовного кодекса Российской Федерации¹, являются следующие: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений. Наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений.

Преступность – фактор, представляющий внутреннюю угрозу безопасности страны. В Российской Федерации уровень преступности достаточно высокий. Реализуя принцип неотвратимости наказания, закрепленный в Стратегии национальной безопасности РФ, суды применяют уголовное наказание к лицам, преступившим закон.

Однако следует учитывать, что уровень криминализации общественных отношений, снижение которого является необходимым для обеспечения национальной безопасности, во многом зависит от количества населения страны, имеющего криминальный опыт.

Законодателем предпринят ряд мер, направленных на снижение количества «судимого» населения. Такими мерами являются следующие: введение в Уголовный кодекс РФ норм, предусматривающих уголовную ответственность только в случае привлечения лица за аналогичное деяние к административной ответственности (ст. 116, 157, 314), а также нормы, позволяющие освободить лицо от уголовной ответственности с применением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Суды, следуя единой концепции обеспечения национальной безопасности, при рассмотрении уголовных дел во всех случаях устанавливают, имеются ли основания для прекращения уголовного дела и освобождения лица от уголовной ответственности.

При этом следует отметить, что принцип неотвратимости наказания при прекращении уголовных дел судами соблюдается. Из общего количества освобожденных от уголовной ответственности лиц каждому пятому был назначен судебный штраф, не являющийся в буквальном смысле наказанием, однако позволяющий лицу претерпеть последствия от содеянного им, но не влекущий последствия в виде судимости.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Таким образом, суды, исполняя возложенную на них Конституцией РФ функцию по осуществлению правосудия, являются звеном в системе обеспечения национальной безопасности, без которого полноценное функционирование этой системы невозможно.

Представляется, что законодатель не видит необходимости отдельно закреплять функцию суда в обеспечении национальной безопасности и возлагать на суд какие-либо специальные полномочия в этой сфере, поскольку имеющиеся у суда функции и полномочия позволяют обеспечить его полноценное участие в защите государства от внутренних и внешних угроз путем осуществления правосудия.

Суд является составным элементом системы органов государственной власти и в этой связи выполняет данную функцию, присущую государству в целом. Реализация этой функции судебных органов государственной власти осуществляется во взаимодействии с другими элементами системы органов государственной власти.

Итак, в заключение подчеркнем, что, осуществляя свои функции, судебные органы способствуют решению наиболее важных задач, возникающих перед правовым государством, таких, как защита прав и свобод человека, поддержание режима правовой законности в сфере управления и стабильности государственной власти. В своей деятельности судебные органы находятся в постоянном взаимодействии с законодательными и исполнительными органами, и в этой связи требуется научное осмысление и законодательное закрепление способов и пределов соответствующего взаимодействия и взаимосдерживания.

Библиография

1. *Балыкова Е.И.* Институты судебной власти в системе обеспечения национальной безопасности [Текст] / Е.И. Балыкова // *Философия права*. – 2007. – № 4. – С. 146–148.

2. *Гацко М.Ф.* Основы национальной безопасности [Текст]: учебное пособие / М.Ф. Гацко; Российская акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Российской Федерации, Ногинский фил. – Ногинск: Ногинский фил. РАНХиГС, 2014. – 129 с.

3. *Градовский А.Д.* Национальный вопрос в истории и в литературе [Текст] / А. Градовский. – СПб.: Изд. Д.Е. Кожанчикова, 1873 (тип. и лит. А. Траншеля). – 309 с.

4. *Ершов В.В.* Судебная власть и ее реформа как фактор национальной безопасности России [Текст] / В.В. Ершов, Н.В. Михалкин // *Закон и право*. – 2002. – № 7. – С. 7–13.

5. *Маркс К.* К еврейскому вопросу [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Соч. Т. 1. – С. 401.

6. *Фомин А.А.* Судебная власть в механизме национальной безопасности Российской Федерации [Текст] / А.А. Фомин // *Правовое государство: теория и практика*. – 2019. – № 1 (55). – С. 157–164.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Жукова Светлана Михайловна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и финансового права
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В настоящей статье отмечается, что коррупция является одним из источников угроз национальной безопасности Российской Федерации. Далее здесь на основе анализа положений действующего законодательства выявляются некоторые проблемные аспекты противодействия коррупции в нашей стране и высказываются предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: государственная служба, противодействие коррупции, коррупционный проступок, коррупционное правонарушение, коррупционное преступление.

Annotation. This article notes that corruption is one of the sources of threats to the national security of the Russian Federation. Further, based on the analysis of the provisions of the current legislation, some problematic aspects of combating corruption in our country are identified and proposals are made to improve legislation in this area.

Keywords: public service, anti-corruption, corruption offense, corruption offense, corruption crime.

Государственная служба – одна из важнейших сфер государственного управления, от состояния которой зависит эффективность функционирования других сфер – экономической, социально-культурной и административно-политической [1, с. 24]. Цели и задачи реформирования государственной службы Российской Федерации были сформулированы еще в Концепции реформирования системы государственной службы¹, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года. Однако основные цели этого и последующих циклов реформирования во многом не были достигнуты из-за отсутствия взаимосвязи реформы государственной службы с административной, судебной, военной реформами и другими преобразованиями в сфере государственного управления.

¹ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15.08.2001 № ПР-1496) // Текст официально опубликован не был.

Одним из направлений современного этапа реформирования государственной службы является формирование системы государственной службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой. Среди задач данного направления не случайно отдельно была выделена задача разработки и реализации комплекса мероприятий по противодействию коррупции на государственной службе, уделив приоритетное внимание вопросам предупреждения коррупции, так как именно коррупция является одним из источников угроз национальной безопасности.

В последние годы в России, в том числе и в рамках проведения реформы государственной службы, была сформирована достаточно прогрессивная законодательная база противодействия коррупции, заложившая основные способы «искоренения» этого негативного социального явления. Однако практика применения правовых предписаний позволяет выделить ряд проблем, препятствующих поступательному развитию нашего государства на пути преодоления коррупции в системе государственной службы.

1. В настоящее время в законодательстве отсутствует легальное определение понятия «коррупционное правонарушение» и «коррупционное преступление», в которых непосредственно проявляется коррупция.

На наш взгляд, целесообразно выделить не две, а три формы виновных деяний, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции:

- коррупционный проступок (влечет дисциплинарную ответственность);
- коррупционное правонарушение (влечет административную ответственность);
- коррупционное преступление (влечет уголовную ответственность).

2. Изменениями и дополнениями, внесенными в законодательство Российской Федерации в рамках реформирования государственной службы, заложены административно-правовые механизмы предотвращения коррупционных проступков, коррупционных правонарушений и коррупционных преступлений (запреты и ограничения на государственной и муниципальной службе, а также для бывших государственных служащих, алгоритм действий чиновников при обращении к ним с целью склонения к совершению коррупционного правонарушения, при возникновении конфликта интересов, при получении неправомерного поручения, механизм ротации, декларирование доходов и расходов, введен новый вид дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного правонарушения – увольнение в связи с утратой доверия и т.д.). Проблема заключается в том, что эти механизмы должны реально работать. Для этого необходимы согласованные действия всей системы государственных органов, уполномоченных осуществлять контроль за соблюдением законодательства о противодействии коррупции на государственной и муниципальной службе.

Представляется, что ключевую роль в этой системе должен играть орган по управлению государственной службой (федеральной, а также

государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации). В статье 16 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ предусмотрено, что данный орган создается в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ о государственной службе, в том числе и законодательства о противодействии коррупции. Однако, несмотря на императивную норму вышеназванного Закона, данный орган в настоящее время так и не создан.

3. Принципом противодействия коррупции в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² является неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений. В большинстве случаев за нарушение законодательства о противодействии коррупции установлена дисциплинарная или уголовная ответственность. Следует согласиться с мнением А.М. Цирина, что «потенциал административной ответственности за коррупционные правонарушения пока в полной мере не раскрыт» [2, с. 14].

Практически все составы административных правонарушений в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях³ (содержатся в главах 5, 7, 14, 19), по которым чиновников привлекают к административной ответственности, как за совершение коррупционных правонарушений (применяя соответственно шестилетний срок давности), не затрагивают правонарушения, совершаемые государственными или муниципальными служащими в связи с нарушением ими обязанностей антикоррупционной направленности (в том числе обязанности не нарушать запреты и соблюдать ограничения). Так, например, согласно части 3 статьи 16 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴ в случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами, – однако

¹ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

соответствующий состав административного правонарушения в законодательстве отсутствует.

Итак, представляется, что составы коррупционных административных правонарушений целесообразно систематизировать в отдельной главе Кодекса РФ об административных правонарушениях, четко установив их отличия от коррупционных проступков и коррупционных преступлений.

Библиография

1. Жукова С.М. Государственная служба [Текст]: учебное пособие / С.М. Жукова. – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. – 177 с.

2. Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции [Текст] / А.М. Цирин // Журнал российского права. – 2011. – № 2. – С. 12–24.

УДК 343.32

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИЗМУ И ЭКСТРЕМИЗМУ: НАПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Хмелевская Татьяна Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного права и криминологии
Оренбургского института (филиала)
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург, Российская Федерация

Аннотация. В статье проводится разграничение понятий «экстремизм» и «терроризм», выделяются этапы криминализации преступлений экстремистской и террористической направленности, а также определена роль органов власти субъектов РФ и муниципальных образований по противодействию терроризму и экстремизму.

Ключевые слова: экстремизм, терроризм, идеология, противодействие, профилактика.

Annotation. The article delineates the concepts of "extremism" and "terrorism", highlights the stages of criminalization of crimes of extremist and terrorist orientation, and also defines the role of the authorities of the subjects of the Russian Federation and municipalities in countering terrorism and extremism.

Keywords: extremism, terrorism, ideology, counteraction, prevention.

Согласно официальной статистике МВД РФ, в 2020 году возросло число зарегистрированных преступлений террористического характера и

экстремистской направленности. Так, в 2020 году в России было совершено 2.342 преступления террористического характера. Показатель отрицательной динамики составил 29,7% в сравнении с 2019 годом. Отмечен также рост преступлений экстремистской направленности - на 42,4% по отношению к 2019 году. В количественном показателе он достиг 833 деяний. Использование интернет-технологий повышает общественную опасность указанных преступлений, так как расширяется круг аудитории, на которую направлено противоправное воздействие. Публичные призывы к экстремистской деятельности, совершенные с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, в 2020 году составили 340 преступных эпизодов, что на 32,3% больше, чем в 2019 году. Публичных призывов к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма было зарегистрировано 232 раза (+9,4%)¹.

Как отметил председатель Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкин в своем интервью Российской газете, за 11 месяцев 2021 года в суд направлено 197 уголовных дел о преступлениях террористического характера (+19,4%) и 184 дела – о преступлениях экстремистской направленности, что более чем в 2,5 раза превышает показатель 2020 года (70 дел)².

Приведенная статистика свидетельствует об актуальности государственной политики по противодействию преступлениям террористической и экстремистской направленности на современном этапе развития общества. При этом первостепенной задачей органов власти на всех уровнях является предупреждение и пресечение экстремистских, террористических проявлений, причиняющих вред правам и свободам человека и гражданина, общественной безопасности и конституционному строю Российской Федерации [1, с. 20].

Одним из основных направлений деятельности государства на федеральном уровне является разработка уголовно-правовых мер противодействия терроризму и экстремизму.

Криминализация нарушения равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина обусловлена необходимостью обеспечения исполнения норм Конституции Российской Федерации³. В частности, статья 19 Конституции РФ запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. В целях реализации приведенных положений Конституции РФ и выполнения международных обязательств России в Уголовном кодексе

¹ Состояние преступности в России за январь-декабрь 2020 года / Официальный сайт МВД РФ [Электронный ресурс] URL: file:///C:/Users/ПК/Downloads/Sb_2012.pdf (дата обращения: 20.11.2021).

² Следствие без тайн // Российская газета (неделя). № 11 (8659). 19.01.2022-25.01.2022.

³ Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

Российской Федерации¹ предусмотрена ответственность за совершение преступлений экстремистской направленности².

Легальная детализация понятия «экстремистская деятельность» была проведена Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»³ (далее – Закон о противодействии экстремистской деятельности). В статье 1 этого Закона перечисляются действия, образующие содержание исследуемого понятия. В отношении части из них установлен уголовно-правовой запрет, другие подпадают под действие иных отраслей права. Но главное, на что следует обратить внимание, что в Законе о противодействии экстремистской деятельности отождествляются понятия «экстремизм» и «экстремистская деятельность».

Легальное толкование исследуемого понятия подвергся критике в теории уголовного права. Так, например, Е.П. Сергун считает, что в рассматриваемом Федеральном законе экстремистская деятельность является настолько широкой, что круг перечисленных деяний установить на практике будет проблематично. По мнению этого автора, экстремизм – это приверженность к определенной системе взглядов и идей, основанной на нетерпимости к основополагающим принципам конституционного строя РФ и охраняемым государством демократическим правам и свободам человека и гражданина, характеризующаяся внутренней готовностью к активной деятельности, направленной на претворение в действительность таких воззрений уголовно наказуемыми способами [3, с. 8].

С.Н. Фридинский полагает, что под экстремизмом следует понимать социальное системное явление, в рамках которого объединенные на основе общих политических, идеологических, национальных, религиозных, расовых, социальных, экологических, экономических взглядов и убеждений, представители последних совершают подстрекаемые экстремистскими побуждениями противоправные действия, направленные на насильственное распространение таких взглядов и искоренение взглядов, отличных от отстаиваемых ими [4, с. 19].

В обоих случаях экстремизм рассматривается как идеология, то есть совокупность идей и взглядов. В целом соглашаясь с таким подходом, в свою очередь считаем, что экстремизм и экстремистская деятельность смежные, но не тождественные понятия.

Отрицательность экстремистских проявлений связана с тем, что идеи, лежащие в их основе, пропагандируют превосходство одной социальной группы над другой. Приверженцы данной идеологии распространяют свои

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 № 11 (ред. от 28.10.2021) «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 8.

³ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

взгляды через общественно опасные действия, что порождает необходимость их юридической оценки. Данное обстоятельство, по нашему мнению, также определило необходимость криминализации действий экстремистской направленности.

Для предупреждения и профилактики экстремизма и терроризма на федеральном уровне установлена уголовная ответственность. В УК РФ в главе 29 УК РФ «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» были закреплены основания уголовной ответственности за публичные призывы к экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ), возбуждение ненависти или вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ). Развитие и реализация уголовной политики по противодействию экстремизму происходила через процесс криминализации новых проявлений экстремистских правонарушений. Федеральный закон от 25.07.2002 № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»¹ дополнил главу 29 УК РФ двумя новыми составами преступлений: ст. 282.1. – «Организация экстремистского сообщества», ст. 282.2. – «Организация деятельности экстремистской организации». Федеральный закон от 28.06.2014 № 179-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² в целях противодействия экстремизму в условиях развития технологий обработки и передачи информации, увеличения числа пользователей информационно-телекоммуникационной сетью Интернет, отсутствия адекватной реакции на размещение экстремистских материалов в этой сети дополнил составы, предусмотренные статьями 280 и 282 УК РФ, квалифицирующим признаком «с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе и сети Интернет», а также ввел статью 282.3. УК РФ «Финансирование экстремистской деятельности». Законодатель перенес ответственность за пособнические действия в форме оказания материальной помощи, установленную в Общей части Уголовного кодекса РФ, в самостоятельный состав преступления Особенной части УК РФ. Ранее он принял такое решение в отношении действия организатора и руководителя преступной группы, специализирующейся на совершении преступлений экстремистской направленности, установив их ответственность в конкретных составах преступлений.

В первоначальной редакции статьи 205 УК РФ была установлена ответственность за терроризм. Однако теоретики подвергли критике такое законодательное решение, отмечая недостаток использования в названии

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 112-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3029.

² Федеральный закон от 28.06.2014 № 179-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3385.

состава термина «терроризм», который сам по себе означал смешение социального явления, имеющего различные формы преступных проявлений, с составом конкретного преступления [2, с. 12]. Федеральный закон от 27.07.2006 № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»¹ переименовал статью 205 УК РФ, дав ей новое название «Террористический акт». В результате принятия Федерального закона от 05.05.2014 № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² законодатель сформулировал следующую цель террористического акта: стремление виновного добиться дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений. При этом содержание цели террористического акта было расширено. Направленность действий террористов проецируется на оказание влияния не на одно решение государственных органов или международных организаций, а на дестабилизацию деятельности указанных субъектов в целом. По нашему мнению, такой подход снял проблемные вопросы квалификации деяния в части установления цели террористического акта.

Однако в действующем законодательстве Российской Федерации нет четкой грани, которая проводила бы отграничение экстремизма от терроризма. Если говорить о соотношении данных категорий, то одним из определяющих обстоятельств является то, что террористическая деятельность входит в экстремистскую деятельность. При соотношении данных понятий, можно прийти к утверждению, что первое неразрывно связано со вторым, и даже входит в данную категорию преступлений. Вместе с тем степень общественной опасности составов преступлений террористической направленности выше, чем деяний, связанных с экстремизмом. По сути, терроризм - это крайняя и наиболее опасная форма экстремизма, при которой идея превосходства утверждается через действия, устрашающие население.

На практике органы власти, определяя направления профилактики терроризма и экстремизма, принимают единые документы по этому вопросу. Данный подход отражает позицию того, что терроризм и экстремизм являются смежными идеологиями, противодействие которым формируется в общем контексте. Обеспечение общественной безопасности на территориях субъектов РФ и муниципальных образований гарантируется через профилактические мероприятия соответствующих структур.

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 153-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3452.

² Федеральный закон от 05.05.2014 № 130-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2335.

В Оренбургской области действует государственная программа «Профилактика терроризма и экстремизма на территории Оренбургской области»¹. В этом документе отмечается, что анализ складывающейся обстановки, экономического и социального развития Оренбургской области свидетельствует о необходимости дальнейшего проведения мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов с массовым пребыванием людей. Выделены две основные проблемы, решение которых положено в основу мероприятий по противодействию исследуемым негативным социальным явлениям: 1) недостаточная оснащенность объектов современными системами антитеррористической защиты; 2) проблема противодействия идеологии терроризма и экстремизма. В целом обстановка по линии противодействия терроризму и экстремизму на территории Оренбургской области остается относительно спокойной и контролируемой. Между тем правоохранными органами фиксируются факты размещения экстремистских материалов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В частности, государственной программой предусмотрены следующие профилактические мероприятия: монтаж и модернизация систем контроля и управления доступом государственных организаций Оренбургской области; размещение в многолюдных местах информации антитеррористической направленности; усиление системы контроля за обстановкой в местах массового пребывания людей; оперативное реагирование на изменение обстановки со стороны правоохранительных органов и специальных служб.

Особое внимание в документе уделено проведению лекций, бесед и других мероприятий, направленных на профилактику терроризма и распространения его идеологии. Процесс воспитания подрастающего поколения подразумевает проведение масштабных мероприятий идеологической и социальной направленности, ориентированных на пропаганду законопослушного образа жизни. Этот комплекс специальных идеологических и организационных мероприятий должен привлечь больше молодежи Оренбургской области к добровольческой деятельности по работе с населением.

Действующая муниципальная программа «Профилактика терроризма и экстремизма на территории города Оренбурга на 2019-2024 годы»²

¹ Постановление Правительства Оренбургской области от 25.12.2018 № 880-пп «Об утверждении государственной программы «Профилактика терроризма и экстремизма на территории Оренбургской области» (с изменениями на 22.06.2021) / Официальный сайт МВД РФ [Электронный ресурс] URL: https://мвд.рф/upload/site1427/document_news/temp/___1582026979_23108/Profilaktika_terrorizm_a_2019_2024.pdf (дата обращения: 20.11.2021).

² Постановление Администрации г. Оренбурга от 15.11.2018 № 3831-п «Об утверждении муниципальной программы «Профилактика терроризма и экстремизма на территории города Оренбурга на 2019-2024 годы» / Официальный сайт администрации города Оренбург [Электронный ресурс] URL: http://www.orenburg.ru/general_news/257/82827/ (дата обращения: 20.11.2021).

предусматривает проведение информационных встреч сотрудников прокуратуры Оренбургской области, прокуратуры города Оренбурга со студентами образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования по профилактике экстремизма в молодежной среде; проведение родительского всеобуча по вопросам профилактики национального и религиозного экстремизма. Кроме того, мероприятия по гармонизации этно-конфессиональных отношений предусматривают ежегодную разработку плана мероприятий, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории города Оренбурга, реализацию прав национальных меньшинств; проведение классных часов, психологических тренингов с учащимися общеобразовательных организаций по воспитанию толерантности; вовлечение и поддержку молодежных национальных общественных организаций к проведению молодежных творческих площадок по пропаганде идеи добрососедства.

Итак, в заключение подчеркнем, что пресечение преступлений экстремистской и террористической направленности на основе уголовного законодательства, профилактика этих деяний на уровне субъекта РФ и муниципального образования позволят снизить рост исследуемой группы преступлений в общественной жизни.

Библиография

1. *Пилюгина Т.В., Помазан С.В., Медведева Э.А.* Национальная безопасность региона: проблемы криминализации экстремистской деятельности / Т.В. Пилюгина, С.В. Помазан, Э.А. Медведева // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2017. – № 4 (38). – С. 18–23.

2. *Рарог А.И.* Уголовно-правовое противодействие терроризму и экстремизму: учебное пособие / А.И. Рарог, В.В. Палий. – М.: Проспект, 2021. – 97 с.

3. *Сергун Е.П.* Экстремизм в российском уголовном праве: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Е.П. Сергун. – Тамбов, 2009. – 24 с.

4. *Фридинский С.Н.* Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России: социально-правовое и криминологическое исследование: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / С.Н. Фридинский. – М., 2011. – 42 с.

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Научное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОНОГРАФИЯ

Под общей редакцией *Т.В. Ефимцевой*

Оригинал-макет подготовлен в НИЦ ИНФРА-М

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Подписано в печать 08.02.2022.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Petersburg.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 7,81.
Тираж 1000 экз. Заказ № 00000
ТК 776838-1864287-080222

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29