

Зарегистрировано Федеральной службой по надзору  
в сфере связи, информационных технологий и  
массовых коммуникаций  
Свидетельство № 015372 от 02.11.1996 г.

Журнал входит в систему Российского индекса  
научного цитирования (РИНЦ)

**Председатель редакционного совета:**

кандидат технических наук, доцент

**Андрей Валерьевич Федичев**

**Главный редактор:**

доктор экономических наук, профессор

**Борис Борисович Леонтьев**

**Шеф-редактор,**

заместитель Главного редактора:

**Григорий Иванович Макаренко**

**Учредитель и издатель:**

Федеральное бюджетное учреждение  
«Научный центр правовой информации  
при Министерстве юстиции Российской  
Федерации»

Отпечатано в РИО НЦПИ при Минюсте России.

Печать цветная цифровая.

Подписано в печать \*\*.2016 г.

Общий тираж 500 экз. Цена свободная.

Адрес редакции:

125437, Москва, Михалковская ул,

65, стр.1

Телефон: +7 (495) 539-23-14

E-mail: [inform360@yandex.com](mailto:inform360@yandex.com)

Требования, предъявляемые к рукописям,  
размещены на сайте

<http://www.informatika360.ru>

## СОДЕРЖАНИЕ

### **К ВОПРОСУ ОБ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА**

*Танимов О.В., Федичев А.В. .... 4*

### **МЕТОДИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ ПО ЗАЩИТЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ПО НОВЕЙШИМ ТРЕБОВАНИЯМ**

*Мусихина Д.А. .... 12*

### **АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ В СФЕРЕ ОБОРОНЫ**

*Фатьянов А.А. .... 19*

### **БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

*Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. .... 28*

### **ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ**

*Алиев С.Б. .... 34*

### **ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК РЕСУРС РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

*Фролов А.П. .... 46*

### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОСОГЛАСОВАННОСТИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ КАК ОДИН ИЗ ПРИОРИТЕТОВ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**

*Байниязова З.С. .... 51*

**ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES. .... 59**

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

<b>ФЕДИЧЕВ Андрей Валерьевич</b>	Председатель редакционного Совета, кандидат технических наук, доцент, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, г. Москва
<b>АЛИЕВ Самат Бикитаевич</b>	доктор технических наук, профессор, академик РАЕН, заместитель директора департамента развития предпринимательской деятельности Евразийской экономической комиссии, г. Москва
<b>БУСОВ Владимир Иванович</b>	доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой Государственного университета управления, г. Москва
<b>ВИНСЛАВ Юрий Болеславович</b>	доктор экономических наук, профессор, главный редактор журнала «Менеджмент бизнес-администрирование», г. Москва
<b>ГОРБЕЦКИЙ Иван Иванович</b>	Заместитель директора департамента Министерства юстиции Российской Федерации, г. Москва
<b>КОСТОГРЫЗОВ Андрей Иванович</b>	Заслуженный деятель науки РФ, доктор технических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии ракетных и артиллерийских наук и Российской академии естественных наук, действительный член Академии информатизации образования, г. Москва
<b>КУРБАНОВ Габил Сурхай оглы</b>	доктор юридических наук, профессор, иностранный член редакционного Совета, г. Баку, Азербайджан
<b>МАМАДЖАНОВ Хамид Абиджанович</b>	доктор технических наук, профессор, г. Москва
<b>СТАРОДУБЦЕВ Юрий Иванович</b>	доктор военных наук, профессор, г. С-Петербург
<b>СТЕПАНОВ Владимир Иванович</b>	доктор экономических наук, профессор, научный редактор научно-практического журнала «ЛОГИСТИКА», г. Москва
<b>ШАРШУН Виктор Александрович</b>	кандидат юридических наук, иностранный член редакционного Совета, г. Минск, Белоруссия

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

<b>ЛЕОНТЬЕВ Борис Борисович</b>	Главный редактор, доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, г. Москва
<b>АБДУСАЛАМОВ Руслан Абдусаламович</b>	кандидат юридических наук, доцент, г. Махачкала
<b>АТАГИМОВА Эльмира Исамудиновна</b>	кандидат юридических наук, ответственный секретарь, г. Москва
<b>ВЕТРОВ Александр Григорьевич</b>	кандидат физико-математических наук, начальник отдела аппарата Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, г. Москва
<b>ГРЕЧИШНИКОВ Евгений Владимирович</b>	доктор технических наук, доцент, г. Орел
<b>ГУЛКА Зинаида Николаевна</b>	доктор философии в технике, профессор, иностранный член, г. Кишинев, Молдова
<b>КОСТОГРЫЗОВ Андрей Иванович</b>	Заслуженный деятель науки РФ, доктор технических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии ракетных и артиллерийских наук и Российской академии естественных наук, действительный член Академии информатизации образования, г. Москва
<b>ЛАЗАРЕВ Виктор Михайлович</b>	доктор технических наук, профессор, г. Москва
<b>ЛЕОНТЬЕВ Борис Борисович</b>	доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, г. Москва
<b>МАКАРЕНКО Григорий Иванович</b>	шеф-редактор, заместитель Главного редактора, г. Москва
<b>МАРКОВ Алексей Сергеевич</b>	доктор технических наук, доцент, генеральный директор НПО Эшелон, г. Москва
<b>МИНДРОВА Екатерина Анатольевна</b>	кандидат юридических наук, г. Чебоксары
<b>СТАРОДУБЦЕВ Юрий Иванович</b>	доктор военных наук, профессор, г. С-Петербург
<b>ТАНИМОВ Олег Владимирович</b>	кандидат юридических наук, доцент, г. Москва
<b>ШИХНАБИЕВА Тамара Шихгасановна</b>	доктор педагогических наук, академик Академии информатизации образования, профессор, г. Москва

## EDITORIAL COUNCIL

<b>Andrey FEDICHEV</b>	Chair of the Editorial Council, Ph.D. in Technology, Associate Professor, Actual State Councillor of the Russian Federation, 2nd class, Moscow
<b>Samat ALIEV</b>	Doctor of Science in Technology, Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Deputy Director of the Entrepreneurship Development Department of the Eurasian Economic Commission, Moscow
<b>Vladimir BUSOV</b>	Doctor of Science in Economics, Professor, Head of Department of the State University of Management, Moscow
<b>Yuriy VINSILAV</b>	Doctor of Science in Economics, Professor, Editor-in-Chief of the Management and Business Administration Journal, Moscow
<b>Ivan GORBETSKIY</b>	Deputy Director of Department of the Ministry of Justice of the Russian Federation, Moscow
<b>Andrey KOSTOGRYZOV</b>	Honoured Scientist of the Russian Federation, Doctor of Science in Technology, Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Missile and Artillery Sciences and the Russian Academy of Natural Sciences, Academician of the Academy of Informatisation of Education, Moscow
<b>Gabil KURBANOV</b>	Doctor of Science in Law, Professor, foreign member of the Editorial Council, Baku, Azerbaijan
<b>Khamid MAMADZHANOV</b>	Doctor of Science in Technology, Professor, Moscow
<b>Yuriy STARODUBTSEV</b>	Doctor of Military Science, Professor, Saint-Petersburg
<b>Vladimir STEPANOV</b>	Doctor of Science in Economics, Professor, Science Editor of the Logistics Research and Practice Journal, Moscow
<b>Viktor SHARSHUN</b>	Ph.D. in Law, foreign member of the Editorial Council, Minsk, Belarus

## EDITORIAL BOARD

<b>Boris LEONTYEV</b>	Editor-in-Chief, Doctor of Science in Economics, Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Moscow
<b>Ruslan ABDUSALAMOV</b>	Ph.D. in Law, Associate Professor, Makhachkala
<b>Elmira ATAGIMOVA</b>	Ph.D. in Law, Executive Secretary, Moscow
<b>Aleksandr VETROV</b>	Ph.D. in Physics and Mathematics, Head of Division of the Central Office of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow
<b>Evgeniy GRECHISHNIKOV</b>	Doctor of Science in Technology, Associate Professor, Oryol
<b>Zinaida GULKA</b>	Ph.D. in Technology, Professor, foreign member of the Editorial Board, Chişinău, Moldova
<b>Andrey KOSTOGRYZOV</b>	Honoured Scientist of the Russian Federation, Doctor of Science in Technology, Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Missile and Artillery Sciences and the Russian Academy of Natural Sciences, Academician of the Academy of Informatisation of Education, Moscow
<b>Viktor LAZAREV</b>	Doctor of Science in Technology, Professor, Moscow
<b>Boris LEONTYEV</b>	Doctor of Science in Economics, Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Moscow
<b>Grigoriy MAKARENKO</b>	Managing Editor, Deputy Editor-in-Chief, Moscow
<b>Aleksey MARKOV</b>	Doctor of Science in Technology, Associate Professor, NPO Echelon Director-General, Moscow
<b>Ekaterina MINDROVA</b>	Ph.D. in Law, Cheboksary
<b>Yuriy STARODUBTSEV</b>	Doctor of Military Science, Professor, Saint-Petersburg
<b>Oleg TANIMOV</b>	Ph.D. in Law, Associate Professor, Moscow
<b>Tamara SHIKHNABIEVA</b>	Doctor of Science in Paedagogics, Academician of the Academy of Informatisation of Education, Professor, Moscow

# К ВОПРОСУ ОБ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

Танимов О.В., Федичев А.В.\*

**Аннотация.** В статье анализируются проблемы обеспечения информационной безопасности государства на современном этапе развития человеческого общества. Рассматриваются угрозы интересам государства в информационной сфере на фоне различных факторов, определяются задачи государства в области обеспечения информационной безопасности. Рассматриваются понятия «информационный терроризм», «компьютерный терроризм», «высокотехнологичный терроризм». Предлагается для устранения непонимания в терминологическом аппарате и краткости все вышеуказанные категории объединить в одно название – «кибертерроризм».

**Ключевые слова:** государство, информационная безопасность, терроризм, кибертерроризм, угрозы в информационной сфере, задачи обеспечения информационной безопасности.

Основу национальной безопасности современного цивилизованного государства составляют жизненные интересы в области экономики, обороны, безопасности, защиты прав его граждан.

Однако не следует проводить тождество между национальной безопасностью и государственной безопасностью. Такое толкование будет неверным, поскольку национальная безопасность подразумевает триединую составляющую, каждый компонент которой одинаково значим – безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства<sup>9</sup>.

Таким образом, под национальной безопасностью следует понимать состояние защищенности

трех названных субъектов от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность страны<sup>10</sup>. Отметим, что данное определение имеет и нормативно-правовое закрепление в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>11</sup>, представляющей собой официально признанную систему стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

Сегодня информация является важнейшим источником развития личности, общества и государства в условиях интенсивной информатизации

<sup>9</sup> Беркетов Г.А., Микрюков А.А., Федосеев С.В. Оптимизация системы обеспечения безопасности информации в автоматизированных информационных системах // Инновации на основе информационных и коммуникационных технологий. 2010. №1. С. 331–334; Ващекина И.В. Об информационной безопасности расчетов и платежей в Российской Федерации // В книге: «Повышение открытости отечественной статистики». РЭУ им. Г.В. Плеханова, Федеральная служба государственной статистики. 2016. С. 40–43; Ниесов В.А. Систематизация законодательства сфере защиты информации судопроизводства // Проблемы информационной безопасности. Компьютерные системы. 2014. № 4. С. 126–132; Общая теория национальной безопасности: Учеб. / Под общ. ред. А.А. Прохожева. Изд. 2-е. М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 17.

<sup>10</sup> Гунич С.В. Конституционно-правовые аспекты определения сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 15–17.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

\* **Танимов Олег Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного права, информатики и математики РГУП, докторант МГЮА им. О.Е.Кутафина, Российская Федерация, г. Москва.

**E-mail:** tanimov@mail.ru

**Федичев Андрей Валерьевич**, кандидат технических наук, доцент, директор ФБУ НЦПИ при Минюсте России, Российская Федерация, г. Москва.

**E-mail:** andrey.fedichev@scli.ru

общественных отношений<sup>12</sup>. В связи с этим одной из важнейших составляющих как национальной безопасности в целом, так и государственной безопасности в частности, является информационная безопасность, под которой понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в информационной сфере от внутренних и внешних угроз.

Эти угрозы определяются внешними (геополитическими, макроэкономическими, конъюнктурными) факторами.

### Угрозы интересам государства в информационной сфере

- размывание единого правового и информационного пространства России;
- вытеснение российских информационных агентств, средств массовой информации, российских производителей средств информатизации с внутреннего информационного рынка, противодействие доступу России к новейшим информационным технологиям,
- монополизация информационного рынка России, его отдельных секторов отечественными и зарубежными информационными структурами;
- блокирование деятельности государственных средств массовой информации по информированию российской и зарубежной аудитории;
- закупка органами государственной власти импортных средств информатизации, телекоммуникации и связи при наличии отечественных аналогов, не уступающих по своим характеристикам зарубежным образцам;
- ослабление роли русского языка как государственного языка Российской Федерации;
- целенаправленное вмешательство и проникновение в деятельность и развитие информационных систем Российской Федерации;
- низкая эффективность информационного обеспечения государственной политики Российской Федерации вследствие дефицита квалифицированных кадров, отсутствия системы формирования и реализации государственной информационной политики.

Одной из основных функций государства является устранение указанных угроз. В процессе реализации данной функции участвуют индивиды, общество и государство.

В частности, одно из ведущих мест в ходе реализации занимают органы государственной охраны, которым законодатель определил в качестве основных задач<sup>13</sup>:

- обеспечение организации и функционирования федеральных информационных систем, находящихся во владении или в пользовании органов государственной охраны;
- участие в пределах своих полномочий в обеспечении информационной безопасности Российской Федерации.

Сеть Интернет создает виртуальную информационную среду, в которой возникают, изменяются и прекращаются различные общественные отношения (гражданско-правовые, моральные, этические и т. д.)<sup>14</sup>. Интернет представляет собой яркий пример того, насколько удачно и эффективно может развиваться столь сложная техническая система практически в отсутствие государственного регулирования, основываясь только на выработанных внутри Сети правилах. Это порождает важный вопрос о том, как скоро уровень развития социальных отношений, связанный с существованием подобной системы, потребует разработки и применения соответствующего правового регулирования<sup>15</sup>.

Возвращаясь к деятельности отдельных лиц и групп лиц в сети, остановимся на примере Украины, а именно деятельности КиберБеркута.

**«КиберБеркут» и «Киберсотня».** 3 марта 2014 г. на виртуальном фронте Украины появился «КиберБеркут» – группа хактивистов после расформирования спецподразделений милиции «Беркут». Состав сообщества неизвестен, его члены соблюдают анонимность. «КиберБеркут» позиционирует себя как хакерская группировка, которая «помогает Украине сохранить независимость от военной агрессии Запада, готового защитить правительство неонацистов».

<sup>12</sup> Квачко В.Ю. Динамические процессы в предметной области информационно-правовой сферы в условиях неопределенности и риска // В сборнике: Современные тенденции в науке, технике, образовании. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 3-х частях. 2016. С. 173–174; Цибуля А.Н., Гордин В.А. К вопросу о состоянии информационной безопасности государства в условиях современных вызовов и угроз // Военно-юридический журнал. 2014. №3. С. 20–24.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ «О государственной охране» (в ред. от 12 марта 2014 г.), ст. 13.

<sup>14</sup> Танимов О.В., Кудашкин Я.В. О правовой природе и возможности правового регулирования отношений в сети Интернет // Информационное право. 2012. № 2. С. 17–21; Ловцов Д.А., Черных А.М. Геоинформационные системы: учебное пособие. М.: изд-во РГУП, 2012. 192 с.

<sup>15</sup> См.: Танимов О.В., Кудашкин Я.В. Перспективы правового регулирования отношений в сети Интернет // Информационное право. 2010. № 4. С. 16–19.

В первом сообщении говорится: «...как негибемый «Беркут» стоял до конца, так и «КиберБеркут» будет охотиться на фашистскую нечисть, пока не истребит её! Сегодня мы начали взлом сайтов, чтобы заткнуть поток лжи запуганных СМИ! Мы заявляем, что отстоим Украину, сбережем её историю и защитим будущее её народа!!!»<sup>8</sup>.

Среди многочисленных атак, взломов и иных действий «КиберБеркута» заслуживают внимания следующие:

- атаки на продавшиеся радикалам СМИ: за первые 10 дней были заблокированы десятки сайтов;
- 15 марта 2014 г. – атака на ресурсы НАТО:  
<http://ccdcoe.org>  
<http://nato.int>

<http://nato-pa.int>

<http://ccdcoe.org> – это сайт Таллиннского киберцентра НАТО (NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence).

Дело в том, что по просьбе новых властей на Украину прибыла группа сотрудников киберцентра и назвала себя майдановской «Киберсотней». Прикрываясь ими, Запад ведет активную пропаганду среди населения через СМИ и социальные сети, блокирует объективные источники информации, скрывает действия преступников, называющих себя «законной властью». При этом в Киев прибыл весь цвет киберруководства НАТО во главе с полковником А. Сузиком. В целях подрыва доверия к «КиберБеркуту» эта группа создавала его ложные аккаунты в социальных сетях:



<sup>8</sup> Подробнее см.: Глобальная безопасность в цифровую эпоху: стратегемы для России. Под общ. ред. Смирнова А.И. – М. : ВНИИгеосистем, 2014. С. 179 – 186.

- 22.03.2014 взломана переписка политиков, в т. ч. украинских НПО с посольством США и американскими фондами:

SLIVMAIL.com

### Переписка политиков, добытая хакерами

1. [Переписка украинских НПО с США](#) 1 490 шт.
2. [Переписка "Удара", Винница](#) 161 шт.
3. [Переписка "Удара", Львов](#) 755 шт.
4. [Переписка "Удара", Луганск](#) 226 шт.
5. [Переписка "Удара", Донецк](#) 2 521 шт.
6. [Переписка "Удара", Киров](#) 467 шт.
7. [Переписка "Батькивщины", Луганск](#) 414 шт.
8. [Переписка Джейсона Греша](#) 86 шт.
9. [Переписка Дмитрия Святаша](#) 2 198 шт.
10. [Переписка Олега Шаблатовича](#) 2 623 шт.
11. [Переписка Виталия Кличко](#) 1 402 шт.
12. [Переписка Дениса Шарова](#) 739 шт.
13. [Переписка Николая Сидоркина](#) 11 903 шт.
14. [Переписка Владимира Коматовского](#) 1 175 шт.
15. [Переписка Анны Штыфорук](#) 2 431 шт.
16. [Переписка Дмитрия Камелькова](#) 1 712 шт.
17. [Переписка Центра "Аналитика"](#) 421 шт.

В поиске можно использовать звездочку в конце слова:  
[навальн\\*](#)

Почту Инны Новиковой взломали [u3ns0](#)  
Украинскую почту доставляют [КиберБеркут](#)

Взя информация взята из открытых источников. Мы не знаем, кто и каким образом добыл эти файлы, и вообще настоящие они или нет.

Поделись 501

8+1 212

Небезынтересна переписка Э. Егорова, руководителя НПО «Учебно-методический центр защиты прав человека», который активно участвовал в протестах на Украине<sup>9</sup>.

Из переписки видно, что за финансирование деятельности на Украине отвечал Национальный фонд поддержки демократии, который получает деньги от Конгресса США и продвигает «американскую демократию» по всему миру. А за координацию усилий на Майдане, как оказалось, отвечает отдел прессы, образования и культуры посольства США!

24.03.2014 перехвачен и выложен в сеть телефонный разговор от 18 марта 2014 г. бывшего заместителя секретаря Совета национальной безопасности и обороны Украины Н. Шуфрича и бывшего премьер-министра Ю. Тимошенко. Обсуждалась возможность силового столкновения с Россией.

Тимошенко говорила Шуфричу, что оставит от России «выжженное место», уничтожит восемь миллионов русских, проживающих на Украине, и готова сама взять автомат и «стрелять кацапов».

Разговор в Интернет, похоже, выложили с помощью сотрудников СБУ. Из записи удалены фрагменты, которые могут скомпрометировать третьих лиц.

9.04.2014 «КиберБеркут» наносит ответный удар по американским частным военным компаниям, которые пролили кровь жителей на юго-востоке Украины.

22.04.2014 «КиберБеркут» вскрыл переписку Авакова и его бывшего пресс-секретаря и делового партнера Дмитрия Брука<sup>10</sup>.

В переписке недвусмысленно указывается, что убийство Сашко Билого было спланировано Аваковым, а в качестве «расплаты» за его смерть так называемое правительство выдает Ярошу бойцов «Беркута».

Кроме того, из переписки видно, как цинично власть устраняет неугодных им журналистов, например К. Долгова.

03.05.2014 КиберТрибунал вынес приговор виновникам в сожжении живых людей в Одессе и т. д.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> См.: Глобальная безопасность в цифровую эпоху: стратегия для России. Под общ. ред. Смирнова А.И. М. : ВНИИгеосистем, 2014. С. 179 – 186

<sup>10</sup> Глобальная безопасность в цифровую эпоху: стратегия для России. Под общ. ред. Смирнова А.И. М. : ВНИИгеосистем, 2014. С. 179–186.

<sup>11</sup> Там же

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537) состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, позволяющее обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства, определено как внутренняя и внешняя потребность государства<sup>12</sup>.

Таким образом, угрозы безопасности всех потребностей государства следует рассматривать как деятельность, направленную против национальных интересов и стратегических национальных приоритетов государства. В современной действительности между государствами наблюдается устойчивый рост обострения противоречий, связанных с неравномерностью развития в результате глобализационных процессов, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, проблемами ядерного оружия и разоружением, в итоге возрастает уязвимость всех членов международного сообщества перед лицом новых вызовов и угроз, в т. ч. и в информационной сфере<sup>13</sup>.

Поведение государства в контексте рассмотрения проблемы безопасности регулируется соответствующей идеологией. Размышляя о значении государственной идеологии применительно к отраслевой проблематике, безусловно, можно прийти к мысли о том, что без нее государства в его положительной социально-исторической значимости нет<sup>14</sup>.

Следует отметить, что основными источниками угроз национальной безопасности Российской Федерации в сфере государственной и общественной безопасности являются разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба в первую очередь посредством возможностей в информационной сфере. При этом в условиях наращивания в мире процессов глобализации и формирования информационного общества ин-

формационный терроризм стал выступать в качестве самостоятельного фактора, способного угрожать национальной безопасности любой страны мира<sup>15</sup>.

Одной из разновидностей терроризма является информационный терроризм, представляющий собой совокупность насильственных действий в отношении специально выбранных целей. Иными словами, информационный терроризм (терроризм в информационном пространстве) – «использование информационных ресурсов и (или) воздействие на них в информационном пространстве в террористических целях»<sup>16</sup>.

К сожалению, сегодня нет общепринятого определения понятия «терроризм в информационном пространстве». Поэтому невозможно не согласиться с Е. Старостиной, отмечающей, что «...терроризм давно уже стал международным, или транснациональным преступлением, то и кибертерроризм (в литературе его еще называют «информационный терроризм», «компьютерный терроризм», «высокотехнологичный терроризм») уже вышел на мировую арену в качестве особенно опасного явления, поэтому к нему часто добавляется определение «международный»...»<sup>17</sup>.

Предлагаем для устранения непонимания в терминологическом аппарате и краткости все вышеуказанные категории объединить в одно название – «кибертерроризм».

Важно отметить, что угроза кибератак на критически важные информационные инфраструктуры может исходить не только от террористических организаций, но и от молодежи, увлеченной компьютерными технологиями и использующей свои умения ради интереса<sup>18</sup>.

Направления (виды) воздействия кибертерроризма<sup>19</sup>:

- нанесение ущерба отдельным физическим элементам информационного пространства;

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

<sup>13</sup> Роганов А.А., Борисов Р.С., Карпов Д.С. Системы передачи информации: учебное пособие. Часть 1. М.: Бестселлер, - 2013. 136 с.; Цибуля А.Н., Гордин В.А. указ. соч. С. 20 - 24.

<sup>14</sup> Танимов О.В., Баранова Н.Н. Проблемы правоприменения в обеспечении деятельности печатных СМИ в Республике Мордовия // Информационное право. 2008. № 1. С. 29.

<sup>15</sup> Цибуля А.Н., Гордин В.А., указ. соч. С. 20–24.

<sup>16</sup> Глобальная безопасность в цифровую эпоху: стратегия для России. Под общ. ред. Смирнова А.И. М.: ВНИИгеосистем, 2014. С. 358.

<sup>17</sup> Старостина Е. Подход к выработке единого понятия «кибертерроризм». URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-198810.html> (дата обращения: 08.09.2015).

<sup>18</sup> Бурмистрова Е.С. К вопросу об исполнении исполнительных документов в электронной форме // В сборнике: Современные тенденции в науке, технике, образовании. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 3-х частях. 2016. С. 165–166; Услинский Ф.А. Кибертерроризм в России: его свойства и особенности // Право и кибербезопасность. 2014. № 1. С. 6–11.

<sup>19</sup> Услинский Ф.А. Указ. соч. С. 6–11.



## К вопросу об информационной безопасности современного государства

- кража или уничтожение информационного, программного и технического ресурсов, имеющих общественную значимость, путем преодоления систем защиты, внедрения вирусов, программных закладок и т. п.;
- воздействие на программное обеспечение и информацию с целью их искажения или модификации в информационных системах и системах управления;
- раскрытие и угроза опубликования или само опубликование закрытой информации о функционировании информационной инфраструктуры государства, общественно значимых и военных информационных систем, кодах шифрования, принципах работы систем шифрования, успешном опыте ведения информационного терроризма и др.;
- захват каналов СМИ с целью распространения дезинформации, слухов, демонстрации мощи террористической организации и объявления своих требований;
- уничтожение или активное подавление линий связи, неправильная адресация, искусственная перегрузка узлов коммутации;
- проведение информационно-психологических операций и др.

В конкурентной борьбе широко распространены разнообразные действия, направленные на получение (добывание, приобретение) конфиденциальной информации самыми различными способами, начиная от подкупа обладателя информации до прямого промышленного шпионажа с использованием современных технических средств разведки. Условия, способствующие неправомерному овладению конфиденциальной информацией, сводятся к ее разглашению, утечке и несанкционированному доступу к ее источникам<sup>20</sup>.

Так, с момента появления синдрома «Викиликс»<sup>21</sup> стало очевидным, что крайне остро стоит вопрос о необходимости единообразного подхода к регулированию информационной сферы в общемировом масштабе. Именно это послужило началом переоценки мировым сообществом традицион-

ных отношений к информации, которая способна не только нанести вред, распространяющий свое влияние практически на все сферы государственного управления, но также может оказать долгосрочное влияние на дальнейшее развитие того или иного правового субъекта, чьи интересы напрямую или косвенно расходятся с ее содержанием. Таким образом, ни у кого уже не вызывает сомнений тот факт, что сегодня информация способна если не изменить, то оказать реальное влияние на ход истории развития мировой государственности, а «Викиликс» – это еще один вид оружия в жестокой информационной войне, целью применения которого является стремление неких сил ограничить мировое влияние ведущих стран бескровным, но очень технологичным способом<sup>22</sup>.

В связи с этим становится актуальной необходимость борьбы с кибертерроризмом, которая, на наш взгляд, предполагает *деятельность, осуществляемую компетентными правоохранительными органами (органами по борьбе с кибертерроризмом) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов в информационной сфере посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий.*

Российская Федерация пытается обеспечить не только внутригосударственную, но и международную информационную безопасность путем выработки и активного продвижения на международной арене проектов международных документов, регулирующих глобальную политику в сфере использования ИКТ путем принятия в данной сфере конвенций ООН. Ключевая инициатива в этом перечне – концепция Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности, презентация которой прошла 1 ноября 2011 г. на первой международной Конференции по вопросам киберпространства в Лондоне. В частности, в ней предпринята попытка определить международную информационную безопасность как состояние международных отношений, исключающее нарушение мировой стабильности и создание угрозы безопасности государств и мирового сообщества в информационном пространстве<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Ефименко А.А., Баринюв Ю.Н., Нечаева В.К. Использование экспертно-информационных систем в АСУ сложными динамическими объектами // Труды Кубанского государственного технологического университета. 2000. Т. 7. № 1. С. 59-65; Цибуля А.Н., Гордин В.А., указ. соч. С. 20–24.

<sup>21</sup> Сайт WikiLeaks, запущенный в 2006 г. под руководством основателя Джулиана Ассанжа, впоследствии опубликовал 77 тыс. секретных документов по действиям США в Афганистане, выложил 400 тыс. документов по войне США в Ираке, а также личную переписку американских чиновников и дипломатов.

<sup>22</sup> Цибуля А.Н., Гордин В.А., указ. соч.

<sup>23</sup> Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) // URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html>. Сайт Совета Безопасности РФ. Дата обращения 8.12.2015.

Отметим тот факт, что конвенцию до сих пор не удается принять в связи с мощным сопротивлением США и некоторых их союзников.

По мнению многих экспертов и политологов, отголоски великого разоблачения еще не раз дадут о себе знать, ибо проблема информационного противостояния – проблема всего современного информационного общества. Решить такую проблему представляется возможным лишь только силами самого общества, постепенно переходя от ставших теперь уже традиционными для него проблем национальной безопасности к проблемам современного информационного демократического общества<sup>24</sup>.

Тем не менее, исследования в этом направлении активно ведутся, в т. ч. и отечественными учеными (И.А. Саитов, А.Е. Миронов, А.В. Королев и др.), что позволяет сформулировать актуальные направления в сфере обеспечения информационной защиты. Среди них<sup>25</sup>:

- организация мониторинга и прогнозирование потребностей различных структур в процессе информационного обмена через международные сети;
- координация мер государственных и негосударственных ведомств по предотвращению угроз информационной безопасности в открытых сетях;
- разработка федеральных программ совершенствования информационных технологий, обеспечивающих подключение национальных и корпоративных сетей к мировым открытым сетям в условиях соблюдения требований безопасности информационных ресурсов;
- установление перечня информации, не подлежащей передаче по открытым сетям, и обеспечение контроля за соблюдением установленного статуса информации.

#### **Основные задачи в области обеспечения информационной безопасности государства в современных условиях**

- *выработка и осуществление государственной политики по обеспечению защиты национальных интересов от угроз в информационной сфере, обеспечение прав и свобод*

граждан в процессе информационной деятельности;

- *совершенствование законодательства РФ в области обеспечения информационной безопасности;*
- *согласование деятельности органов государственной власти в процессе обеспечения информационной безопасности;*
- *защита отечественной информационной инфраструктуры, форсирование прогрессивной деятельности в ходе создания и совершенствования новых информационных технологий и их широкое распространение;*
- *совершенствование средств поиска, сбора, хранения, обработки и анализа информации с учетом вхождения России в глобальную информационную инфраструктуру;*
- *разработка критериев и методов оценки эффективности систем и средств обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также сертификации этих систем и средств<sup>26</sup>;*
- *реализация единой технической политики в сфере обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;*
- *создание и формирование современной защищенной технологической основы управления страной в мирное время, в чрезвычайных ситуациях и в военное время;*
- *защита государственных информационных систем и ресурсов<sup>27</sup>;*
- *формирование условий для эффективного развития негосударственного компонента в области обеспечения информационной безопасности;*
- *духовное возрождение России<sup>28</sup>;*
- *усиление роли русского языка как государственного языка (и формы национальной культуры) и инструмента межгосударственного общения народов России и государств-участников СНГ;*
- *формирование комфортных условий для реализации существенных видов созидательной деятельности и функционирования учреждений культуры;*
- *противостояние угрозе развязывания информационных войн;*

<sup>24</sup> Цибуля А.Н., Гордин В.А., указ. соч. С. 20–24.

<sup>25</sup> Саитов И.А., Миронов А.Е., Королев А.В. Противодействие кибертерроризму – важнейшая задача обеспечения информационной безопасности // Вестник национального антитеррористического комитета. 2012. № 2. С. 78–79.

<sup>26</sup> Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: человек. Общество. Государство. СПб., 2000.

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Там же.

## К вопросу об информационной безопасности современного государства

- организация целостной эффективной системы подготовки кадров в сфере обеспечения информационной безопасности;
- обеспечение организации межгосударственного сотрудничества по обеспечению ин-

формационной безопасности в процессе интеграции России в мировое информационное пространство.

### Литература

1. Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция). / URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html>. Сайт Совета Безопасности РФ. Дата обращения 8.12.2015.
2. Беркетов Г.А., Микрюков А.А., Федосеев С.В. Оптимизация системы обеспечения безопасности информации в автоматизированных информационных системах // Инновации на основе информационных и коммуникационных технологий. 2010. №1. С. 331–334.
3. Бурмистрова Е.С. К вопросу об исполнении исполнительных документов в электронной форме // В сборнике: Современные тенденции в науке, технике, образовании. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 3-х частях. 2016. С. 165–166.
4. Ващекина И.В. Об информационной безопасности расчетов и платежей в Российской Федерации // В книге: «Повышение открытости отечественной статистики». РЭУ им. Г.В. Плеханова, Федеральная служба государственной статистики. 2016. С. 40–43.
5. Глобальная безопасность в цифровую эпоху: стратегия для России. Под общ. ред. Смирнова А.И. М.: ВНИИгеосистем, 2014. 394 с. ил.).
6. Квачко В.Ю. Динамические процессы в предметной области информационно-правовой сферы в условиях неопределенности и риска // В сборнике: Современные тенденции в науке, технике, образовании. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 3-х частях. 2016. С. 173–174.
7. Ловцов Д.А., Черных А.М. Геоинформационные системы: учебное пособие. М.: изд-во РГУП, 2012. 192 с.
8. Сайтов И.А., Миронов А.Е., Королев А.В. Противодействие кибертерроризму – важная задача обеспечения информационной безопасности // Вестник национального антитеррористического комитета. 2012. № 2. С. 78–79.
9. Старостина Е. Подход к выработке единого понятия «кибертерроризм». URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-198810.html> (дата обращения: 08.12.2015).
10. Танимов О.В., Кудашкин Я.В. О правовой природе и возможности правового регулирования отношений в сети Интернет // Информационное право. 2012. № 2. С. 17–21.
11. Танимов О.В., Кудашкин Я.В. Перспективы правового регулирования отношений в сети Интернет // Информационное право. 2010. № 4. С. 16–19.
12. Услинский Ф.А. Кибертерроризм в России: его свойства и особенности // Право и кибербезопасность. 2014. № 1. С. 6–11.
13. Цибуля А.Н., Гордин В.А. К вопросу о состоянии информационной безопасности государства в условиях современных вызовов и угроз // Военно-юридический журнал. 2014. № 3. С. 20–24.

# МЕТОДИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ ПО ЗАЩИТЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ПО НОВЕЙШИМ ТРЕБОВАНИЯМ

Мусихина Д.А.\*

**Аннотация.** На сегодняшний день не существует универсального алгоритма для выявления актуальных угроз безопасности персональных данных, обрабатываемых в информационных системах. ФСТЭК России, контролирующая направление обеспечения безопасности персональных данных, занимается пересмотром существующей методики. В мае 2015 года регулятором была представлена на рассмотрение обновленная версия документа. В данной статье представлен обзор проекта методики определения угроз безопасности информации в информационных системах, а также проведен сравнительный анализ действующей методики с предварительной версией: выделены положительные нововведения, отмечен спорный метод определения показателя уровня защищенности информационной системы персональных данных, влияющий на выявление актуальных для нее угроз. Применение того или иного алгоритма определения актуальности угроз безопасности информации влияет на набор средств защиты информации и размер бюджета, требующихся операторам, для создания адекватной системы защиты персональных данных, отвечающей всем требованиям законодательства. Таким образом, разработка подобного документа является серьезным проектом, требующим тщательного анализа современных технологий, рынка средств защиты информации и возможностей нарушителей.

**Ключевые слова:** информационная безопасность, персональные данные, информационная система персональных данных, ФСТЭК России, угрозы информационной безопасности, модель нарушителя.

## Введение

В связи со стремительным развитием информационных технологий и переходом от простой автоматизации к Интернету вещей [1] появляются новые угрозы безопасности информации, возрастает вероятность реализации существующих угроз, а также увеличивается степень возможного ущерба от их реализации. Это обуславливает потребность в критическом анализе и переосмыслении нормативно-правовой базы информационной безопасности [2, 3]. Особого внимания заслуживают вопросы защиты персональных данных, по причине особого юридического статуса и обязательности оценки соответствия средств их защиты [4–8]. Жизненный цикл защищенных систем обработки персональных данных, как известно, включает ряд важных этапов, первичным из которых является проведение анализа риска, начинающийся с определения угроз безопасности [9].

С учётом этого, обновление методики 2008 года и пересмотр алгоритма определения угроз

безопасности информации являются актуальной задачей, требующей оперативного решения.

Дело в том, что в 2015 году ФСТЭК России опубликовала проект документа «Методика определения угроз безопасности информации в информационных системах» для рассмотрения специалистами в области информационной безопасности, заинтересованными органами государственной власти и коммерческими организациями. Данный документ должен заменить «Методику определения актуальных угроз безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» 2008 года. Предложения и замечания по проекту можно было направить до 10 июня 2015 года, однако дата вступления проекта в силу до сих пор не утверждена.

В самом общем виде указанные методики устанавливают единый типовой подход к определению угроз безопасности информации и разработке моделей угроз безопасности информации [10–18]. Для детального сравнения рассматриваемых подходов в статье разработаны новые функциональные модели.

\* Мусихина Дарья Андреевна, ведущий специалист ЗАО «НПО «Эшелон», Российская Федерация, г. Москва.  
E-mail: d.musikhina@npo-echelon.ru

### Анализ общей структуры методического документа

Процесс определения угроз безопасности информации в проекте Методики, в отличие от действующего руководящего документа, делится на четыре этапа (см. рис. 1):

1. Определение области применения процесса определения угроз безопасности информации.
2. Идентификация источников угроз и угроз безопасности информации.
3. Определение актуальных угроз безопасности информации.
4. Мониторинг и переоценка угроз безопасности информации.

Добавлены первый и четвертый этапы, регламентирующие действия, которые необходимо проводить до и после самого процесса определения актуальных угроз безопасности информации; таким образом, регулятор устанавливает для него непрерывный жизненный цикл.

В процесс определения области применения входит выявление физических и логических границ информационных систем (ИС), в которых принимаются и контролируются меры защиты инфор-

мации ответственным оператором, а также определяются объекты защиты и сегменты информационной системы.

Мониторинг и переоценка угроз безопасности информации представляют собой пересмотр логических и физических границ ИС, ее базовых конфигураций и структурно-функциональных характеристик, которые могли быть изменены в результате переопределения целей и задач ИС, и повторную оценку актуальных угроз безопасности информации с последующим анализом этих изменений. Пересмотр модели угроз рекомендовано проводить не реже одного раза в год.

К проекту Методики добавлены три приложения:

1. Приложение № 1 «Рекомендации по формированию экспертной группы и проведению экспертной оценки при определении угроз безопасности информации».
2. Приложение № 2 «Структура модели угроз безопасности информации».
3. Приложение № 3 «Определение потенциала нарушителя, необходимого для реализации угрозы безопасности информации в информационной системе».

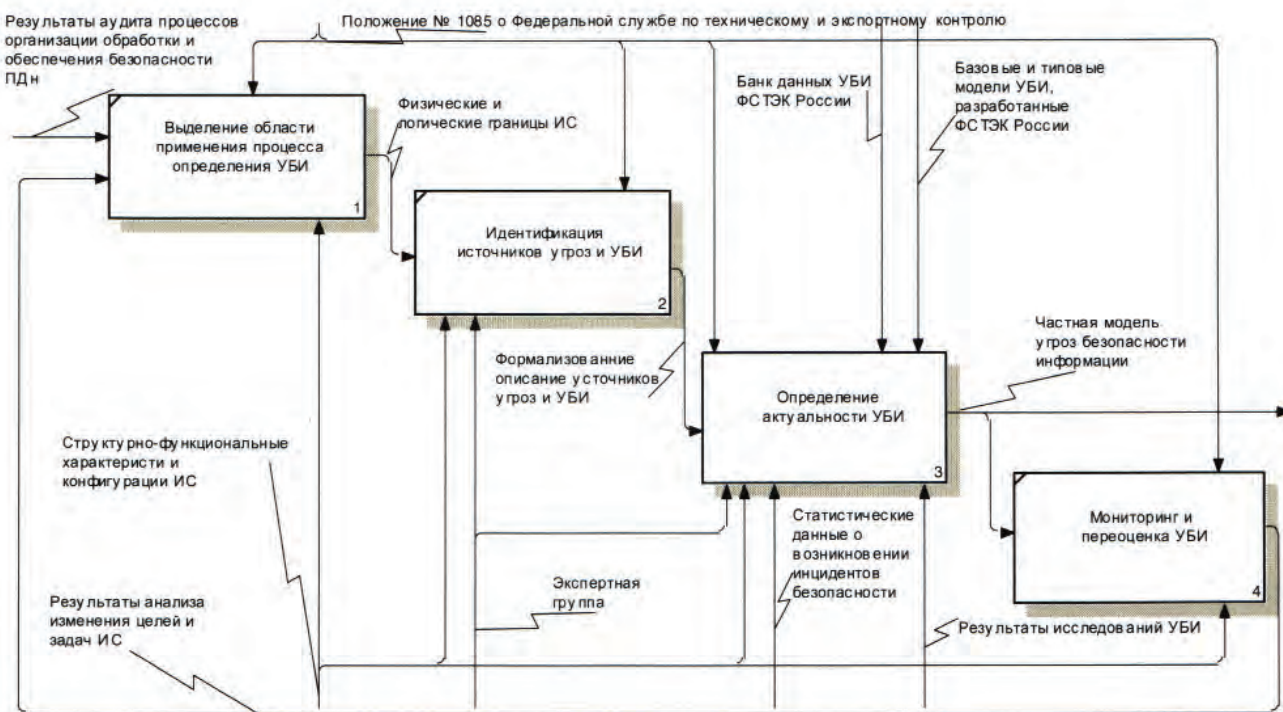


Рис. 1. Модель определения угроз

Приложение №1 направлено на снижение субъективных факторов при оценке угроз безопасности информации, а именно: даны рекомендации по подбору экспертной группы, проведению экспертной оценки, приведены параметры в отношении которых, как минимум, нужно проводить оценку, метод опроса и его этапы.

В приложении №2 описано, из каких разделов должна состоять модель угроз безопасности информации, и даны пояснения к тому, что они должны содержать.

Приложение №3 относится к третьему этапу процесса определения угроз безопасности и используется для определения потенциала, требуемого нарушителю для реализации j-ой угрозы безопасности информации, но только если в банке данных угроз безопасности информации [10] отсутствуют сведения о потенциале нарушителя.

Стоит отметить, что темы приложений, не раскрытые в действующем методическом докумен-

те, являются актуальными и вносят конкретику, например, в части формирования структуры документа «Частная модель угроз безопасности информации», получаемого на выходе процесса определения угроз безопасности информации в ИС.

На рисунках 2 и 3 показаны этапы процессов, построенные в виде дерева узлов, для каждой из методик. Сравнив данные модели, можно сделать вывод, что в проект Методики добавлены этапы подготовительно-организационного характера, такие как исследование и выделение области, в которой будут идентифицироваться угрозы, проведение самой идентификации угроз и составление модели нарушителя. Далее добавлен процесс переоценки и пересмотра модели угроз, период которого определен в самой Методике – не реже раза в год, и сокращен по сравнению с тем, что указан в Федеральном законе № 152-ФЗ «О персональных данных» – не реже 3 лет.

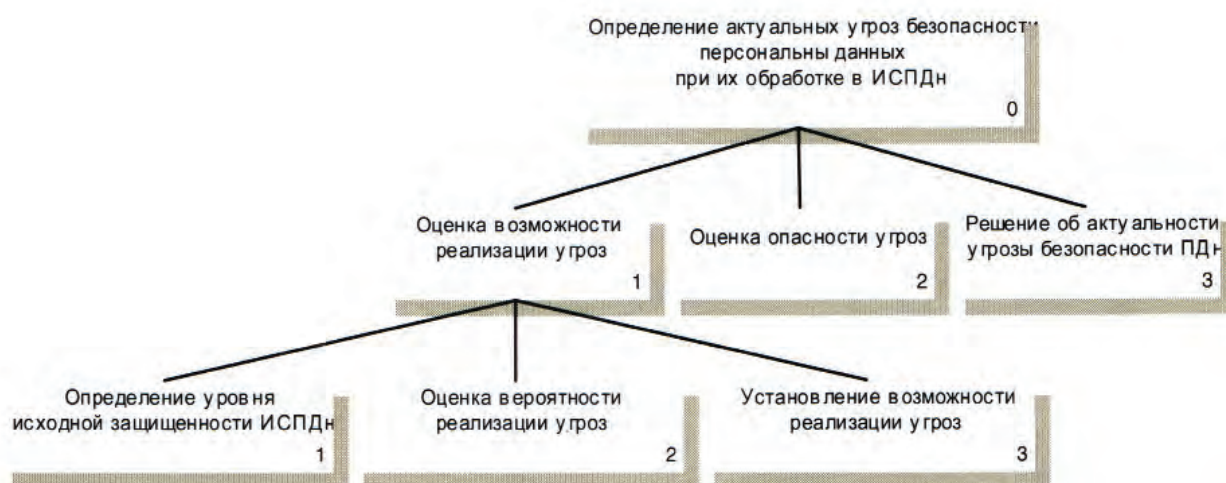


Рис. 2 Этапы процесса определения угроз согласно действующей Методике

### Разработка модели нарушителя

Второй этап процесса определения угроз безопасности информации в информационных системах – разработка модели нарушителя. В методическом документе 2008 года этап идентификации источников угроз безопасности информации отсутствовал (введены лишь некоторые понятия), а сейчас он является составной частью модели и содержит:

- информацию о типах, видах и потенциале нарушителей, которые могут обеспечить реализацию угроз безопасности информации;

- цели, которые могут преследовать нарушители каждого вида при реализации угроз безопасности информации;
- возможные способы реализации угроз безопасности информации.
- Нарушители, как и в действующей Методике, делятся на два типа по наличию прав доступа и возможностям доступа к информации и/или компонентам ИС (список компонент ИС, в отношении которых проводится анализ прав доступа, представлен в методике) – внешние и внутренние. Также определено 11 видов нарушителей, которые могут реализовать

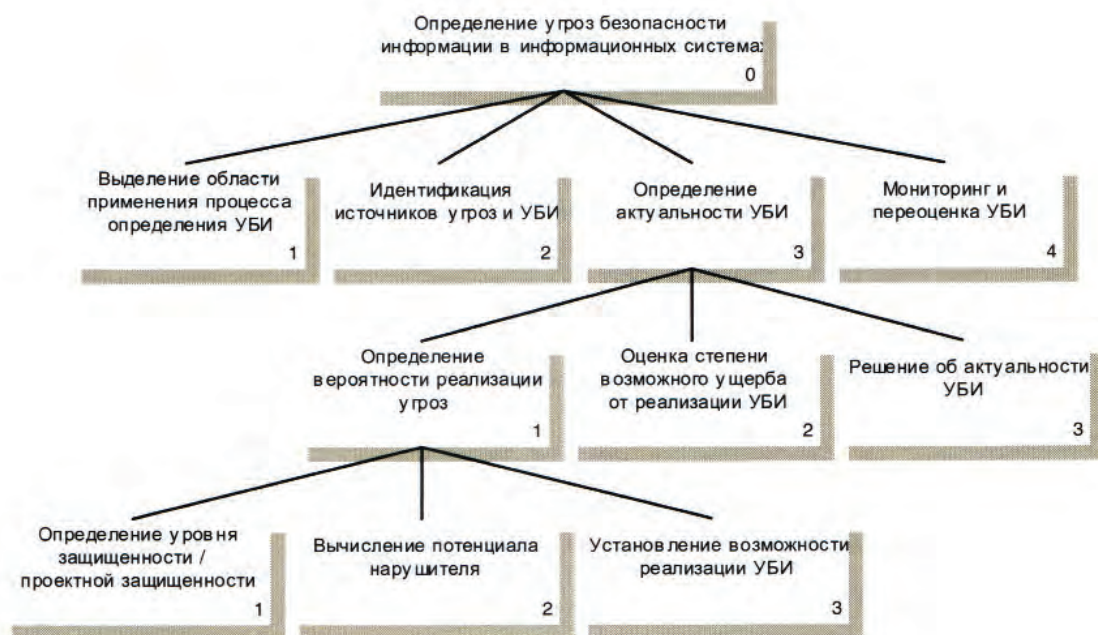


Рис. 3 Этапы процесса определения угроз согласно проекту Методики

угрозы безопасности информации. В Таблице № 1 методического документа сопоставлены типы и виды нарушителей, а также их мотивации (цели).

Возможность каждого вида нарушителя по реализации угроз безопасности информации характеризуются его потенциалом. Потенциал нарушителя определяется компетентностью, ресурсами и мотивацией, требуемыми для реализации угроз безопасности информации в информационной системе и бывает низким, средним и высоким. В Таблице № 2 методики определен потенциал и возможности для каждого вида нарушителя.

Далее, в зависимости от структурно-функциональных характеристик ИС и особенностей функционирования ИС с целью формирования предположений о сценариях реализации угроз безопасности информации разрабатываются способы их реализации.

В данном разделе также перечислены доступы и воздействия, за счет которых могут быть реализованы угрозы безопасности информации, определены нарушители, совершающие случайные или преднамеренные действия, а действия последних разделены на целенаправленные и нецеленаправленные. Представлены стадии реализации преднамеренных угроз безопасности информации и даны различные рекомендации для корректного определения возможных способов реализации угроз безопасности информации.

### Определение актуальных угроз безопасности информации в информационной системе

Итак, показатель актуальности угрозы – двухкомпонентный вектор, определяется по формуле:

$$УБИ_j^A = [вероятность реализации угрозы (P_j); \text{степень возможного ущерба } (X_j)]$$

где  $P_j$  определяются на основе анализа статистических данных о частоте реализации угроз безопасности информации в информационной системе и (или) однотипных информационных системах, а  $X_j$  определяется на основе оценок степени последствий от нарушения конфиденциальности, целостности или доступности информации.

Если информация о статистических данных отсутствует (и этот случай будет самым часто используемым), то вместо  $P_j$  применяется показатель  $Y_j$  – возможность реализации угрозы, определяющийся по формуле:

$$Y_j = [уровень защищенности (Y_1); \text{потенциал нарушителя } (Y_2)]$$

Он оценивается исходя из уровня защищенности информационной системы ( $Y_1$ ) и потенциала нарушителя ( $Y_2$ ), необходимого для реализации этой угрозы безопасности информации в информационной системе с заданными структурно-

функциональными характеристиками и особенностями функционирования.

Далее, в зависимости от информационной системы: находится ли она на стадии создания или является эксплуатируемой, ее уровень защищенности вычисляется разными методами.

Если система находится на стадии создания, для нее определяется  $Y_{1п}$  – уровень проектной защищенности, зависящий от структурно-функциональных характеристик ИС и условий ее эксплуатации, состоящих из 10 показателей. Показатели и их расчеты приведены в Таблице № 3 проекта Методики и подобны тем, что представлены в актуальном документе на данный момент.

Если система находится в ходе эксплуатации, то уровень защищенности зависит от появления дополнительных угроз, появившихся в процессе использования ИС, а также от оперативности принятия мер защиты информации, нейтрализующих эти угрозы, и определяется экспертным методом [14].

Далее, для определения возможности (вероятности) реализации угрозы необходимо определить потенциал нарушителя.

Значение потенциала нарушителя ( $Y_2$ ) для каждой j-ой угрозы безопасности информации определяется на основе данных, приведенных в банке данных угроз безопасности информации ФСТЭК России, а также в базовых и типовых моделях угроз безопасности информации, разрабатываемых ФСТЭК России для информационных систем различных классов и типов. В случае отсутствия информации о потенциале нарушителя для реализации j-ой угрозы безопасности значение потенциала ( $Y_2$ ) определяется в соответствии с Приложением № 3 к проекту методике.

Итак, зная уровень защищенности (проектируемой или эксплуатируемой системы) и потенциал нарушителя, мы можем определить возможность (вероятность) реализации угрозы безопасности информации по Таблице № 4.

На следующем шаге для определения актуальности угрозы безопасности информации необходимо рассчитать оценку степени возможного ущерба от реализации угрозы безопасности информации.

Для оценки степени возможного ущерба от реализации угрозы безопасности информации определяются:

- возможный результат реализации угрозы безопасности информации в ИС;
- вид ущерба, к которому может привести реализация угрозы безопасности информации;

- степень последствий от реализации угрозы безопасности информации для каждого вида ущерба.

Результатом реализации угроз безопасности информации является степень воздействия на конфиденциальность, целостность, доступность информации, содержащейся в информационной системе, и определяется согласно Таблице 5 методического документа.

Далее определяются виды ущерба, которые могут возникнуть при нарушении конфиденциальности, целостности, доступности информации, примеры которых приведены в Таблице № 6 проекта Методики.

Затем для каждого вида ущерба определяется степень негативных последствий по шкале: «незначительные», «умеренные», «существенные» и по Таблице № 7 экспертным методом оценивается степень возможного ущерба отдельно для каждого негативного последствия, а также итоговая степень возможного ущерба по следующей формуле:

$$X_k = \max_i(X_k^i); i = K, Ц, Д$$

Имея вероятность реализации угрозы и итоговую степень возможного ущерба, по Таблице № 8 устанавливается актуальность угрозы безопасности информации для ИС с заданными структурно-функциональными характеристиками и условиями функционирования. Актуальные угрозы безопасности информации включаются в модель угроз безопасности информации.

Итак, модель угроз безопасности информации, учитывая особенности ИС, используемые в ней программные, программно-технические, технические средства и процессы обработки информации, дает описание угроз безопасности, которым подвержена ИС. Ее пересмотр и переоценка теперь уже должны проходить не реже 1 раза год, вместо 3 лет, предусмотренных действующей Методикой.

### Уровень проектной защищенности

Возвращаясь к началу процесса определения актуальности угроз безопасности информации, а именно, к определению уровня защищенности, хотелось бы отметить кажущуюся не совсем корректной схему его вычисления.

Если исходить из того, что для оценки вероятности реализации угрозы нет статистических данных и Заказчик находится на стадии проектирования информационной системы персональных данных (далее – ИСПДн), то процесс определения



актуальности угроз он начнет с вычисления исходного уровня проектной защищенности, зависящего от структурно-функциональных характеристик ИСПДн и условий ее эксплуатации.

Показатели, характеризующие проектную защищенность ИС, перечислены в Таблице 3; далее описан способ определения исходного уровня проектной защищенности.

Чтобы получить высокий уровень проектной защищенности, не менее 80% характеристик информационной системы должны соответствовать уровню «высокий», а остальные уровню «средний». Если посмотреть внимательно на таблицу, то какие бы характеристики не имела проектируемая ИС, она теоретически не может обеспечивать высокий уровень проектной защищенности, так как из всех 10 показателей только 5 могут соответствовать высокому уровню, а это составляет лишь 50%.

Чтобы получить средний уровень проектной защищенности, не менее 90% характеристик информационной системы должны соответствовать уровню «средний» и выше, а остальные низкому. В этом случае все проще – для 9 показателей есть вариант с крестиком в колонке «средний», а для одного оставшегося можно выбрать даже «высокий». То есть теоретически проектируемая ИС может обеспечивать средний уровень защищенности даже на 100%.

Однако если подробнее разобрать показатели, например, под № 2, 4, 5 и 7 из Таблицы 3 руководящего документа, то часто ли встречаются Заказчики, владеющие суперкомпьютерными системами, не взаимодействующими с иными информационными системами, не подключенными к сетям общего пользования и обрабатывающие информацию в однопользовательском режиме? Как правило, все коммерческие организации имеют выход в Интернет, связь с внешней системой, и персональные данные (ПДн) обрабатываются практически на всех автоматизированных рабочих местах.

Получаем, что ИС основной части коммерческих организаций практически не способны обеспечить и средний уровень защищенности. Методом исключения мы пришли к тому, что основная масса ИС компаний соответствует низкому уровню защищенности.

Теперь обратимся к Таблицам № 4 и 8 методического документа: в ИС, обеспечивающей низкий уровень защищенности, любая угроза безопасности информации будет иметь высокую возможность реализации, а вследствие этого все угрозы безопасности информации становятся актуальными для этой ИСПДн.

В итоге, не вычисляя ни потенциал нарушителя, ни степень возможного ущерба от реализации угрозы безопасности информации, можно принять решение об актуальности всех угроз безопасности информации, которые присущи среднестатистической ИС, что ведет к значительным и неоправданным затратам ресурсов Заказчика, и, следовательно, и к его нежеланию соответствовать законодательству. И будет ли смысл в просмотре модели угроз через год с целью признания отдельных угроз безопасности информации неактуальными и являющимися такими, когда все средства защиты информации закуплены и задана такая высокая планка?

### Вывод

В данной работе был проведен сравнительный анализ документа «Методика определения актуальных угроз безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» и его проекта, готовящегося на замену и представленного на рассмотрение и внесение предложений.

В результате были выделены следующие положительные нововведения:

- определена структуры документа «Модель угроз безопасности информации» и приведены рекомендации к ее содержанию;
- внесены дополнительные итерации в процесс идентификации угроз, такие как очерчивание области применения процесса определения угроз безопасности информации, а также их мониторинг и переоценка,
- подробно описана модель нарушителя, что необходимо для создания полной картины об источниках угроз, возможных действиях нарушителя, способах и методах реализации угроз, а также последствиях от их реализации;
- установлена взаимосвязь с банком данных угроз ФСТЭК России.

Проведенный анализ позволил прийти к выводу об определенном недостатке в самом процессе определения угроз безопасности информации, а именно: для современных ИС показатель уровня проектной защищенности в любом случае получается низкий, что приводит к актуальности большей части угроз безопасности информации, присущих ИС, и сказывается на построении систем защиты. Такая ситуация затрудняет использование методического документа на практике в случае его утверждения в данной редакции.

По этой причине, учитывая все замечания к проекту Методики, можно сделать дополнитель-

ный вывод о необходимости дальнейшего совершенствования текущей версии документа.

## Литература

1. Соколов М.Н., Смолянинова К.А., Якушева Н.А. Проблемы безопасности интернет вещей: обзор // Вопросы кибербезопасности. 2015. № 5 (13). С. 32–35.
2. Атагимова Э.И., Рамазанова И.М. Некоторые аспекты законодательного уровня обеспечения информационной безопасности в российской федерации // Правовая информатика. 2014. № 2. С. 14–19.
3. Плигин В.Н., Макаренко Г.И. Страна нуждается в обновлении общественных договоров в современном российском обществе // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1 (14). С. 4–11.
4. Дорофеев А.В., Марков А.С. Структурированный мониторинг открытых персональных данных в сети интернет // Мониторинг правоприменения. 2016. № 1 (18). С. 41–53.
5. Крутикова Д.И. Сравнительно-правовой анализ понятий «банковская тайна» и «персональные данные» в рамках вопроса охраны информации о клиентах банка // Правовая информатика. 2013. № 3. С. 63–66.
6. Маркин М.Н. Защита персональных данных в контексте обеспечения информационной безопасности человека // Правовая информатика. 2012. № 1. С. 41–43.
7. Марков А.С., Никулин М.Ю., Цирлов В.Л. Сертификация средств защиты персональных данных: революция или эволюция // Защита информации. Инсайд. 2008. № 5 (23). С. 20–25.
8. Найханова И.В. Основные этапы методики аудита системы менеджмента безопасности персональных данных // Вопросы кибербезопасности. 2014. № 4 (7). С. 55–59.
9. Марков А.С., Цирлов В.Л., Барабанов А.В. Методы оценки несоответствия средств защиты информации / Под. ред. А.С.Маркова. М. : Радио и связь, 2012. 192 с.
10. Барабанов А.В., Федичев А.В. Разработка типовой методики анализа уязвимостей в веб-приложениях при проведении сертификационных испытаний по требованиям безопасности информации // Вопросы кибербезопасности. 2016. № 2 (15). С. 2–8.
11. Барабанов В., Марков А.С., Цирлов В.Л. Методический аппарат оценки соответствия автоматизированных систем требованиям безопасности информации // Спецтехника и связь. 2011. № 3. С. 48–52.
12. Борхаленко В.А. Верификация требований стандарта PCI DSS 3.1 на соответствие требованиям законодательства РФ // Вопросы кибербезопасности. 2015. № 5 (13). С. 11–15.
13. Газизов Т.Т., Мытник А.А., Бутаков А.Н. Типовая модель угроз безопасности персональных данных для информационных систем автоматизации учебного процесса // Доклады Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники. 2014. № 2 (32). С. 47–50.
14. Гончаров И.В., Гончаров Н.И., Кирсанов Ю.Г., Парин П.А., Райков О.В. Порядок проведения анализа состояния информационной системы персональных данных различного применения в рамках выполнения требований по защите информации // ИТ-Стандарт. 2015. Т. 1. № 4–1 (5). С. 37–41.
15. Макеев С.А. Проблемные вопросы аттестации информационных систем на соответствие требованиям безопасности информации // Защита информации. Инсайд. 2015. № 4 (64). С. 14–18.
16. Петренко С.А., Фабричнов Л.С., Обухов А.В. Методы организации защиты персональных данных в информационных системах // Защита информации. Инсайд. 2009. № 4 (28). С. 64–70.
17. Цыбулин А.М., Топилин Я.Н. Определение угроз безопасности при их обработке в ИСПДн // Защита информации. Инсайд. 2016. № 2 (68). С. 76–79.
18. Шабуров А.С., Юшкова С.А., Бодерко А.В. Моделирование оценки угроз безопасности информационных систем персональных данных // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Электротехника, информационные технологии, системы управления. 2013. Т. 1. № 7. С. 149–159.

# АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОРГАНИЗАЦИИ ДОГОВОРА О КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ В СФЕРЕ ОБОРОНЫ

Фатьянов А.А.\*

**Аннотация.** Приводится сравнительный анализ полномочий органов исполнительной власти, уполномоченных в области обороны государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), подчеркиваются их сходные черты и различия в полномочиях. Несмотря на то, что комплекс задач, стоящих перед органами исполнительной власти указанных государств, должен быть стереотипен, на самом деле к настоящему моменту времени в государствах-членах ОДКБ этот статус достаточно серьезно разнится. Имеются также различия между ними в роли и месте генеральных штабов Вооруженных Сил по статусу и объему полномочий в части оперативного управления Вооруженными Силами. В работе подчеркивается, что ОДКБ только по форме является военным союзом. На самом деле это образец более глубокой интеграции между государствами, которые в том числе делают, и не безуспешно, попытку гармонизировать свое национальное законодательство в публичной сфере, что подчеркивается в том числе и в данной работе.

**Ключевые слова:** государство, информационная безопасность, терроризм, кибертерроризм, угрозы в информационной сфере, задачи обеспечения информационной безопасности.

В настоящее время можно с полной уверенностью сказать, что наиболее эффективным механизмом сотрудничества в военно-политической сфере на политическом пространстве, возникшем после распада СССР, стал Договор о коллективной безопасности, заключенный 15.05.1992 г., обусловивший существенную интеграцию государств, его подписавших, по многим вопросам государственной деятельности.

Одним из важнейших принципов Договора о коллективной безопасности, как отмечает С.Ю. Кашкин [1], стал принцип коллективной обороны. Этот принцип является производным от права на коллективную самооборону, закрепленного в статье 51 Устава ООН.

Для практической реализации положений Договора о коллективной безопасности создано достаточное количество координационных и управляющих органов, включая Парламентскую ассамблею государств-участников Орга-

низации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Государственные задачи обеспечения обороны и обеспечения безопасности одного государства или группы государств являются очень близкими и в ряде случаев взаимопроницаемыми. В этой связи в данном Договоре присутствуют и категория «коллективная оборона», и категория «коллективная безопасность».

Любую государственную задачу решает соответствующий государственный орган, поэтому, коль скоро имеют место быть интеграционные процессы в части сближения обеспечения решения задач коллективной обороны и коллективной безопасности, то и национальные сегменты в виде национальных органов государственной власти, обеспечивающих реализацию данных задач, должны иметь определенные схожие черты в части своего статуса в системе государственной власти, а также объема полномочий.

---

\* **Фатьянов Алексей Александрович**, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Российская Федерация, г. Москва.  
E-mail: adm3@izak.ru

Именно поэтому в рамках данного исследования автор намерен рассмотреть черты сходства и различия двух видов органов государственной власти, реализующих свои функции в сфере исполнительной власти, а именно органов, уполномоченных в сфере обороны. Кстати говоря, все государства, участвующие в Договоре о коллективной безопасности, декларируют и реализуют принцип разделения властей. Таким образом, в данном случае речь идет об органах исполнительной власти.

При рассмотрении указанного комплекса проблем целесообразно начать с анализа правового регулирования данных отношений в Российской Федерации.

Действующая в настоящий период времени редакция Федерального закона «Об обороне»<sup>1</sup> не определяет юридический статус федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере обороны, каковым является Министерство обороны Российской Федерации. Пункт 2 статьи 13 данного законодательного акта устанавливает лишь то, что «управление Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет министр обороны Российской Федерации через Министерство обороны Российской Федерации». Следовательно, основная нагрузка по установлению статуса данного федерального органа исполнительной власти ложится на подзаконный акт, которым является «Положение о Министерстве обороны Российской Федерации».

Позволим себе сделать несколько замечаний о сущности вышеописанного правового подхода к установлению статуса органов исполнительной власти. В истории нашей страны были разные периоды, в том числе и такие, когда статус отдельных министерств и иных органов государственного управления устанавливался непосредственно законами, а их перечень устанавливался нормами Конституции. Можно также выделить уникальный период, когда общий статус органа политической полиции (Объединенное Государственное Политическое Управление Союза ССР) определялся непосредственно нормами Конституции (период действия Конституции СССР 1923 г.).

В настоящее время в связи с перманентной административной реформой конкретное название федерального органа исполнительной власти, его

полномочия и функции, как правило, устанавливаются подзаконным актом – Указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации, что позволяет ускорить внесение изменений в комплекс полномочий того или иного органа.

Рассмотрим основные нормы подзаконного акта<sup>2</sup>, определяющего статус федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере обороны – Министерства обороны Российской Федерации. В соответствии с нормами пункта 1 данного акта:

«Министерство обороны Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций.

Руководство деятельностью Министерства обороны Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации.

В структуру Министерства обороны Российской Федерации входят центральные органы военного управления и иные подразделения».

При всем масштабе сферы государственной деятельности, именуемой обеспечением обороны, число основных задач данного федерального органа исполнительной власти, сформулированных в Положении, выглядит достаточно ограниченным. Всего их одиннадцать:

- 1) выработка и проведение государственной политики в области обороны;
- 2) нормативно-правовое регулирование в области обороны;
- 3) нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750. Редакция на основе изменений, внесенных Федеральным законом от 12.02.2015 № 13-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 2015. № 7. Ст. 1019).

<sup>2</sup> Положение о Министерстве обороны Российской Федерации утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1082 (Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3538).

4) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

5) координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

6) координация деятельности войск и воинских формирований по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения;

7) организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

8) поддержание необходимой готовности Вооруженных Сил;

9) осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил;

10) обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

11) выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

Анализ полномочий Минобороны России показывает, что все вышеперечисленные задачи (государственные функции) напрямую связаны с обеспечением обороны нашей страны. По своей значимости наиболее существенными задачами Минобороны России, по мнению автора настоящего исследования, являются:

- выработка и проведение государственной политики в области обороны;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны;
- координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны;
- организация применения Вооруженных Сил;
- осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил.

Рассмотрим данный набор государственных функций несколько подробнее. Федеральный закон «Об обороне» определяет оборону как «си-

стему политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории».

Из данного определения вполне однозначно следует, что задачи обороны – это задачи всех без исключения органов публичной власти, всей экономики, а также многих компонентов социальной сферы. Учитывая приведенный фактор, выработку и проведение государственной политики в данной области общественных отношений должен осуществлять Президент Российской Федерации как глава государства и Верховный Главнокомандующий. Министерство обороны, по логике, должно являться «рабочим» органом главы государства при выработке оборонной политики и ее реализации. При наличии характерной для данной сферы общественных отношений иерархии подчиненности никто иной, кроме Президента, не вправе вырабатывать государственную политику в данном вопросе.

Для иллюстрации обоснованности данного утверждения проведем некоторую аналогию. В соответствии с п. «а» статьи 86 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации осуществляет руководство внешней политикой. Поэтому МИД России не вырабатывает государственную политику в этой области общественных отношений, а «осуществляет функции по выработке государственной политики», ведет разработку общей стратегии внешней политики для представления соответствующих предложений Президенту Российской Федерации, а внешнеполитический курс реализует «в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утверждаемой Президентом Российской Федерации».

Координация деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а равно войск, воинских формирований и органов по вопросам обороны вполне укладывается в концепцию статуса Минобороны России. Поддержание необходимой готовности Вооруженных Сил и осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил также являются вполне конкретными организационно-практическими задачами, которые должен решать орган исполнительной власти, уполномоченный в данной сфере государственной деятельности.

Отдельную проблему представляет собой такая государственная функция, как организация применения Вооруженных Сил. Эта сложнейшая

задача состоит из множества подзадач, среди которых, в частности, можно выделить такие:

- контроль реализации планов применения войск, воинских формирований и органов в области обороны;
- организация стратегического развертывания Вооруженных Сил, обеспечение мобилизационного развертывания других войск, воинских формирований и органов;
- организация и проведение мероприятий по обеспечению боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил;
- организация и проведение мероприятий оперативной, боевой и мобилизационной подготовки Вооруженных Сил;
- совершенствование и развитие системы управления Вооруженными Силами и координация в интересах обороны развития систем управления другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Данная специфическая задача возлагается на особый государственный орган в области обороны – генеральный или главный штаб, который реально управляет войсками как в мирное, так и в военное время, являясь основным органом, вырабатывающим решения по действиям войск как в мирное, так и в военное время.

В системе правового регулирования отношений, связанных с управлением Вооруженными Силами Российской Федерации, имеет место некоторый дуализм. В соответствии с п. 2 Положения о Минобороны России данный орган определен как орган управления Вооруженными Силами. Однако в Положении о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 23.07.2013 № 631<sup>3</sup>, установлено, что именно он является центральным органом военного управления, а также основным органом оперативного управления Вооруженными Силами, но не само Министерство. Ни в Положении о Минобороны, ни в Положении о Генеральном штабе также никак не обозначено, каков правовой статус данного органа военного управления в структуре Минобороны и его соотношение с иными структурными подразделениями данного федерального органа исполнительной власти, какова степень его самостоятельности при взаимодействии с иными федеральными органами государственной власти при решении возложенных на данный орган задач. Скажем прямо:

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. № 30 (ч. 2). Ст. 3085.

в данном вопросе имеется некоторая правовая неопределенность.

Выработав некоторое концептуальное видение статуса Министерства обороны в системе исполнительной власти Российской Федерации, обратимся к анализу статуса данного органа, определенного соответствующими национальными правовыми актами других государств-членов ОДКБ.

В Республике Армения статус Министерства обороны определен Законом Республики Армения от 18.12.2008 № ЗР-198 «Об обороне». Вся система руководства и управления Вооруженными Силами данного государства распределена между тремя должностными лицами (статья 12):

- Президент Республики Армения осуществляет *общее руководство* Вооруженными силами как Верховный Главнокомандующий;
- Министр обороны Республики Армения осуществляет *непосредственное руководство* Вооруженными Силами, иными органами и организациями, входящими в систему Министерства обороны;
- начальник Генерального штаба осуществляет *управление* Вооруженными Силами и является *высшим военным должностным лицом* Вооруженных Сил.

Указанный Закон Республики Армения определяет для Министерства обороны 16 государственных функций (статья 13), среди которых можно выделить следующие:

- 1) изучение и оценка в пределах своих полномочий военно-политической обстановки, степени военных угроз и защищенности Республики Армения;
- 2) обеспечение и осуществление контроля за боевой готовностью, боевой и мобилизационной готовностью Вооруженных Сил, учетом и сбором мобилизационных ресурсов;
- 3) осуществление заказа и финансирования производства и закупки для Вооруженных Сил вооружения и военной техники, иного имущества, а также осуществление контроля за расходованием финансовых средств и использованием материально-технических средств и имущества;
- 4) обеспечение процесса разработки проектов правовых актов и принятия ведомственных нормативных правовых актов, направленных на развитие и совершенствование сферы обороны;
- 5) организация и осуществление процесса военного обучения и развития военной науки;
- 6) разработка и осуществление кадровой политики, обеспечивающей продвижение по службе

личного состава Вооруженных Сил, обеспечение в пределах своих полномочий социальной защиты военнослужащих и членов их семей, а также приравненных к военнослужащим лиц.

Интересен также определенный статьей 14 рассматриваемого законодательного акта юридический статус Генерального штаба Вооруженных Сил Республики Армения, определенного как «государственный орган, действующий в сфере управления Министерства обороны Республики Армения». По мнению автора, придание Генеральному штабу статуса государственного органа подчеркивает его относительную самостоятельность в структуре как общего государственного, так и военного управления.

Среди относительно самостоятельных государственных функций, реализуемых Генеральным штабом Вооруженных Сил Республики Армения, можно выделить следующие:

- а) организацию мобилизационного и стратегического развертывания Вооруженных Сил и других войск;
- б) осуществление разведывательной деятельности в сфере обороны и безопасности;
- в) координацию оперативной и мобилизационной подготовки других войск и создаваемых во время военного положения особых подразделений;
- г) руководство осуществлением научных, изобретательских и инновационных работ в организациях сферы обороны.

Таким образом, в Республике Армения действует система, согласно которой государственная деятельность в сфере непосредственного обеспечения обороны страны замкнута на Президента данного государства и органично поделена между Министерством обороны и Генеральным штабом. При этом Министерство обороны является в большей мере обеспечивающим ядром, а Генеральный штаб – управляющим.

Правовой статус Министерства обороны Республики Беларусь определен Положением о данном органе, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 07.12.2006 № 719. При этом следует отметить, что полномочия Минобороны Беларуси и Генерального штаба данного государства также прямо определены Законом Республики Беларусь от 03.11.1992 № 1902-ХІІІ «Об обороне», в который неоднократно вносились изменения и дополнения.

Небезынтересно отметить, как данный законодательный акт определяет категорию «оборона

Республики Беларусь». Он понимает под ней «систему правовых, политических, экономических, военных, социальных и иных мер, обеспечивающих военную безопасность государства». В свою очередь, под «военной безопасностью государства» понимается «способность государства реализовать всю совокупность имеющихся в его распоряжении сил, средств и ресурсов с целью предотвращения, локализации и нейтрализации военных угроз, создания благоприятных условий для организации вооруженной защиты его интересов».

Замыкает триаду определений категория «военная угроза», под которой понимаются «действия другого государства (других государств), экстремистских, религиозных, сепаратистских движений, организаций, расположенных на территории другого государства (других государств), указывающие на реальное намерение применить вооруженную силу против суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Беларусь».

Автор хотел бы обратить внимание на логическую законченность совокупности данных определений, которые возможно поставить в число юридических оснований для применения Вооруженных Сил против любой организованной силы, находящейся за пределами Беларуси и своей деятельностью представляющей угрозу для данного государства.

Вернемся к анализу статуса Минобороны Беларуси. В соответствии с пунктом 1 вышеуказанного Положения Министерство обороны Республики Беларусь «является республиканским органом государственного управления, проводящим в пределах своей компетенции государственную политику в области обороны, осуществляющим руководство Вооруженными Силами, их подготовкой к выполнению задач по обеспечению военной безопасности и вооруженной защите Республики Беларусь, ее суверенитета, независимости и территориальной целостности».

При анализе данного определения следует обратить внимание на ряд моментов:

- а) Минобороны Беларуси всего лишь *проводит* государственную политику в области обороны, причем только в пределах своей компетенции;
- б) Минобороны Беларуси *руководит* Вооруженными Силами данного государства.

Из указанного следует, что задача выработки государственной политики в области обороны возлагается на другую государственную структуру. Анализ полномочий государственных орга-

нов Республики Беларусь, перечисленных в Законе «Об обороне», не позволил выявить орган или лицо, в прямой постановке отвечающие за выработку государственной политики в области обороны. Ближе всего к этому полномочию находится Президент Республики Беларусь, который осуществляет «общее руководство подготовкой и применением военной организации государства с целью обеспечения военной безопасности Республики Беларусь».

Из основных задач, определенных Положением о Минобороны Беларуси для данного органа, в рамках настоящего исследования представляют интерес следующие:

1) подготовка предложений по вопросам обороны, формированию государственной политики в области обороны, в том числе военной политики и Военной доктрины Республики Беларусь, участие в их реализации;

2) участие в совершенствовании правового регулирования деятельности в области обороны;

3) организация применения Вооруженных Сил в соответствии с законодательством, в том числе с международными договорами Республики Беларусь;

4) организация управления повседневной и боевой деятельностью Вооруженных Сил, оперативной подготовкой органов военного управления Вооруженными Силами;

5) организация снабжения Вооруженных Сил вооружением и военной техникой, всеми видами материальных средств и довольствия;

6) руководство развитием военной науки и проведением научных исследований в интересах Вооруженных Сил;

7) обеспечение социальной защиты военнослужащих, гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Из приведенного перечня основных задач видно, что все они носят управленческий характер; ключевыми из них являются:

а) организация применения Вооруженных Сил;

б) организация управления Вооруженными Силами в повседневной действительности;

в) организация снабжения Вооруженных Сил.

Для системного понимания функционирования рассматриваемого органа государственного управления необходимо обратить внимание на статус Министра обороны данного государства. Как следует из пункта 8 Положения, Министр обороны осуществляет свои функции на основе единоначалия и несет персональную ответственность

за выполнение задач, возложенных на Вооруженные Силы. Из всех полномочий Министра обороны Республики Беларусь, по мнению автора, самыми значимыми являются две:

1) осуществление *непосредственного руководства* Вооруженными Силами и персональная ответственность за их боевую и мобилизационную готовность;

2) обеспечение организации взаимодействия и координации деятельности государственных органов и иных организаций по вопросам обороны.

Указом Президента Республики Беларусь утверждено также Положение о Генеральном штабе Вооруженных Сил Республики Беларусь. Представляет научный интерес установленная нормами данного Положения трансформация функций Генерального штаба Вооруженных Сил Республики Беларусь в зависимости от состояния государства. Если в мирное время он является центральным органом военного управления, предназначенным для реализации оперативных функций, то с введением военного положения Генеральный штаб выполняет функции исполнительного органа Совета Безопасности Республики Беларусь и переходит под непосредственное руководство Главнокомандующего Вооруженными Силами Республики Беларусь. В военное время Генеральный штаб по поручению Президента Республики Беларусь обеспечивает стратегическое управление военной организацией государства.

Хотя Генеральный штаб Республики Беларусь организационно входит в состав Минобороны Беларуси, он является юридическим лицом, то есть имеет определенную юридическую самостоятельность при вступлении в гражданско-правовые, трудовые и иные отношения.

Перейдем к рассмотрению юридического статуса Министерства обороны Республики Казахстан.

Положение о Министерстве обороны Республики Казахстан утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 16.08.2001 № 1074. В соответствии с пунктом 1 данного акта Минобороны Казахстана «является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную политику в сфере обороны, военно-политическое и военно-экономическое управление Вооруженными Силами, уполномоченным органом в сфере государственной авиации. Министерство обороны Республики Казахстан имеет ведомство – Генеральный штаб Вооруженных Сил Республики Казахстан».



Для Минобороны Казахстана определена самостоятельная миссия – обеспечение обороноспособности и военной безопасности Республики Казахстан.

Для данного административного ведомства определено более тридцати различных функций, среди которых наиболее значимыми, по мнению автора, являются:

1) поддержка и обеспечение обороноспособности государства, постоянной боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил, осуществление в пределах своей компетенции военной разведки, противодействие терроризму и экстремизму, межведомственная координация деятельности по обеспечению военной безопасности;

2) осуществление инспектирования войск и контроль за расходованием финансовых средств в Вооруженных Силах;

3) осуществление контроля за соблюдением законности и правопорядка в Вооруженных Силах и обеспечение социальных и правовых гарантий военнослужащим, членам их семей и гражданскому персоналу;

4) формирование государственного оборонного заказа и осуществление государственных закупок в интересах Вооруженных Сил;

5) определение оперативного предназначения и задач видов Вооруженных Сил, родов войск и специальных войск, установление структуры, штатной численности государственных учреждений в пределах установленного лимита.

Имеется у Минобороны Казахстана и такая функция, как реализация государственной молодежной политики, принятие мер по военно-патриотическому воспитанию молодежи.

Помимо вышеперечисленных функций, для Минобороны Казахстана определена совокупность обязанностей, обозначенная как «функции ведомства», где сгруппированы задачи, касающиеся непосредственно деятельности Минобороны в военной сфере (осуществление стратегического планирования применения Вооруженных Сил, планирования мобилизационного развертывания войск, организация и проведение мероприятий по поддержанию боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил и т. д.).

Как следует из пункта 19 рассматриваемого Положения, Министр обороны Республики Казахстан назначается на должность Президентом Республики Казахстан. Анализ его довольно многочисленных обязанностей и полномочий не выявил таких, которые бы выходили за рамки «стандартного» их

набора для административного ведомства такого профиля.

Положение о Генеральном штабе Вооруженных Сил Казахстана в открытом доступе отсутствует. Однако его основные функции определены статьей 23 Закона Республики Казахстан «Об обороне». Сравнительный анализ указанных выше «функций ведомства» и полномочий Генерального штаба Вооруженных Сил Казахстана показывает их совпадение по основному числу полномочий.

Небезынтересно также обратить внимание на систему руководства и управления Вооруженными Силами Казахстана, установленную Законом Республики Казахстан «Об обороне». В соответствии с нормами статьи 21 данного Закона военно-политическое руководство Вооруженными Силами осуществляет Президент Республики Казахстан – Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Республики Казахстан.

Высшим военно-политическим органом руководства Вооруженными Силами в военное время является Верховное Главное командование (Ставка Верховного Главного командования). Ставка Верховного Главного командования осуществляет управление Вооруженными Силами через Генеральный штаб Вооруженных Сил Республики Казахстан.

Управление Вооруженными Силами в мирное время осуществляет Министр обороны Республики Казахстан через Генеральный штаб Вооруженных Сил Республики Казахстан.

Таким образом, Генеральный штаб Вооруженных Сил данного государства определен в системе управления его военной организацией в качестве самостоятельного субъекта.

В Кыргызской Республике также принято Положение о Министерстве обороны (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22.05.2014 № 271). Согласно пункту 1 данного Положения, Минобороны Киргизии является государственным органом исполнительной власти, ведающим вопросами обороны, реализующим вопросы обороны и военную политику.

Основными задачами Минобороны Киргизии являются:

1) разработка предложений по определению государственной военной политики и реализация государственной военной политики в пределах компетенции;

2) осуществление общего руководства реализацией военной политики государства в пределах компетенции;

3) проведение единой политики по совершенствованию вооружения и военной техники;

4) организация в пределах компетенции всестороннего обеспечения воинских частей и учреждений Минобороны и Генерального штаба Вооруженных Сил Кыргызской Республики;

5) обеспечение социальной и правовой защиты военнослужащих, гражданского персонала Вооруженных Сил, лиц, уволенных с военной службы, членов их семей и семей погибших военнослужащих.

Анализ функций Минобороны показывает наличие у данного административного ведомства набора государственных функций, схожего с аналогичными ведомствами государств-членов ОДКБ. Интерес представляют следующие:

1) управление деятельностью предприятий, выпускающих военную продукцию;

2) разработка по заявкам Генерального штаба Вооруженных Сил предложений по предоставлению и использованию земель, лесов, вод и других природных ресурсов.

Первое правомочие свидетельствует о том, что Минобороны Киргизии фактически руководит всей оборонной промышленностью данного государства. Второе косвенно свидетельствует о юридической самостоятельности Генерального штаба как государственного органа.

Последнее подтверждается также установленным в рассматриваемом Положении порядком назначения Министра обороны – он назначается на должность и освобождается от нее Президентом как Верховным Главнокомандующим по представлению начальника Генерального Штаба Вооруженных Сил. Данная норма прямо свидетельствует об административной зависимости Минобороны Киргизии от Генерального штаба Вооруженных Сил данного государства.

Подтверждение данного вывода можно найти и в положениях статьи 7 Закона Кыргызской Республики от 24.07.2009 № 242 «Об обороне и Вооруженных Силах Кыргызской Республики», согласно которым «непосредственное руководство подготовкой и применением Вооруженных Сил и других воинских формирований осуществляет Генеральный штаб Вооруженных Сил, который является центральным органом военного управления и главным органом оперативного управления Вооруженными Силами и другими воинскими формированиями».

Статус Минобороны Киргизии в данном законодательном акте определен следующим образом:

«Общее руководство по вопросам реализации государственной военной политики в Вооруженных Силах и других воинских формированиях осуществляет входящий в структуру Правительства Кыргызской Республики государственный орган, ведающий вопросами обороны, приказы руководителя которого по вопросам, отнесенным к его полномочиям, обязательны для Вооруженных Сил и других воинских формирований, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики».

Юридический статус Министерства обороны Республики Таджикистан определяется Положением о данном административном ведомстве, утвержденном постановлением Правительства Республики Таджикистан от 28.12.2006 № 601. В соответствии с пунктом 6 данного акта основными задачами Минобороны Таджикистана являются:

1) разработка и реализация государственной политики в области обороны;

2) обеспечение отражения агрессии и нанесение агрессору поражения;

3) обеспечение охраны воздушного пространства Республики Таджикистан;

4) управление воинскими гарнизонами;

5) защита прав, свобод и интересов военнослужащих Вооруженных Сил Республики Таджикистан, а также членов их семей;

6) борьба с терроризмом и торговлей людьми, обеспечение выполнения Вооруженными Силами Республики Таджикистан других задач, предусмотренных законами Республики Таджикистан.

Как следует из положений пункта 9 рассматриваемого акта, Минобороны возглавляет Министр, который подчиняется Президенту Республики Таджикистан как Верховному Главнокомандующему, осуществляет непосредственное руководство Вооруженными Силами и несет полную ответственность за их боевую и мобилизационную готовность.

Генеральный штаб данного государства в открытых нормативных правовых актах в качестве субъекта военного управления не обозначен.

В качестве заключения к данной работе автор хотел бы отметить следующее.

1. Все государства-члены ОДКБ при осуществлении правового регулирования в области обороны практически единообразно определяют границы данной отрасли государственной деятельности, понимая под ней прежде всего управление Вооруженными Силами, обеспечение их

деятельности и контроль за нею, а также координацию деятельности иных субъектов из числа государственных органов и воинских формирований, вовлеченных в орбиту обеспечения обороны государства.

2. Все государства-члены ОДКБ имеют главу государства в виде Президента и каждое такое должностное лицо является Верховным Главнокомандующим, по сути вырабатывающим государственную политику в области обороны непосредственно, либо с участием такого коллегиального органа, как Совет Безопасности. Министерством обороны, за исключением Минобороны России, отводится роль основного проводника данной политики, ее практического реализатора. В Российской Федерации, несмотря на то, что Президент Российской Федерации является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами, Минобороны вырабатывает государственную политику в данной области государственной деятельности, равно как и иные отраслевые федеральные органы исполнительной власти, обладающие большей

степенью самостоятельности в вопросе выработки государственной политики.

3. Самым сложным в структуре органов государственного управления в области обороны является статус генеральных штабов. В соответствующей системе нормативного регулирования в Российской Федерации он достаточно размыт, так как остается не до конца ясным, какое конкретное место данный орган занимает в аппарате Минобороны. В большинстве других государств, за исключением Республики Таджикистан, генеральные штабы имеют относительную юридическую самостоятельность в структуре министерств обороны вплоть до того, что в Кыргызской Республике кандидатура Министра обороны представляется Президенту данного государства начальником Генерального штаба.

Как представляется, в целях обеспечения более гармоничного взаимодействия между структурами военного управления государств-членов ОДКБ в перспективе следует выровнять статус генеральных штабов.

### Литература

1. Кашкин С.Ю. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование. М., 2015. С. 172.

# БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Атагимова Э.И., Макаренко Г.И.\*

**Аннотация.** В статье раскрываются актуальные проблемы противодействия коррупции в современной России. Анализируются основные направления государственной политики в данной области. Освещены наиболее значимые нормативные правовые акты, положения которых направлены на обеспечение противодействия коррупции в Российской Федерации. Раскрываются основные причины возникновения и процветания коррупции. Отмечается, что не достигают необходимого антикоррупционного эффекта нормы закона, так как они не решают проблему профессиональной и моральной подготовки лиц, работающих в органах власти, структурах государственного управления и муниципальной службы. Делается акцент на то, что важным сдерживающим фактором в борьбе с коррупцией является именно возрождение морально-нравственных ценностей.

**Ключевые слова:** коррупция, негативное явление, противодействие коррупции, преступность, меры противодействия, мораль, правовое просвещение, правовая культура, закон, уровень, сознание, законность, нравственность, правопорядок, справедливость, гражданин, население, мероприятие.

В последние годы в мире, в том числе и в России, тема коррупции и обсуждение вопросов противодействия ей приобретают особую актуальность. Коррупция – это одна из наиболее острых проблем, угрожающих национальной безопасности и существованию любого государства. Являясь негативным социально-правовым явлением, она подрывает эффективность государственного управления. Коррупция существует с давних времен, все предшествующие поколения на протяжении многих веков пытались противостоять этой проблеме. Еще в Ветхом Завете упоминается одна из божьих заповедей народу: «Даров не принимай; ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых».

Во второй половине XX века коррупция всё больше становится международной проблемой. 31 октября 2003 года Генеральной Ассамблеей ООН была одобрена Конвенция против коррупции. Она вступила в силу 14 декабря 2005 года, ее ратифицировали 177 государств. Россия подписала документ одной из первых – в декабре 2003 года,

ратифицировала 8 марта 2006 года<sup>1</sup>. Уникальность конвенции в том, что она является первым глобальным инструментом, имеющим обязательную юридическую силу в данной области. Она предусматривает меры по предупреждению коррупции, наказанию виновных, а также механизмы международного сотрудничества в борьбе с ней. Документ обязывает подписавшие его государства объявить уголовным преступлением взятки, хищение бюджетных средств и отмывание коррупционных доходов. Согласно одному из положений Конвенции, необходимо возвращать средства в ту страну, откуда они поступили в результате коррупции.

Начиная с 2008 года в России предпринимаются реальные шаги по борьбе с коррупцией. 19 мая 2008 г. Президент Российской Федерации издает Указ № 815 «О мерах по противодействию

<sup>1</sup> 8 марта 2006 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Федеральный закон «О ратификации Конвенции ООН против коррупции».

\* **Атагимова Эльмира Исамудиновна**, кандидат юридических наук, начальник научно-исследовательского отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, Российская Федерация, г. Москва.

**E-mail:** atagimova75@mail.ru

**Макаренко Григорий Иванович**, шеф-редактор журнала «Мониторинг правоприменения», начальник отделения развития научной периодики ФБУ НЦПИ при Минюсте России, Российская Федерация, г. Москва.

**E-mail:** monitorlaw@yandex.com

коррупции». Согласно данному указу был создан Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Председателем Совета становится сам Президент Российской Федерации. Совет разработал Национальный план противодействия коррупции<sup>2</sup>, в котором были очерчены важные направления по минимизации основных причин коррупции.

В декабре 2008 г. принят пакет федеральных законов, положения которых направлены на обеспечение противодействия коррупции в Российской Федерации. Важнейшим национальным нормативным правовым актом в данной области стал Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>3</sup>, который был принят во исполнение Национального плана противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. В 2009 году принимается Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Оценка работы государственных и общественных институтов по исполнению Федерального закона «О противодействии коррупции» и Национального плана противодействия коррупции привели к необходимости разработки Национальной стратегии противодействия коррупции. В апреле 2010 г. Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 утверждаются Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы.

В Национальной стратегии противодействия коррупции представлена система мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающих федеративное устройство Российской Федерации, охватывающих федеральный, региональный и муниципальный уровни, направленных на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемых федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами.

За последние несколько лет в стране внесены существенные поправки в антикоррупционное законодательство. В 2011 году принят Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции». В апреле 2012 года Россия стала 39-м государством, присоединившимся к конвенции ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) по борьбе с коррупцией, что стало серьезным шагом в работе по приведению российского антикоррупционного законодательства в соответствие международным нормам.

В целях активизации участия предпринимательского сообщества в противодействии коррупции и выработки норм цивилизованного ведения бизнеса, президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции было принято решение о разработке антикоррупционной хартии, а 21 сентября 2012 года на XI Международном инвестиционном форуме в г. Сочи документ был подписан организациями-разработчиками – Торгово-промышленной палатой РФ, Российским союзом промышленников и предпринимателей, Общероссийскими общественными организациями «Опора России» и «Деловая Россия».

Антикоррупционная хартия, представляя собой свод правил ведения бизнеса, предполагает внедрение в корпоративную политику антикоррупционных программ, мониторинг и оценку результатов их реализации, эффективный финансовый контроль, обеспечение принципа публичности антикоррупционных мер, отказ от незаконного получения преимуществ, участие в тендерах на основе принципов прозрачности и конкуренции, информационное противодействие коррупции. Для предпринимателей разного уровня, в том числе и серьезных инвесторов, хартия является основополагающим документом в реализации антикоррупционных комплаенс-процедур [1, С. 16].

В декабре 2012 года принимается Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В январе 2013 года в России вступили в силу изменения в Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», обязывающие организации принимать меры по предупреждению коррупции<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Национальный план противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. (Пр-1568).

<sup>3</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

<sup>4</sup> Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008: ст. 13.3. «Обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции».

Согласно отчету ОЭСР о России, опубликованному в октябре 2013 года<sup>5</sup>, в стране было реализовано несколько мероприятий, направленных на выполнение требований ОЭСР. К числу этих мероприятий относятся: внесение поправок в Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, связанных с повышением эффективности государственного управления в отношении борьбы с коррупцией; для более эффективной борьбы с коррупцией Правительством Российской Федерации был создан Совет по борьбе с коррупцией и рабочая группа по налаживанию взаимодействия между правительством и бизнес-группами, а также разработана Антикоррупционная хартия российского бизнеса. По данным рабочей группы ОЭСР по борьбе с взяточничеством, в России были успешно внесены изменения в правовую и антикоррупционную систему. По результатам анализа рабочая группа ОЭСР предложила 15 групп рекомендаций по дальнейшему развитию антикоррупционного законодательства в России. Вот некоторые из них: реализовать мероприятия, направленные на повышение уровня информированности и образованности в области коррупционных правонарушений; ввести новые нормативно-правовые процедуры в отношении взяточничества на международном уровне. В 2013 году принимается Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» и др.

11 апреля 2014 г. Президент В.В. Путин утвердил национальный план по противодействию коррупции на 2014–2015 годы. В мае Председатель Правительства подписал распоряжение об утверждении программы по антикоррупционному просвещению в период с 2014 по 2016 год. В ней предусмотрены мероприятия, направленные на развитие правового образования, повышение правовой культуры граждан, правовое просвещение граждан, формирование антикоррупционного стандарта поведения.

Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 утвержден новый Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы, который определил основные приоритетные направления

противодействия коррупции. В рассматриваемом документе предусмотрено создание, функционирование и развитие специализированного информационно-методического ресурса по вопросам реализации требований о противодействии коррупции. Планируется усовершенствовать правила получения подарков отдельными категориями лиц. Решено продолжать выявлять случаи несоблюдения требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов. Каждый случай необходимо будет предавать гласности и применять к нарушителям меры юридической ответственности. Не прерывается работа по предупреждению коррупции в организациях, созданных для выполнения задач органов власти.

Ряд представленных в Плане мероприятий направлен на борьбу с незаконной передачей должностному лицу заказчика средств, получаемых поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в связи с исполнением контракта, за предоставление права его заключения (т. н. откат) и хищениями в сфере закупок.

Несомненным достоинством рассматриваемого документа являются представленные в нем рекомендации общественным организациям о проведении работ, направленных на просвещение граждан по вопросам антикоррупционного законодательства, в том числе с проведением ежегодных конкурсов в сфере социальной рекламы, журналистики и кинематографа.

Стоит отметить, что и российское законодательство о государственной службе в последнее время пополнилось рядом дополнений антикоррупционной направленности, а именно, в статье Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в той части, где сформулированы порядок и условия прохождения государственной службы, включены обязанности по предотвращению коррупционных ситуаций [2]. К ним относятся в первую очередь ст. 17, 20, 20.1, 33. Например, ст. 20 и 20.1 Закона о государственной службе в новой редакции регулируют обязанность государственного гражданского служащего представлять в установленном федеральным законом порядке сведения о полученных им и членами его семьи доходах, произведенных расходах и принадлежащем им на праве собственности имуществе. В соответствии с названными статьями, п. 13 ч. 1 ст. 33 указанного закона и ст. 8, 8.1 Закона о противодействии коррупции, а также ст. 16 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов

<sup>5</sup> Российский обзор экономических преступлений за 2014 год // [http://www.pwc.ru/ru/ceo-survey/assets/crime\\_survey\\_2014.pdf](http://www.pwc.ru/ru/ceo-survey/assets/crime_survey_2014.pdf).

лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», предусмотрено в качестве основания для увольнения (освобождения) лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы не представление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах и расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представление заведомо ложных сведений о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации подготовлены Методические рекомендации по привлечению государственных (муниципальных) служащих к ответственности<sup>6</sup>. Данные рекомендации подготовлены для обеспечения единообразного подхода к назначению дисциплинарных взысканий в случаях несоблюдения государственными (муниципальными) служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и (или) неисполнения ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции. В них представлен примерный перечень ситуаций, которые могут быть расценены как значительные проступки, влекущие увольнение государственного (муниципального) служащего в связи с утратой доверия; примерный перечень ситуаций, которые могут быть расценены как малозначительные проступки; примерный перечень ситуаций, которые могут быть расценены как несущественные проступки.

Как мы видим, законодательство Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией регламентирует доходы и расходы чиновников, ввело институт отрешения от занимаемой должности в связи с утратой доверия, административную ответственность юридических лиц, запрет чиновников иметь активы за рубежом.

На профилактику в нашей стране ежегодно тратится свыше 2 млрд рублей. В руках у государства сосредоточены все необходимые ресурсы для противодействия коррупции, однако на пути

их реализации имеется достаточно много проблем самого различного характера [3, с. 27].

Для достижения эффективности в противодействии коррупционным проявлениям необходимо выявить причины ее процветания, обозначить проблемы и с помощью политических механизмов добиться их решения и если не искоренения, то хотя бы значительного сокращения коррупционной практики.

Причины возникновения и процветания коррупции весьма различны, в их числе:

- несовершенство законодательства, в том числе юридико-технические недостатки нормативных правовых актов, наличие большого количества подзаконных актов, их запутанность и бессистемность;
- нарушение принципа неотвратимости юридической ответственности;
- отсутствие должной правовой культуры и надлежащего правового воспитания, как у населения страны, так и ее чиновничьего аппарата;
- отсутствие мотивации к следованию закона.

На сегодняшний день наиболее активно коррупционные процессы проявляются в сферах осуществления контрольно-надзорных функций, распределения бюджетных средств, использования государственного имущества, налогового администрирования, предоставления бесплатных медицинских услуг и в сфере образования. Любые административные барьеры, как правило, преодолеваются взятками. Коррупция порой является единственным средством стимулирования чиновников служить обществу, точнее конкретному его представителю, нуждающегося в его услуге.

Что обычно является стимулом к совершению коррупционных действий? Это, конечно:

- возможность получения экономической прибыли;
- удобства, которые она предоставляет всем, кто прибегает к ее услугам, создавая возможность ускорения процесса разрешения проблемы;
- эффективное средство защиты от произвола и неповоротливости государственной машины;
- возможность избежать привлечения к юридической ответственности.

Сегодня в Российской Федерации, как мы видим из вышеизложенного, в целом уже сформирована законодательная база в сфере противодействия коррупции, реализован комплекс практических правовых, экономических, организационных, политических, информационных и иных мер

<sup>6</sup> Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации письмо от 13 ноября 2015 г. № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения».

по противодействию коррупции. Введены и применяются соответствующие антикоррупционные стандарты, включающие систему запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции. Как показывает практика, противодействие коррупции осуществляется преимущественно мерами уголовно-правового характера. О чем свидетельствует статистика представленная Главным информационно-аналитическим центром МВД России? Согласно основным статистическим показателям ГИАЦ МВД России в январе-декабре 2015 года зарегистрировано 32 455 преступлений коррупционной направленности (за аналогичный период 2014 года было зарегистрировано 32 204 преступлений коррупционной направленности)<sup>7</sup>.

Стоит отметить, что меры уголовно-правового противодействия не решают проблему профессиональной и моральной подготовки лиц, работающих в органах власти, структурах государственного управления и муниципальной службы. К сожалению, нравственная атмосфера как в государственном аппарате, в других властных структурах, так и в самом обществе, пока еще не способствует тому, чтобы личность с коррупционными мотивами стала исключением из правил. Сегодня коррупция, по сути дела, стала альтернативой праву и морали. Она активно воздействует на общественное сознание и личные взгляды, формирует выгодные для себя морально-нравственные установки, определяет правовую культуру и нравственный климат в обществе [4, с.25–33]. С одной стороны, общество понимает пагубность коррупции и, негативно оценивая ее, мечтает вырваться из ее сетей, с другой – многие граждане смирились и не воспринимают коррупцию как какое-то серьезное зло: оно стало чем-то обыденным, привычным, само собой разумеющимся; бытует мнение, что даже если поменять всех чиновников на других, ситуация практически не изменится. К сожалению, сегодня у нас распространено мнение, что легче обойти закон, чем действовать в соответствии с ним.

Все вышеизложенное подтверждает, что наравне с государственно-принудительными мерами важным сдерживающим фактором в борьбе с коррупцией является возрождение моральных, нравственных ценностей общества и применение мо-

рально-этических антикоррупционных стандартов поведения должностных лиц. Важно осознать, что нормы права, в том числе антикоррупционной направленности, способны действовать эффективно лишь в условиях сложившейся и устоявшейся системы морально-нравственных принципов действовать без коррупции, решать возникающие проблемы легитимными способами. Если идейно-волевая позиция человека надежная, крепкая, то, как бы ни были сложны объективные фактические обстоятельства, как бы ни воздействовали на человека сложности и трудности социальной обстановки, конкретные конфликтные ситуации – это не отразится на его отношении к общественным ценностям, нормам и интересам общества, не приведет к антиобщественному поведению [5, с. 68], и он не будет участвовать в коррупционных отношениях. То есть, как отметил министр юстиции Российской Федерации А.В. Коновалов, «Такой человек, вне зависимости от того, накажут его или не накажут, безальтернативно будет выполнять то, что должен»<sup>8</sup>.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что важную роль в противодействии коррупции играют правовая культура и сознательность граждан, на базе которых должна разворачиваться система целенаправленных мер, призванных ликвидировать коррупцию в стране. Только система мер, взятая в единстве и включающая социально-обусловленную правовую политику, способна решить обозначенную проблему и победить такое зло, как коррупция.

Таким образом, задача государства состоит в том, чтобы создавать условия для проявления гражданской активности, обеспечить доступ граждан к информации об их правах и обязанностях. Необходимо стремиться к тому, чтобы каждый человек знал закон, механизмы реализации своих прав, умел отстаивать свои права в конкретных жизненных ситуациях [6, с. 21; 8, с.5].

Решение данной задачи обеспечивается прежде всего путем планомерного повышения нравственно-правовой культуры населения, достижения максимальной прозрачности процедур предоставления государственных услуг, а также постоянной адресной профилактической работой во всех государственных и муниципальных органах и в саморегулируемых организациях.

<sup>7</sup> Статистические данные представлены Главным информационно-аналитическим центром МВД России // Электронный ресурс // <https://xn--b1aew.xn--p1ai/folder/101762/item/2994866/>.

<sup>8</sup> III Петербургский Международный юридический форум, круглый стол «Идеи права и справедливости в европейской традиции». URL: <http://www.advgazeta.ru/>



### **Литература**

1. Астанин В.В. Антикоррупционная защита инвестиций: первичные основы региональной модели // Мониторинг правоприменения. 2015. № 3.
2. Андриянов В.Н. Актуальные вопросы предупреждения преступности // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. № 4.
3. Костенников М.В., Куракин А.В. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных служащих // Мониторинг правоприменения. 2014. № 4.
4. Охотский Е.В. Коррупция: сущность, меры противодействия. // Социологические исследования. 2009. № 9.
5. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Правовое просвещение: проблемы и пути решения // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1.
6. Атагимова Э.И. Правовое просвещение и предупреждение молодежной преступности // Мониторинг правоприменения. 2015. № 4.
7. Макаренко Г.И., Михалевич В.В. Дистанционное оказание юридических услуг населению через создание всероссийского бюро справедливости // Мониторинг правоприменения. 2012. № 4. С. 6–11.
8. Макаренко Д.Г. Механизм формирования доверия общества к институтам государственной власти // Черные дыры в российском законодательстве. 2015. № 5. С. 5–7.

# ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ

Алиев С.Б.\*

**Аннотация.** В статье анализируется законодательство Евразийского экономического союза и национальное законодательство государств-членов в части миграции, трудовой миграции, налогообложения трудящихся, оказания медицинской помощи, прав трудящихся в сфере образования. Отмечены преимущества Евразийского экономического союза и льготные режимы пребывания и осуществления трудовой деятельности для трудящихся и членов их семьи из стран Евразийского экономического союза.

**Ключевые слова:** Евразийский экономический союз, миграция, трудовая деятельность, трудящийся, социальное обеспечение, медицинская помощь, признание документов об образовании.

## Миграционные вопросы

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) вывел на качественно новый уровень такое направление сотрудничества государств-членов, как трудовая миграция. Договор о Евразийском экономическом Союзе включает целый ряд положений, обеспечивающих свободу передвижения внутри Союза граждан при осуществлении ими трудовой деятельности и членов их семей [1].

Во-первых, трудящиеся и члены их семей могут находиться без регистрации на территории государства трудоустройства в течение 30 суток с даты въезда, в дальнейшем они регистрируются на срок действия заключенного трудящимся трудового или гражданско-правового договора.

Во-вторых, граждане одного государства-члена при пересечении границы другого государства-члена по одному из действительных документов, допускающему проставление отметок органов пограничного контроля о пересечении государственной границы (например, загранпаспорт), не заполняют миграционные карты. Эта норма действует при условии, что срок их пребывания не будет превышать 30 суток. Отметка о пересечении границы проставляется непосредственно в сам документ.

Также достигнута договоренность о том, что вопросы пребывания без регистрации осталь-

ных граждан государств-членов на территории Союза в течение 30 суток с даты въезда будут регулироваться двусторонними международными договорами. Эти договоренности закреплены в «дорожных картах» по присоединению в Евразийскому экономическому Союзу. В настоящее время уже заключены такие соглашения между Правительствами Российской Федерации и Республики Казахстан, Республики Беларусь и Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Армения, Российской Федерации и Кыргызской Республики. Разрабатываются и проходят согласования двусторонние соглашения и между другими членами Союза.

А вот граждане Республики Беларусь и Российской Федерации могут находиться без регистрации на территории соответственно Российской Федерации и Республики Беларусь до 90 суток с даты въезда<sup>1</sup>. Это прекрасный пример сотрудничества в миграционной сфере, к которому будут стремиться все государства-члены.

Перспективными направлениями углубления сотрудничества в сфере миграции являются:

<sup>1</sup> Протокол от 3 марта 2015 г. о внесении изменений в Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного государства от 24 января 2006 г.

\* **Алиев Самат Бикитаевич**, доктор технических наук, профессор, академик Российской академии естественных наук (РАЕН), врио директора Департамента трудовой миграции и социальной защиты Евразийской экономической комиссии, Российская Федерация, г. Москва.

**E-mail:** aliev@eecommission.org

- освобождение граждан от обязанности заполнения миграционной карты при пересечении внутренних границ государств Союза;
- увеличение срока нахождения граждан на территориях государств-членов до 90 суток без регистрации;
- выделение пунктов паспортного контроля для граждан государств Союза в целях обеспечения приоритетного пересечения границ, в том числе оборудование таких пунктов специальными информационными табло «Для граждан ЕАЭС»;
- расширение перечня документов, по которым граждане могут въезжать и следовать транзитом через территории государств Союза (так, в настоящее время граждане России могут въезжать в Армению только по заграничным паспортам, въезд по внутренним документам невозможен).

Государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся стран ЕАЭС для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах [2].

В рамках СНГ оставалось много неурегулированных вопросов по доступу трудящихся на общий рынок труда стран СНГ.

В целях формирования общего рынка труда ЕАЭС, Договором о Союзе предусматривается выработка общей политики в сфере трудовой миграции, в том числе по предоставлению социального обеспечения, медицинского обслуживания трудящимся государствами-членами, зачета трудового (страхового) стажа, а также экспорт пенсий.

Для трудящихся ЕАЭС предусмотрено, что в отношении них не будут применяться ограничения, установленные законодательством для защиты национального рынка труда.

Трудящимся предоставлена возможность работать не только по трудовому, но и по гражданско-правовому договору, что значительно расширяет сферы их возможного трудоустройства [3].

В Договоре о ЕАЭС для допуска на рынок труда закреплены вопросы прямого признания документов об образовании без проведения каких-либо процедур.

Важное значение имеет норма по социальному обеспечению трудящихся государств Союза, которое должно осуществляться на тех же условиях и в том же порядке, что и для граждан государства трудоустройства. При этом в понятие «социаль-

ное обеспечение» Договором о Союзе включено: обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и обязательное медицинское страхование.

Дети трудящихся имеют право на посещение дошкольных учреждений и получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Нормами Договора о ЕАЭС предусмотрена возможность оказания бесплатной скорой и медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) трудящимся и членам их семей независимо от наличия медицинского страхового полиса. Также предоставляется возможность медицинской эвакуации пациента в целях его спасения и сохранения здоровья, производится возмещение затрат медицинской организации на оказание скорой медицинской помощи трудящимся государствами-членами за счет бюджета государства трудоустройства.

Предусмотрены единые условия налогообложения доходов граждан стран Союза с первых дней работы по найму наравне с гражданами государства трудоустройства.

Разрабатывается Договор о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза. Подписание этого документа будет способствовать повышению уровня социальной защищенности трудящихся и, соответственно, устойчивому развитию наших стран.

Миграционное национальное законодательство стран Союза в целом различное. Наиболее либеральный миграционный режим установлен в Республике Армения и Кыргызской Республике.

Так, при въезде на территорию *Армении* необходимо предъявить паспорт, в котором проставляется отметка о пересечении государственной границы. Миграционных карточек нет.

В случае необходимости регистрация производится в Паспортно-визовом управлении полиции путем подачи заявления с указанием адреса места проживания. Данные о заявителе вводятся в Государственный регистр населения.

Гражданам государств-членов не требуется получать разрешение на работу при осуществлении трудовой деятельности в Республике Армения<sup>2</sup>. При этом срок регистрации трудящихся госу-

<sup>2</sup> Закон Республики Армения «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Армения об иностранных лицах» от 22 июня 2015 г., статья 23.

дарств-членов и членов их семей определяется сроком действия трудового (гражданско-правового) договора. Регистрацию необходимо продлевать по истечении одного года.

Работодатель обязан предоставить копию трудового (гражданско-правового) договора в уполномоченный Правительством Республики Армения орган<sup>3</sup>. При осуществлении выезда/въезда из страны в период действия трудового договора повторная регистрация не требуется.

Разработку и осуществление политики Правительства Республики Армения в сфере миграции осуществляет Государственная миграционная служба.

При въезде в Беларусь предъявляется паспорт и заполняется миграционная карта, которая содержит сведения об гражданине государства-члена, въезжающем в Республику Беларусь и (или) Российскую Федерацию. Она служит для учета и контроля за его временным пребыванием на территориях Республики Беларусь и Российской Федерации<sup>4</sup>. Миграционная карта не заполняется при въезде на территорию Республики Беларусь из Российской Федерации и при выезде с территории Беларуси в Россию.

В графе «Цель въезда» необходимо указать – «Работа».

Регистрация в стране осуществляется на срок действия заключенного трудового (гражданско-правового) договора.

Государственная политика Республики Беларусь направлена на оптимизацию регулирования потоков трудовой миграции, защиту рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы, смягчение ситуации на внутреннем рынке труда за счет трудоустройства белорусских граждан за границей.

В Республике Казахстан иностранные граждане делятся на временно пребывающих и постоянно проживающих в Республике Казахстан.

Регистрация осуществляется органами миграционной полиции Министерства внутренних дел по месту постоянного или временного проживания иностранца. Контроль пребывания мигрантов и их персональный учет осуществляется с помощью единой информационной системы, которая позволяет в режиме реального времени отслежи-

вать информацию об их въезде, регистрации, целях пребывания и выезде из страны.

На портале [www.egov.kz](http://www.egov.kz) в разделе «Гражданство, миграция и иммиграция» физическим лицам предоставляется онлайн-услуга «Регистрация иностранцев и лиц без гражданства, временно пребывающих в Республике Казахстан». Эта услуга предоставляется бесплатно в течение одного рабочего дня. Результатом оказания услуги является регистрация мигранта, либо уведомление об отказе в регистрации.

Иностранцам, не оформившим миграционные карточки в пунктах пропуска через государственную границу, они выдаются при регистрации.

Функции по формированию государственной политики в сфере миграции населения осуществляет Министерство национальной экономики Республики Казахстан<sup>5</sup>.

В Кыргызской Республике граждане, в отношении которых действует безвизовый режим, в том числе из Армении и Беларуси, если срок их пребывания в стране не превышает 60 дней, освобождаются от регистрации. Для граждан Казахстана данный срок составляет 90 дней<sup>6</sup>. Миграционных карточек нет.

В случае превышения данного срока они должны зарегистрироваться по месту пребывания. Регистрация осуществляется путем выдачи регистрационного талона и производится Департаментом регистрации населения при Государственной регистрационной службе<sup>7</sup>.

Функции в сфере миграции, труда и занятости осуществляет Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики.

При въезде в Российскую Федерацию, так же как и при въезде в Беларусь, предъявляется паспорт и заполняется миграционная карта.

В графе «Цель въезда» также необходимо указать – «Работа».

Регистрация в стране осуществляется на срок действия заключенного трудового (гражданско-правового) договора. Если договор срочный, то регистрация осуществляется на весь срок действия

<sup>3</sup> Закон Республики Армения «Об иностранных лицах» от 25 декабря 2006 г., часть 3, статья 27.

<sup>4</sup> Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации об использовании миграционной карты единого образца от 5 октября 2004 г. (ред. от 25.11.2011).

<sup>5</sup> Указ Президента Республики Казахстан «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан» от 16 января 2013 г. № 466.

<sup>6</sup> Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции» от 23 июня 2000 г., пункт 5, статья 8.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Кыргызской Республики» от 2 мая 2008 г. № 200.

договора. В том случае, если договор заключен бессрочно, то регистрация осуществляется сроком на один год и должна ежегодно продлеваться.

В Российской Федерации Федеральная миграционная служба (ФМС) осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции. ФМС также выполняет правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю и предоставлению государственных услуг в сфере миграции<sup>8</sup>.

Однако наряду с достижениями в сфере трудовой миграции в рамках Евразийского экономического Союза, имеется ряд проблем, связанных с практической реализацией норм Договора о Союзе. В частности, в Российской Федерации это:

- необходимость указания в миграционной карте при пересечении границы цели въезда только «работа». С учетом недостаточной информированности, а также отсутствия юридической возможности изменения цели въезда, гражданин находится в зоне риска как потенциальный нарушитель миграционного законодательства Российской Федерации;
- необходимость заполнения миграционных карт и последующей регистрации при каждом выезде/въезде в страну, что создает дополнительные неудобства для граждан, трудовая деятельность которых связана с командированием за пределы Российской Федерации;
- отсутствие правоприменения норм Договора о Союзе в полном объеме в части регистрации трудящихся и членов их семей на срок действия заключенного трудового или гражданско-правового договора. Так, в настоящее время максимальный срок регистрации составляет один год с последующим продлением срока пребывания.

Таким образом, в миграционной сфере в рамках Евразийского экономического Союза достигнуты значительные успехи на пути достижения заявленной цели Союза по обеспечению свободы передвижения рабочей силы.

### Осуществление трудовой деятельности

Нормы Договора о ЕАЭС значительно расширили права граждан государств-членов при осу-

ществлении ими трудовой деятельности на территории Евразийского экономического союза.

Так, в отношении таких трудящихся отменены квотирование, обязательные разрешения на работу, приобретение патентов и не применяются ограничения, установленные законодательством в целях защиты национального рынка труда. Это значит, что трудящиеся имеют право работать во всех сферах деятельности, за исключением отраслей экономики, имеющих стратегическое значение, государственной службы, правоохранительных органов.

Граждане стран Союза, прибывшие в государство трудоустройства для занятия трудовой деятельностью, освобождаются от регистрации в течение 30 суток. После заключения трудового (гражданско-правового) договора они должны встать на миграционный учет на срок действия договора.

В целях расширения сферы возможного трудоустройства гражданам государств-членов предоставлена возможность трудиться не только по трудовому, но и по гражданско-правовому договору.

Доходы трудящихся с первого дня работы по трудовому договору облагаются налогом по такой же ставке, что и доходы граждан государства трудоустройства. Доходы трудящихся по гражданско-правовому договору облагаются в соответствии с национальным законодательством государства трудоустройства.

Трудящиеся имеют право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии с полученными специальностью и квалификацией, указанными в документах об образовании. При этом Договором о Союзе закреплены вопросы прямого – без каких-либо дополнительных процедур – признания документов об образовании для осуществления трудовой деятельности. Исключением является осуществление трудовой деятельности в медицинской, фармацевтической, педагогической или юридической сферах. Для признания документа об образовании по этим специальностям необходимо пройти существующие и ранее национальные процедуры признания таких документов.

Трудовой, в том числе страховой, стаж, приобретенный ранее на территориях стран Союза, засчитывается в общий трудовой (страховой) стаж трудящегося в государстве трудоустройства, что является очень важным для получения социальных пособий и исчисления их размеров.

В случае, если с трудящимся по каким-либо причинам досрочно расторгнут трудовой (гражданско-правовой) договор и при этом прошло

<sup>8</sup> Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти от 21 мая 2012 г. № 636», Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711.

более 90 суток с даты его въезда, то он имеет право без выезда с территории государства трудоустройства в течение 15 дней заключить новый трудовой (гражданско-правовой) договор.

Мигранты из безвизовых стран СНГ находятся в более сложных миграционных условиях при трудоустройстве [3].

Так, например, в отличие от трудящихся из стран ЕАЭС мигранты из стран СНГ могут находиться на территории Российской Федерации без регистрации только в течение 7 дней с даты въезда.

Для трудоустройства таким мигрантам необходимо приобрести платный полис добровольного медицинского страхования, пройти медицинский осмотр, сдать тесты на знание русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации. Непосредственно для осуществления трудовой деятельности надо приобрести патент с авансовой оплатой подоходного налога.

Срок пребывания таких мигрантов определяется сроком действия патента. Это означает, что по окончании срока патента, заканчивается и срок регистрации. Значит, возникает необходимость продления и патента, и регистрации. Так как в средствах мигранты ограничены, то и необходимость прохождения таких бюрократических процедур возникает часто.

В итоге, в целом у мигрантов из стран СНГ затраты составляют значительную сумму как до начала работы, так и в период осуществления трудовой деятельности.

Как ранее отмечалось, трудящиеся стран ЕАЭС могут находиться на территории Российской Федерации без регистрации в течение 30 дней с даты въезда. Для трудоустройства нет необходимости приобретать медицинскую страховку, патент, сдавать экзамены. То есть в целом при трудоустройстве и в период осуществления трудовой деятельности они имеют равные права с гражданами страны трудоустройства. Соответственно, и затраты у них как до трудоустройства, так и в период работы значительно ниже, чем у мигрантов из других стран СНГ.

Трудовая деятельность осуществляется на основании заключенного трудового (гражданско-правового) договора. Срок временного пребывания трудящегося определяется сроком действия такого договора.

Значимым является тот факт, что и члены семьи трудящегося (жена, муж, дети, родители) теперь имеют законное право находиться в России в течение периода действия трудового (гражданско-правового) договора трудящегося.

Граждане государств-членов могут заниматься поиском работы самостоятельно, используя банк вакансий или иные способы поиска работы, так же как и граждане страны трудоустройства.

Трудовая деятельность осуществляется на основе трудового договора. Заключение трудового договора осуществляется путем непосредственных переговоров и достижения соглашения между трудящимся и работодателем по всем условиям, включенным в договор. Для заключения трудового договора необходимо волеизъявление обеих сторон – трудящегося и работодателя.

Для заключения индивидуального трудового договора работодатель вправе потребовать от трудящегося следующие документы<sup>9</sup>:

- удостоверение личности (или паспорт);
- документ, подтверждающий трудовую деятельность (для лиц, имеющих трудовой стаж);
- копии свидетельств о присвоении регистрационного номера налогоплательщика и социального индивидуального кода (страховое свидетельство);
- другие документы, установленные законодательством.

Трудящийся может по своей инициативе предъявить работодателю рекомендацию и иные документы, характеризующие его по месту прежней работы, а также данные и документы, касающиеся профессиональной подготовки, квалификации и их применения<sup>10</sup>.

При заключении трудового договора впервые работодатель оформляет трудовую книжку и удостоверение социальной защиты.

Прием на работу без этих документов не допускается.

На работу, требующую специальных знаний (подготовки), умений и навыков трудящийся предъявляет:

- документ об образовании (квалификации), наличии специальных знаний или профессиональной подготовки;
- справку об отсутствии судимости для занятия деятельностью, связанной с воспитанием, обучением и обслуживанием лиц в возрасте до 18 лет.

В отдельных случаях с учетом специфики работы может предусматриваться необходимость предъявления при заключении трудового договора дополнительных документов, например:

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же.

- документ о прохождении предварительного медицинского освидетельствования (для лиц, обязанных проходить такое освидетельствование);
- справку о состоянии здоровья (санитарная книжка), если трудовой договор заключается для работ, требующих предварительного или периодического медицинского обследования.

Запрещается требовать при заключении трудового договора документы, не предусмотренные законодательством.

Предоставление документов воинского учета для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу, необязательно для трудящихся государств-членов.

Иностранные граждане не являются военнообязанными и не представляют соответствующие документы, а также не могут занимать должности, назначение на которые в соответствии с законодательством связано с принадлежностью к гражданству государства трудоустройства. Речь идет о должностях государственных служащих, в органах внутренних дел и др.

При приеме на работу с трудящимся заключается трудовой договор, который является основанием для распорядительного документа. Существуют два вида трудового договора – срочный (контракт и договор на время выполнения работ) и договор на неопределенный срок. Минимальный срок, на который заключается контракт – один год. Продление контракта в пределах максимального срока его действия осуществляется по соглашению сторон на срок не менее одного года. На меньший срок контракт продлевается по письменной инициативе трудящегося<sup>11</sup>.

Срочный трудовой договор заключается на срок не более 5 лет, когда трудовые отношения не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом характера предстоящей работы или условий ее выполнения либо по соглашению сторон трудового договора без учета характера предстоящей работы и условий ее выполнения. Срочный трудовой договор предусматривает его прекращение в связи с окончанием срока его действия (как одно из оснований прекращения контракта) с уведомлением об увольнении не менее чем за месяц.

Если ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением его срока, а трудящийся продолжает работу после истечения срока трудового договора, трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок. Такой договор не может быть перезаключен на определенный срок без согласия трудящегося.

Если в трудовом договоре не оговорен письменно срок его действия, договор считается заключенным на неопределенный срок.

Трудовой договор заключается в письменной форме, составляется в двух экземплярах и подписывается сторонами. Один экземпляр передается трудящемуся, другой хранится у работодателя.

При приеме на работу работодатель обязан ознакомить трудящегося с действующими в организации правилами внутреннего трудового распорядка, иными локальными нормативными актами, имеющими отношение к трудовой функции трудящегося, коллективным договором, соглашениями, проинструктировать трудящегося по охране труда, в соответствии с установленным порядком завести (заполнить) трудовую книжку.

Трудящиеся, заключившие трудовые договоры, имеют право на трудовые и социальные отпуска. Продолжительность основного трудового отпуска не может быть менее 24 календарных дней. К нему суммируются при наличии оснований дополнительные отпуска (за работу с вредными и (или) опасными условиями труда и за особый характер работы, за ненормированный рабочий день, за продолжительный стаж работы и дополнительные поощрительные отпуска)<sup>12</sup>.

Трудящиеся стран ЕАЭС имеют право осуществления трудовой деятельности и на основании гражданско-правовых договоров, например, на оказание услуг или выполнение работ<sup>13</sup>. Основным обязательным условием является предмет договора, где четко прописывается цель заключения договора, сроки выполнения работы, ее цена и порядок оплаты, право на удержание и другие условия.

При заключении гражданско-правового договора у сторон возникают гражданско-правовые правоотношения [4]. При заключении таких договоров у трудящихся не будет социально-трудовых гарантий, предусмотренных трудовым законода-

<sup>11</sup> Указ Президента Республики Беларусь «О порядке применения Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 29» от 12 апреля 2000 г. № 180 (ред. от 31 марта 2010 г.).

<sup>12</sup> Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-3 (ред. от 08 января 2015 г., с измен. от 4 июня 2015 г.).

<sup>13</sup> Гражданский Кодекс Кыргызской Республики от 5 января 1998 г. Ч. 2.

тельством: на оплачиваемый отпуск и больничный, гарантий при увольнении, сокращении штата и др. Также трудящемуся не будет вноситься запись о работе в трудовую книжку. В то же время при осуществлении трудовой деятельности на основании гражданско-правовых договоров трудящиеся признаются застрахованными в системе обязательного медицинского страхования, страхования от несчастных случаев на производстве.

Это означает, что в отношениях с трудящимся (исполнителем) и заказчиком (нанимателем) не действуют нормы трудового законодательства – формы, размер и сроки оплаты устанавливаются соглашением сторон. На трудящегося не распространяются гарантии и компенсации, предусмотренные трудовым законодательством; он не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности и т. д. Вместе с тем на договор распространяют свое действие нормы, регулирующие охрану труда, социальное страхование, страхование от несчастных случаев на производстве и т. д. [3]. Трудящийся, осуществляющий трудовую деятельность на основе гражданско-правового договора, так же как и на основе трудового договора, является застрахованным лицом в системе обязательного государственного страхования<sup>14</sup>.

По договору одна сторона (исполнитель) обязуется по заданию другой стороны (заказчика) выполнить работы (оказать услуги), т. е. совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его (оплатить эти услуги). Если иное не предусмотрено договором, исполнитель обязан выполнить работы (оказать услуги) лично.

Не может являться предметом договора выполнение работ (оказание услуг), связанных со специфическими предметами, ограниченными ко всеобщему обращению: наркотическими средствами, оружием, боеприпасами и т. д.

Для подтверждения факта выполнения работ, оказания услуг по договору необходимо составить двусторонний акт приема-передачи результата выполнения работ (оказания услуг).

Таким образом, в сфере трудовой деятельности снята значительная часть ограничений по допуску на рынок труда ЕАЭС граждан государств-членов

и на них не распространяются нормы о квотировании и выдаче разрешений на трудоустройство<sup>15</sup>.

### **Право на получение бесплатной медицинской помощи**

Договором о Союзе закреплено право трудящихся государств-членов на получение медицинской помощи на территориях стран ЕАЭС<sup>16</sup>.

Во-первых, в каждом государстве-члене Евразийского экономического союза трудящиеся и члены их семей имеют право на получение бесплатной медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) наравне с гражданами государства трудоустройства и независимо от наличия медицинского страхового полиса.

Таким образом, в Договоре о Союзе закреплено положение о равных правах трудящихся и членов их семей с гражданами государства трудоустройства на получение медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах), т. е. им (трудящимся) предоставляется так называемый национальный режим. При этом возмещение затрат медицинской организации на оказание такой помощи осуществляется за счет соответствующего бюджета государства трудоустройства.

В случае продолжения лечения пациента в медицинской организации государства трудоустройства после устранения непосредственной угрозы его жизни или здоровью окружающих оплата фактической стоимости оказанных услуг осуществляется непосредственно пациентом по договорным ценам. Лечение оплачивает сам пациент за счет собственных средств или из иных источников, не запрещенных законодательством этого государства.

Договор о Союзе также охватывает вопросы, связанные с медицинской эвакуацией пациента в государство постоянного проживания, в случае возникновения такой необходимости. В этом случае информация о состоянии здоровья пациента направляется медицинской организацией в посольство государства постоянного проживания.

Возможность и порядок медицинской эвакуации пациента определяется законодательством государства трудоустройства [2, 3]. Она осуществляется выездными бригадами скорой медицинской помощи с проведением во время транспортировки мероприятий по оказанию медицинской помощи. Возмещение расходов, связанных с ме-

<sup>14</sup> Закон Кыргызской Республики «О персонифицированном (индивидуальном) учете граждан Кыргызской Республики для целей обязательного государственного социального страхования» от 22 декабря 1998 г. № 154.

<sup>15</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., Раздел XXVI «Трудовая миграция».

<sup>16</sup> Там же.



дицинской эвакуацией пациента, осуществляется за счет соответствующего бюджета государства постоянного проживания.

Оказание скорой и неотложной медицинской помощи трудящимся государств-членов закреплено и в других международных соглашениях<sup>17</sup>, которыми гарантируется соответствующее медицинское обеспечение. При этом оказание такой помощи предоставляется не только в порядке и на условиях, установленных национальным законодательством, многосторонними соглашениями, но и Договором о Союзе. Этот основополагающий документ закрепил право трудящихся стран ЕАЭС на получение медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) бесплатно, независимо от наличия медицинского страхового полиса.

Во-вторых, в отдельных государствах-членах у трудящихся есть право на получение комплекса медицинских услуг по обязательному медицинскому страхованию (в Кыргызской Республике, Российской Федерации, с 1 января 2017 года – в Республике Казахстан).

Определение объемов, видов и условий оказания бесплатной медицинской помощи, а также способов ее финансирования относится к полномочиям органов местного самоуправления. Перечень бесплатных медицинских услуг уточняется в конкретном медицинском учреждении здравоохранения или территориальных органах здравоохранения.

Однако на практике пока имеется ряд трудностей в реализации этого права, так как на сегодняшний день нет четкого понимания самого минимального стандарта медицинских услуг для трудящихся государств-членов, что на практике может приводить к появлению проблемы адекватного доступа трудящихся к какой-либо медицинской помощи в государстве трудоустройства.

Также, кроме оказания бесплатной помощи в экстренной и неотложной форме и обязательного медицинского страхования, в странах ЕАЭС гражданам Союза предоставляются медицинские услуги на платной основе.

Системы оказания медицинской помощи гражданам Союза значительно разнятся по странам Союза.

Так, в *Республике Армения* отсутствует система обязательного медицинского страхования. Поэтому для граждан стран ЕАЭС медицинская помощь в республике предоставляется на платной основе, также как и гражданам Армении.

В *Республике Беларусь* иностранным гражданам, временно пребывающим и временно проживающим в Республике Беларусь, медицинская помощь оказывается на платной основе, если иное не определено международными договорами страны.

Отдельно стоит выделить, что для граждан Республики Беларусь на территории Российской Федерации и для граждан Российской Федерации на территории Республики Беларусь действуют равные права в получении медицинской помощи в рамках Союзного государства<sup>18</sup>. Оказание медицинской помощи гражданам двух стран регулируется двусторонним соглашением. Оно устанавливает порядок оказания медицинской помощи гражданам Республики Беларусь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения Российской Федерации и гражданам Российской Федерации в государственных учреждениях здравоохранения Республики Беларусь. Это соглашение обеспечивает равные права граждан обоих государств, постоянно проживающих на территории другого государства, на получение медицинской помощи, включая бесплатное лечение.

Так, например, временно пребывающим и работающим в Российской Федерации гражданам Республики Беларусь для получения медицинской помощи требуется подать заявление на имя главного врача медицинского учреждения по месту жительства, приложить копию паспорта, копию документа, подтверждающего постановку на миграционный учет по месту пребывания, или копию договора на аренду жилого помещения.

Кроме того, постоянно проживающие в Беларуси иностранные граждане также имеют право на доступное медицинское обслуживание наравне с гражданами Республики Беларусь.

В *Республике Казахстан* мигранты, находящиеся на территории страны, имеют право на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи при острых заболеваниях, которые представляют опасность для окружаю-

<sup>17</sup> Соглашение о взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи от 24 ноября 1998 г., Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников Содружества Независимых Государств от 27 марта 1997 г.

<sup>18</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь «О порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации» от 24 января 2006 г.

щих, в соответствии с перечнем, определяемым уполномоченным органом. Медицинские и фармацевтические работники обязаны оказывать неотложную медицинскую помощь в экстренных случаях<sup>19</sup>.

Первичная (экстренная и неотложная) медико-санитарная помощь оказывается гражданам независимо от факта прикрепления к медицинскому учреждению. Таким образом, любой нуждающийся в неотложной медицинской помощи вправе обратиться в ближайшее медицинское учреждение и получить ее.

Законодательством Республики Казахстан предусмотрена административная, гражданско-правовая и уголовная ответственность за отказ в оказании скорой и неотложной помощи нуждающимся.

С 1 января 2017 года в Республике Казахстан планируется внедрение системы обязательного социального медицинского страхования, которая позволит обеспечить солидарную ответственность государства, работодателей и граждан за здоровье, а также повысить качество и доступность медицинских услуг, в первую очередь за счет приоритетного развития первичной медико-санитарной помощи, частной медицины и повышения конкуренции между медицинскими организациями.

Данная система предусматривает предоставление двух видов пакетов медицинских услуг.

Первый – базовый пакет – представляет собой гарантированный государством объем медицинской помощи, финансируемый из республиканского бюджета. Этот пакет будет доступен всем гражданам Казахстана. Иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан, также будут вовлечены в систему обязательного медицинского страхования. Они будут платить взносы наравне со всеми<sup>20</sup>.

Этот пакет включает: скорую помощь и санитарную авиацию, медицинскую помощь при социально значимых заболеваниях и в экстренных случаях, профилактические прививки. Для непродуктивно samozанятого населения до 2020 года предусмотрено предоставление амбулаторно-поликлинической помощи с амбулаторно-лекарственным обеспечением за счет средств республиканского бюджета.

Второй – страховой пакет, предоставляемый из вновь создаваемого Фонда медицинского страхования. В него входят: амбулаторно-поликлиническая помощь, стационарная и стационаро-замещающая помощь (за исключением социально-значимых заболеваний), восстановительное лечение и медицинская реабилитация, паллиативная помощь и сестринский уход, высокотехнологичная помощь.

При этом государство будет осуществлять взносы за экономически неактивное население, работодатели – за трудящихся, трудящиеся и samozанятые граждане, зарегистрированные в налоговых органах, – за себя.

Право на получение этого пакета предоставляется гражданам, иностранцам и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территории Республики Казахстан, за которых перечислялись взносы.

Медицинские услуги, не входящие в перечень этих пакетов, оказываются на платной основе, в том числе в рамках добровольного медицинского страхования или за счет средств работодателя.

В *Кыргызской Республике* одним из видов оказания медицинской помощи, кроме оказания бесплатной медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах), является обязательное медицинское страхование<sup>21</sup>.

Программа обязательного медицинского страхования состоит из базовой и дополнительных программ обязательного медицинского страхования. Обязательному медицинскому страхованию подлежат в том числе иностранные граждане, временно находящиеся или постоянно проживающие на территории Кыргызской Республики.

Реализация программы базового государственного медицинского страхования осуществляется через исполнительный орган системы медицинского страхования, которым является Фонд медицинского страхования и его территориальные органы управления. Эта программа реализуется за счет средств республиканского и местных бюджетов на основе минимальных социальных стандартов.

Трудящиеся государств-членов имеют право на получение медицинских услуг по Программе государственных гарантий наравне с гражданами Кыргызстана, при наличии у них трудового договора с работодателем и отчислением страховых

<sup>19</sup> Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 18 сентября 2009 г. № 193-4, подпункт 3, пункт 6, статья 182.

<sup>20</sup> <http://astana.zagranitsa.com>.

<sup>21</sup> Закон Кыргызской Республики «О медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике» от 18 октября 1999 г. № 112.

взносов в Фонд обязательного медицинского страхования.

Застрахованные лица имеют право на получение медицинских, профилактических, реабилитационных и оздоровительных услуг по программе обязательного медицинского страхования на всей территории Кыргызстана в тех лечебно-профилактических учреждениях, с которыми заключены договоры по обязательному медицинскому страхованию. Застрахованные лица обязаны при обращении за медицинской помощью по программе обязательного медицинского страхования предъявлять документы, подтверждающие их право на получение медицинских и профилактических услуг. Страховщиком иностранных граждан, временно находящихся на территории Кыргызской Республики, является работодатель или сами иностранные граждане в соответствии с законодательством страны<sup>22</sup>. Размер страхового взноса в Фонд обязательного медицинского страхования составляет 2% для работодателя<sup>23</sup>.

Медицинская помощь в рамках Программы обязательного медицинского страхования предоставляется застрахованным лицам в Кыргызской Республике после предъявления удостоверения социальной защиты, идентификации пациента в базе данных Фонда обязательного медицинского страхования и определения сроков выплаты за него взносов<sup>24</sup>.

В Российской Федерации медицинская помощь иностранным гражданам, временно пребывающим (временно проживающим) или постоянно проживающим в Российской Федерации, оказывается медицинскими организациями независимо от их организационно-правовой формы.

Медицинская помощь в экстренной форме при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента, оказывается иностранным гражданам медицинскими организациями бесплатно.

Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь оказывается иностранным гражданам при заболеваниях, несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях, требующих срочного медицинского вме-

шательства. Медицинскими организациями государственной и муниципальной систем здравоохранения эта медицинская помощь оказывается иностранным гражданам бесплатно.

В рамках действия Договора о Союзе граждане государств-членов при заключении трудового договора с российскими организациями обеспечиваются обязательным медицинским страхованием.

Медицинская организация не вправе отказать застрахованным лицам в оказании медицинской помощи в соответствии с территориальной программой обязательного медицинского страхования. Застрахованные лица имеют право на бесплатное оказание им медицинской помощи медицинскими организациями при наступлении страхового случая:

- на всей территории Российской Федерации в объеме, установленном базовой программой обязательного медицинского страхования;
- на территории субъекта Российской Федерации, в котором выдан полис обязательного медицинского страхования, в объеме, установленном территориальной программой обязательного медицинского страхования.

Территориальная программа обязательного медицинского страхования – составная часть территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Программа формируется в соответствии с требованиями, установленными базовой программой обязательного медицинского страхования и включает в себя виды и условия оказания медицинской помощи, перечень страховых случаев. Она определяет с учетом структуры заболеваемости в субъекте Российской Федерации в расчете на одно застрахованное лицо: объем предоставления медицинской помощи, норматив финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи и норматив финансового обеспечения территориальной программы обязательного медицинского страхования.

Документом, подтверждающим право на получение услуг обязательного медицинского страхования, является страховой полис.

Работодатель обязан отчислять страховые взносы, в том числе в Фонд обязательного медицинского страхования, в силу чего трудящиеся государств-членов имеют право на получение медицинской помощи по программе обязательного медицинского страхования наравне с гражданами Российской Федерации.

<sup>22</sup> 17 Закон Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» от 24 января 2004 г. № 8.

<sup>23</sup> Постановление Правительства Кыргызской Республики «Правила обязательного медицинского страхования граждан в Кыргызской Республике» от 9 марта 2000 г. № 121.

<sup>24</sup> Там же.

Для прикрепления к поликлинике (женской консультации, стоматологии и т. д.) необходимо обратиться в медицинское учреждение. Для этого достаточно наличие паспорта, полиса, заявления на имя главного врача и документа, подтверждающего факт проживания на территории, которую обслуживает поликлиника. Это может быть временная регистрация или даже просто договор аренды квартиры.

Для получения полиса обязательного медицинского страхования на ребенка необходимо представить страховой компании свидетельство о рождении ребенка и паспорт одного из родителей.

Вне зависимости от наличия полиса обязательного медицинского страхования белорусским гражданам, временно пребывающим в Российской Федерации и работающим по трудовым договорам, должна оказываться медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет бюджета<sup>25</sup>.

Таким образом, для трудящихся стран Союза и членов его семьи в государстве трудоустройства, кроме получения платной медицинской помощи, установлена двухуровневая система оказания медицинской помощи – получение бесплатной медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) независимо от наличия медицинского страхового полиса наравне с гражданами государства трудоустройства и обеспечение обязательным медицинским страхованием (в тех странах, где оно имеется).

### **Права трудящегося и членов его семьи в сфере образования**

Договором о ЕЭАС трудящимся государств-членов гарантировано прямое признание документов об образовании. Впервые установлено, что работодатель при найме трудящегося может признавать его документы об образовании, выданные не в государстве трудоустройства.

Таким образом, в целях осуществления гражданами стран Союза трудовой деятельности признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями государств-членов, без проведения установленных законодательством государства трудоустройства процедур признания документов об образовании<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Официальный сайт постоянного Комитета Союзного Государства: [www.postkomsg.com](http://www.postkomsg.com).

<sup>26</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., Раздел XXVI «Трудовая миграция», пункт 3, статья 97.

Положения Договора о Союзе, гарантирующие прямое признание документов об образовании, направлены на увеличение свободы перемещения трудовых ресурсов и создания общего цивилизованного рынка труда на пространстве Союза.

Однако трудящиеся, претендующие на занятие педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельностью в другом государстве-члене, могут быть допущены к этим видам деятельности в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Это значит, что для признания документов об образовании по этим специальностям придется, как и ранее, проходить установленную законодательством государства трудоустройства процедуру признания таких документов об образовании<sup>27</sup>, что занимает значительное время [5].

Для подтверждения ученых степеней и ученых званий также необходимо пройти достаточно длительные национальные процедуры нострификации в соответствии с ранее заключенными международными и двусторонними договорами.

Надо отметить, что в Республике Беларусь для трудящихся из Российской Федерации не требуется признание ученых степеней и званий, и наоборот. Т. е. дипломы кандидата и доктора наук, выдаваемые в Российской Федерации или Республике Беларусь, признаются эквивалентными и дают их обладателям право осуществлять профессиональную деятельность в любом из этих государств в соответствии с присужденной им ученой степенью. Таким образом, для Республики Беларусь и Российской Федерации характерна более глубокая степень интеграции в регулировании сферы образования.

При приеме на работу в Республике Армения трудящимся стран Союза придется испытывать дополнительные трудности, связанные с необходимостью перевода документов на армянский язык, в том числе и документов об образовании. Такая же проблема, но в обратном переводе с армянского на русский язык, возникает и у трудящихся из Армении при трудоустройстве в других государствах ЕАЭС из-за отсутствия в документах дублирования информации на русском языке. Таким образом, несмотря на достаточно либеральное регулирование сферы образования в Армении, трудящиеся Союза могут испытывать проблемы при реализации своих прав.

В Республике Казахстан в целом регулирование сферы образования в части признания документов об образовании созвучно с положениями

<sup>27</sup> Там же.

Договора о Союзе, однако встречается ряд несоответствий. Так, по законодательству Российской Федерации программы бизнес-образования, в частности Master of Business Administration (MBA) и Doctor of Business Administration (DBA), относятся к дополнительному послевузовскому образованию. А согласно законодательству Казахстана, магистратура и докторантура, в том числе MBA и DBA – это профессиональные учебные программы послевузовского образования с присвоением академической степени MBA и DBA соответственно<sup>28</sup>. В результате, на практике эти несоответствия не позволяют процедурно признать документы о полученном образовании.

Таким образом, отдельные различия в вопросах признания документов об образовании негативно сказываются на передвижении трудовых ресурсов в рамках Союза. Государства-члены должны стремиться к единообразным правилам регулирования сферы образования в целях создания единого рынка труда в Евразийском экономическом Союзе.

Решение проблемных вопросов в сфере образования являются важными направлениями сотрудничества стран Союза, поскольку образование – один из главных факторов, способствующий социокультурной адаптации трудящихся и членов их семей в государстве трудоустройства.

Договором о Союзе закреплено также право детей трудящихся государств-членов на посещение дошкольных учреждений и получение обра-

зования в государстве трудоустройства. Однако на практике трудящиеся и их дети сталкиваются с проблемой доступа в образовательные учреждения государства трудоустройства. Так, например, часто возникают сложности при устройстве детей в общеобразовательные учреждения. Среди оснований для отказа приема в дошкольные и школьные учреждения называются такие причины, как недостаточность мест, отсутствие страхового полиса и др.

Актуальной остается проблема социальной и языковой адаптации трудящихся стран ЕАЭС и членов их семей, включая детей, при определении их в общеобразовательные учреждения. В этой связи необходимо совершенствовать реализуемые программы по формированию организационной культуры принимающего сообщества и комплексные программы поддержки в обучении языку принимающей страны.

В целом, права трудящихся и членов его семьи в образовательной сфере с вступлением в силу Договора о Союзе расширены и дополнены новыми возможностями.

Таким образом, в рамках Евразийского экономического Союза, для трудящихся государств-членов установлен гарантированный льготный (по сравнению с мигрантами из других безвизовых стран СНГ и визовых стран) миграционный, трудовой, налоговый и социальный режим, который во многом уравнивал права трудящихся из стран Союза с правами граждан страны трудоустройства.

### Литература

1. Алиев С.Б. Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая интеграция. 2015. № 4 (29). С. 65–72.
2. Алиев С.Б. Актуальные вопросы пенсионного обеспечения трудящихся в государствах-членах Евразийского экономического союза // Правовая информатика. 2015. № 3. С. 24–33.
3. Алиев С.Б. Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе. ЕЭК, М., 2016. 120 с.
4. Герасимов А.В. Мониторинг правоприменения: поиск понятийного (терминологического) единства // Мониторинг правоприменения. 2014. № 4. С. 52–54.
5. Алиев С.Б. Трудовая деятельность и социальное обеспечение граждан Евразийского экономического союза в государствах-членах. ЕЭК, М., 2016. 28 с.

<sup>28</sup> Письмо Ассоциации высших учебных заведений Республики Казахстан от 16 ноября 2015 г.

# ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК РЕСУРС РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Фролов А.П.\*

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению возможности использования исключительных прав на охраняемые результаты интеллектуальной деятельности в государственно-частном партнерстве, на примере концессионного соглашения как основной формы такого партнерства. Автором кратко приведены результаты аналогичного опыта западных стран. Обосновывается мысль о целесообразности и эффективности введения в экономический оборот интеллектуальной собственности, в частности, в составе единой технологии как технологической основы определенной практической деятельности в различных отраслях. В заключении приводится предположение об эффектах от применения в экономическом обороте интеллектуальной собственности в различных сферах человеческой деятельности: научной, технической, экономической, социальной, возможности развития экономик регионов на основе местных экономических приоритетов и необходимости повышения образовательного уровня экономических субъектов в данной сфере.

**Ключевые слова:** Евразийский экономический союз, миграция, трудовая деятельность, трудящийся, социальное обеспечение, медицинская помощь, признание документов об образовании.

Наступившая эпоха глобализации социально-экономических отношений, формирования информационного общества, важность роли результатов интеллектуальной деятельности (РИД) в экономической деятельности будет с течением времени только увеличиваться. По мнению некоторых авторов, переход к шестому технологическому укладу обуславливает ключевую важность инновационного развития, причем основанного на цивилизованном рынке интеллектуальной собственности (далее – ИС). На мировом рынке, наряду с товарами, работами, услугами, «четвертую корзину» составляют права на РИД. И структура рынка в данных условиях имеет совершенно четкую тенденцию к увеличению доли «четвертой корзины» (например, в США этот показатель достигает 12%, в Германии составляет 7–8%, в Финляндии – около 20%). В России данный показатель не превышает 1%<sup>1</sup>.

Опыт США, Англии и других развитых стран свидетельствует о том, что активное вовлечение

в хозяйственный оборот РИД, созданных за счет государственных средств, возможно только при максимальном закреплении прав интеллектуальной собственности за организацией-исполнителем или даже за отдельными физическими лицами. В результате этого в указанных странах введено в оборот до 70% таких объектов. Так, например, в 1980 г. правительство США финансировало 60% академических исследований и владело 28 тысячами патентов, но лишь четыре процента из них были лицензированы промышленностью. После принятия Закона Стивенсона-Уайдлера, разрешившего федеральным лабораториям проводить совместные научно-исследовательские работы с частными фирмами и оформлять на эти фирмы патенты на получаемые совместно результаты, а также Закона Бай-Доула, предоставившего возможность приобретения прав на результаты научно-технической деятельности, созданные за счет средств федерального бюджета, негосударственными инвесторами, вкладывающими свои средства в коммерциализацию этих результатов, количество патентов увеличилось в десять раз. Буквально через два-три года университетами было создано 2200 фирм для коммерциализации

<sup>1</sup> Национальный стандарт ГОСТ Р 55386-2012 «Интеллектуальная собственность: термины и определения». URL: <http://www.gost.ru>

\* **Фролов Аркадий Петрович**, магистрант 1 курса базовой кафедры «Управление интеллектуальной собственностью» Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, Российская Федерация, г. Москва.

**E-mail:** [arkadiy.frolov@scli.ru](mailto:arkadiy.frolov@scli.ru)

научно-технических результатов. Вместо поглощения финансовых средств университеты и лаборатории стали генерировать их для американской экономики, создав 260 тысяч рабочих мест. Ежегодный доход бюджета США за счет оборота интеллектуальной собственности составляет теперь 40–50 млрд долларов [1].

Среди важнейших предпосылок экономического роста многие эксперты называют развитие инфраструктуры (автомобильного и железнодорожного транспорта, энергетики и проч.). Инфраструктурные проекты позволяют стимулировать целые отрасли экономики, например, производство строительных материалов, металлургию, а также создавать рабочие места.

Однако часто бюджетных средств недостаточно для реализации крупных инфраструктурных проектов ввиду дороговизны последних. Кроме того, бюджетные средства расходуются не всегда эффективно с точки зрения соотношения цены и качества результата. В качестве инструмента распределения проектных затрат, а также распределения рисков между государством и частным бизнесом эффективно используется механизм государственно-частного партнерства (ГЧП).

Государственно-частное партнерство (ГЧП), муниципально-частное партнерство (МЧП) – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Объектами соглашений являются объекты инфраструктуры Российской Федерации, такие как объекты автодорожной инфраструктуры, железнодорожного, трубопроводного, водного, воздушного транспорта, объекты по производству, передаче и распределению электроэнергии, гидротехнические сооружения, подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, объекты здравоохранения, санitarно-курортного лечения, туризма, отдыха и социального обслуживания граждан, а также образования, культуры, спорта; кроме того, сюда же включены объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твер-

дых коммунальных отходов, объекты благоустройства территорий, мелиоративные системы<sup>2</sup>.

С точки зрения применения института ИС в ГЧП актуальной представляется норма данного ФЗ, говорящая о том, что наряду с существенными условиями соглашения о ГЧП может содержать и иные не противоречащие законодательству Российской Федерации условия, в том числе обязательства сторон соглашения по передаче РИД и/или средств индивидуализации, необходимых для исполнения соглашения.

Данная норма указана в разделе 12, пункт 11, подпункт 10, но здесь необходимо указать на некорректную формулировку смысла, заложенного в данной норме. Так как согласно ст. 128 и 129 ГК РФ сами РИД не могут участвовать в гражданском обороте, в том числе не могут использоваться и передаваться, то здесь можно говорить только об исключительных правах на охраняемые РИД. Правообладателями исключительных прав могут являться как публичный партнер, так и частный партнер. При этом исключительные права для повышения экономической эффективности могут и должны включаться в разработку предложения, иницируемого как публичным, так и частным партнером. Здесь хотелось бы отметить важность момента, со стороны кого из партнеров проект ГЧП будет иницироваться. С точки зрения автора, проявление инициативы именно со стороны частного партнера будет устремлено к реализации своего экономического потенциала и коммерческого успеха. Эту «потенциальную энергию» хозяйствующих субъектов можно и нужно использовать на стыке компетенций и полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, организаций и учреждений из области науки и субъектов экономической деятельности. И – опять же с точки зрения автора – именно последние имеют наибольшую заинтересованность в таких проектах, так как у них для этого есть два условия: возможность и желание развивать свой капитал и понимание экономической «лагуны» или «ниши» для своего развития. Что, в свою очередь, приводит к мысли о повышении правовой и экономической культуры и образования в сфере вовлечения в экономический оборот научных и технических достижений.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 13.07.15 ФЗ-224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Далее следует рассмотрение такого предложения уполномоченным органом с учетом финансовой эффективности и социально-экономического эффекта, с последующим принятием решения о реализации проекта ГЧП либо отказа от проекта. И, возможно, основной акцент при рассмотрении такого проекта будет приходиться на виды использования имущественных прав и распоряжения ими со стороны публичного или частного партнера при подписании контрактов и соглашений.

Методика оценки эффективности проекта ГЧП и определения их сравнительного преимущества в соответствии с критериями и показателями утверждается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственной политики в области инвестиционной деятельности, и регулируется следующими нормативными правовыми актами:

- Постановление Правительства РФ от 19.12.2015 № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта ГЧП, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта ГЧП или МЧП»;
- Постановление Правительства РФ от 03.12.2015 № 1309 «Об утверждении правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта ГЧП на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества».

Стоит заметить, что при подаче предложения о реализации проекта, а в последующем и в проведении оценки эффективности проекта необходимо всесторонне описать наличие «интеллектуальной» составляющей, с правовой (наличие правообладателя исключительных прав на объекты ИС) и экономической (стоимостная оценка этих прав и маркетинговый отчет о потенциальной сфере применения) позиций.

В ГЧП основным регулятором отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, выступает Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

В п. 3 ст. 3 данного ФЗ указывается о необходимости внедрения новых технологий применительно к объектам концессионного соглашения, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования, изменения технологического или функционального

назначения объекта концессионного соглашения или его отдельных частей, а также проведения иных мероприятий по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения<sup>3</sup>.

В этой части институт ИС необходим как основа для проведения такого рода модернизации. Субъектом управления исключительных прав на объекты ИС будет выступать концессионер; при этом, если права будут принадлежать концеденту, они должны быть переданы концессионеру по договору. Согласно ст. 8, п. 1, пп. 3 указанного ФЗ, при исполнении концессионного соглашения концессионер вправе пользоваться на безвозмездной основе, в порядке, установленном концессионным соглашением, и при соблюдении установленных этим соглашением условий конфиденциальности, исключительными правами на РИД, полученными концессионером за свой счет при исполнении концессионного соглашения<sup>4</sup>.

В статье Шишкова Б.Е.<sup>5</sup> приводится оценка В.Г. Варнавского, согласно которой в Российской Федерации используются следующие основные формы ГЧП<sup>6</sup>:

- государственные контракты с инвестиционными обязательствами;
- участие в капитале;
- концессионные соглашения (концессии);
- соглашения о разделе продукции;
- контракты, сочетающие различные виды работ и отношений собственности.

Так, из данных форм наибольшее распространение получили концессионные соглашения. Концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами, что может позволить осуществлять управление ИС различными способами.

Кроме того, концессионное соглашение может включать несколько объектов ИС, что может существенно расширить сферу применения данного вида договоров как для той или иной отрасли, так и для применения технологий. И в этой части, как считает автор, интересен такой объект ИС, от-

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> Мозолин В. П., Белова Д. А. Право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии // Право и экономика. 2008. № 8.

<sup>5</sup> Шишков Б.Е. Механизмы ГЧП в оборонно-промышленном комплексе // ЭЖ-Юрист. 2015. № 44.

<sup>6</sup> Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. Теория и практика. М.: ГУ - ВШЭ, 2010.



носящийся к группе сложных объектов, как единые технологии.

Согласно главе 77 ГК РФ, под единой технологией признается выраженный в объективной форме результат научно-технической деятельности, который включает в том или ином сочетании изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, программы для ЭВМ или другие результаты интеллектуальной деятельности, подлежащие правовой охране, и который может служить технологической основой определенной практической деятельности в гражданской или военной сфере<sup>7</sup>. В состав единой технологии могут входить также РИД, не подлежащие правовой охране, в том числе технические данные, другая информация. Наряду с охраняемыми объектами в состав единой технологии в качестве вспомогательных (факультативных) элементов могут входить и неохранные РИД. Единая технология может состоять как из объектов, имеющих одинаковый правовой режим (например, из трех изобретений), так и из объектов с различным режимом охраны (например, из изобретения, полезной модели и ноу-хау). Каждый из охраняемых РИД, входящих в состав единой технологии, сохраняет значение юридически самостоятельного объекта интеллектуальных прав. Данный вывод подтверждается положением п. 2 ст. 1542 ГК РФ, согласно которому исключительные права на РИД, которые входят в состав единой технологии, признаются и подлежат защите в соответствии с правилами части четвертой ГК РФ. Входящие в состав технологии РИД, соединяясь между собой, образуют качественно новый объект, обладающий свойствами, не сводящимися к свойствам отдельных элементов или их сумме, а выполняющий самостоятельные функции. Значение единой технологии состоит в том, чтобы служить технологической основой определенной практической деятельности. Эту задачу не способен выполнить ни один объект, входящий в состав технологии, в отдельности. Только их соединение между собой строго определенным образом позволяет достигнуть поставленной цели. Таким образом, единая технология представляет собой самостоятельный объект, качественно и функционально отличающийся от входящих в его состав РИД и не сводящийся к простому их сложению<sup>8</sup>.

Нормы гл. 77 ГК РФ регулируют лишь отношения по поводу технологий, созданных с привлечением средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации, выделенных в виде субсидий, в порядке финансирования по смете или для оплаты работ по государственным контрактам или иным договорам (ст. 1543 ГК РФ). Отношения по поводу технологий, созданных за счет средств физических и юридических лиц, не урегулированы вообще. Правовой вакуум в данной сфере не способствует привлечению частного капитала в разработку единых технологий<sup>9</sup>.

По общему правилу, право на единую технологию принадлежит лицу, организовавшему ее создание – исполнителю (п. 3 ст. 1542 и ст. 1544 ГК РФ). В качестве исполнителя может выступать как физическое, так и юридическое лицо. Чаще всего в качестве лиц, организующих создание единых технологий, выступают научно-исследовательские учреждения. В некоторых случаях обладателем права законодательство признает Российскую Федерацию или субъект Российской Федерации, финансировавших ее создание.

Право на технологию закрепляется за лицом, организовавшим ее создание (исполнителем), поэтому именно на него возлагается обязанность принять необходимые меры для приобретения исключительных прав на РИД, входящие в состав технологии. Право на технологию есть право использовать РИД в составе единой технологии как в составе сложного объекта (п. 3 ст. 1542 ГК РФ). Право на единую технологию возникает в момент приобретения прав на РИД, входящие в состав единой технологии.

Таким образом, автор полагает, что при использовании механизма договора коммерческой концессии как у частного, так и публичного партнера проекта ГЧП или МЧП возникает возможность управления исключительными правами на РИД, входящими в состав единой технологии.

Кроме указанных выше, существуют и другие формы ГЧП, которые также могут быть эффективными инструментами в экономической деятельности: это и договор аренды, предусматривающий временное владение и пользование или временное пользование имуществом, включающего исключительные права на РИД или средства индивидуализации; это и договор доверительного управления, по которому правообладателем

<sup>7</sup> Федеральный закон от 18.12.2006 Ф3-230 «Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая».

<sup>8</sup> Право интеллектуальной собственности в схемах. Учебное пособие. М.: Щит-М, 2008. 304 с.

<sup>9</sup> Мозолин В. П., Белова Д. А. Право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии // Право и экономика. 2008. № 8.

передается доверительному управляющему на определенный срок исключительное право или комплекс прав на РИД в интересах правообладателя без отчуждения данного права управляющим<sup>10</sup>. Автор считает, что такие инструменты могут повысить экономическую отдачу использования объектов ИС более эффективным управляющим интеллектуальными правами.

Исходя из вышеприведенного, можно сделать вывод, что использование ИС в механизмах реализации проектов ГЧП для инновационного развития экономики нашей страны имеет огромный потенциал. Законодателем, начиная с 01.01.2016 года, введен в действие новый Федеральный закон от 13.07.15 ФЗ-224 «О государственно-частном партнерстве», который прямо указывает на возможность введения в экономический и хозяйственный оборот РИД через использование и распоряжение исключительными правами на такие результаты. И учитывая тот факт, что наибо-

лее распространенными видами договоров, регулирующих такие отношения, выступают договор отчуждения, лицензионный договор и договор коммерческой концессии [2, с. 320], применение таких видов договоров в государственно-частном партнерстве представляется весьма актуальным. Реализация проектов будет касаться не только инновационной сферы, но и социальной (появление новых рабочих мест), а также – и это хотелось бы особо подчеркнуть – и образовательной (потребность в новых кадрах, специалистах, программах дополнительного профессионального образования, повышения квалификации и профессиональной переподготовки), и сферы регионального развития субъектов Российской Федерации на основе приоритетных местных экономических интересов, что будет содействовать снижению бюджетной зависимости от экспорта энергоносителей, политике импортозамещения и решению других актуальных задач в сфере экономики.

## Литература

1. Ефимцева Т.В. Свобода коммерческого использования результатов интеллектуальной деятельности как принцип инновационного права // Известия вузов. Правоведение. 2011. № 5. С. 104–109.
2. Бодрунов С.Л., Лопатин В.Н. Стратегия и политика реиндустриализации для инновационного развития России: монография / Институт нового индустриального развития (ИНИР). СПб., 2014. 486 с.

---

<sup>10</sup> Программа и материалы VII Международного форума «Инновационное развитие через рынок интеллектуальной собственности», с. 69–70. Москва, 8 апреля 2015 г. URL: <http://rniis.ru>

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОСОГЛАСОВАННОСТИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ КАК ОДИН ИЗ ПРИОРИТЕТОВ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Байниязова З.С.\*

**Аннотация.** В статье анализируется проблема обеспечения взаимосогласованности правотворчества и правоприменения в российской правовой системе в качестве одного из важных приоритетных направлений развития правовой политики Российского государства. Автором подчеркивается, что на современном этапе развития государства важно с помощью расширения возможностей правовой политики обозначить ориентиры российской правовой системы в направлении совершенствования права, законодательства, правотворчества, правоприменения, правового регулирования и т. д. В статье обосновывается роль правовой политики, с помощью которой правовая система может стать устойчивым сегментом общественного, правового и государственного развития, быть гармоничным образом встроена в систему общественных отношений и адекватно выразить общесоциальные потребности на основе взаимосогласованного механизма действия правотворчества и правоприменения. При этом большое внимание автором уделено исследованию ценностного аспекта проблемы обеспечения взаимосогласованности, сбалансированного действия правотворчества и правоприменения, что непосредственным образом влияет на повышение эффективности правового регулирования.

**Ключевые слова:** правотворчество, правоприменение, правовое регулирование, консолидация, ценностные ориентиры, правовая система, правовая политика, правовое пространство.

Изменение общественных условий и ориентиров правового, общественного, государственного развития закономерно вызывает необходимость обращения к состоянию правовой системы и, прежде всего, к таким ее составляющим, как правотворчество и правоприменение. Придание отечественной правовой системе вектора устойчивого развития предполагает определение общих ценностных параметров развития правотворчества и правоприменения. Без этого невозможно выйти на качественно новые параметры правовой организации общественной жизни, обеспечить устойчивую траекторию развития, эффективные условия для полноценного выражения ценности личности и ее прав. Все представления о гуманистических ценностях связаны с необходимостью выстраивания ценностных параметров развития правотворчества, правоприменения и правовой

системы в целом. В данном случае правовая политика должна быть ориентирована в ценностном отношении на системное воплощение гуманистических ценностей в правотворчестве, правоприменении и правовой системе в целом, которые придают ей устойчивый характер [1, с. 103]. В этой связи перед российской правовой политикой стоит задача обеспечения адекватного выражения правотворчества и правоприменения по отношению друг к другу в правовой системе, именно в рамках которой представляется возможным нахождение оптимальных форм взаимодействия правотворческого и правоприменительного механизмов.

Сегодня в условиях новых потребностей времени российская правовая система находится в состоянии необходимости адекватного и своевременного реагирования на современные вызо-

\* Байниязова Зульфия Сулеймановна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского», Российская Федерация, г. Саратов.

E-mail: zulfiyas@yandex.ru

вы, возникающие в экономической, социальной, правовой и иных сферах жизни российского общества. Очевидно, что без взаимосогласованного и сбалансированного действия правотворческого и правоприменительного механизмов невозможно полноценно осуществить задачу адекватного соотношения правовой системы с потребностями времени. К тому же выбранный Российским государством курс на инновационное развитие в соответствии со Стратегией<sup>1</sup> инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, должен сопровождаться необходимыми, адекватными этой задаче условиями. Прежде всего, речь идет о проблеме преодоления правовой фрагментарности на уровне правовой системы, выражающейся в несбалансированном развитии правотворчества и правоприменения.

На современном этапе общественного и государственного развития правовая система должна трансформироваться в жизненно необходимый фактор устойчивого развития общества и государства в целях обеспечения условий, воспроизводящих ценностные начала общественной жизни, связанные с повышением социальной ценности права, его регулирующей роли. В данном случае речь идет прежде всего о состоянии правотворчества и правоприменения, о характере их взаимодействия. На наш взгляд, сложно говорить о ценностных параметрах организации общественной жизни в условиях отсутствия слаженного действия правотворческого и правоприменительного механизмов. Без создания в российской правовой системе таких механизмов, эффективно действующих и взаимосогласованных, обеспеченных ценностными основами, невозможно решить многие вопросы устойчивого развития страны. Взаимосогласованный механизм действия правотворчества и правоприменения в большей степени отвечает представлениям о поступательном развитии государства. В данном случае необходимо говорить именно о консолидированном механизме взаимодействия правотворчества и правоприменения.

Следует учитывать, что отечественная правовая система должна адекватно и динамично реагировать на изменения в общественной жизни. В этой связи она не может быть индифферентной к проблемам общегосударственного развития, в особенности в условиях, когда объективно возни-

кает необходимость в появлении таких стратегий правового развития государства, которые были бы сопряжены с адекватным формированием и воспроизводством оптимальных, упорядоченных, устойчивых, взаимоприемлемых для личности, общества и государства отношений. Однако такая сопряченность правовой системы к актуальным вопросам развития государства должна выражаться, прежде всего, в развитии у нее функциональных способностей улучшать состояние различных сфер жизни общества посредством выражения своей устойчивости в ценностном выражении, в первую очередь на уровне правотворчества, правоприменения, правового регулирования в целом.

Динамика общественной жизни предполагает адекватное этому сопровождение на правотворческом и правоприменительном уровнях, определенную векторность развития правотворческой и правоприменительной деятельности, исходя из их общей ценностной ориентированности. Следует подчеркнуть, что взаимосвязанность и взаимосогласованность правотворчества и правоприменения в ценностном отношении необходимы для обеспечения устойчивого правового регулирования. Если наблюдается разобщенность правотворчества и правоприменения на уровне ценностных основ, то это нарушает процесс реализации норм права. В этом случае нельзя говорить об эффективном правовом регулировании, которое нужно для обеспечения прав личности, для решения вопросов социального, правового развития государства, в особенности для обеспечения социально-экономической интеграции как условия формирования развитого гражданского общества [1, с. 105]. Общие ценностные ориентиры усиливают взаимосвязь правотворчества и правоприменения, необходимую для общесоциального развития. В современных условиях, с учетом потребностей времени важно четко определить ориентиры осуществления правотворчества и правоприменения. Очень важно, чтобы правотворческая и правоприменительная виды юридической деятельности были бы ориентированы на выражение гуманистических ценностей в соответствии с общими ориентирами, изложенными в ст. 2 Конституции РФ, в которой закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, обязанность Российского государства их не только признавать, но и соблюдать и защищать. На наш взгляд, следует исходить из обоснования роли правовой политики в придании ценностного аспекта правотворческой и право-

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 1, ст. 216.

применительной деятельности, что позволит придать им нужную векторность. Правовая политика государства должна определять ценностные ориентиры осуществления правотворчества и правоприменения, что необходимо для повышения эффективности правового регулирования. В данном случае следует учитывать конституционные ценности, которые в то же время являются ценностями правотворчества и правоприменения. Конституция служит главным ориентиром в вопросе организации правового регулирования в стране. Приверженность правотворческих и правоприменительных органов всех видов и уровней конституционным ценностям установкам во многом позволит избежать противоречивого, неравномерного правового регулирования. Следует подчеркнуть, что в литературе вопрос о роли конституционно-правовых норм в обеспечении правового регулирования находит свое широкое теоретическое обоснование [2].

Права и свободы человека и гражданина – это основополагающие ценности, осуществление которых представляет собой индикатор оценки состояния правотворчества и связанного с ним правоприменения. Заявленная российским государством гуманитарно-правовая стратегия предполагает оптимизацию правового регулирования посредством обеспечения взаимосогласованного действия правотворческого и правоприменительного механизмов. Правотворчество и правоприменение, согласуемые с принципом ценности личности, ее прав и свобод, обеспечивают полноценную реализацию гуманитарно-правовой стратегии. По справедливому замечанию, «принципы, ориентиры, стратегия и тактика создания и реализации норм права, направленные на защиту прав и свобод личности, могут быть только едиными»<sup>2</sup>. Необходимо, чтобы в основе всей правотворческой, в особенности законотворческой деятельности, а также в основе правоприменения существовала единая ценностная ориентация, в особенности в сфере защиты прав человека.

Следует подчеркнуть, что в ряде региональных нормативных правовых актов вопросы обеспечения и защиты прав человека обозначены в качестве одного из важнейших ориентиров правотворческой деятельности. К примеру, в ст. 4 Закона Костромской области от 11 января 2007 г. № 106-4-ЗКО (в ред. от 12.07.2016 г.) «О нормативных правовых актах Костромской области» за-

креплено: «При подготовке, принятии (издании) и реализации нормативных правовых актов правотворческие органы обязаны обеспечивать защиту прав и законных интересов населения Костромской области»<sup>3</sup>. В данном региональном нормативном положении четко обозначен ориентир правотворческой и одновременно правоприменительной деятельности.

Не менее важным ценностным ориентиром развития правотворчества и правоприменения в Российском государстве является также обеспечение скоординированного нормативно-правового регулирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. К сожалению, между федеральными, региональными и муниципальными правотворческими и правоприменительными органами пока еще не установились четкие совместные формы правового сотрудничества, не определены их общие правотворческие позиции. Между тем, такая правовая разобщенность не приводит к необходимому целостному результату в сфере правотворчества и правоприменения, не обеспечивает эффективного решения правотворческих и правоприменительных задач Российского государства, а, напротив, способствует расползанию правового пространства страны. Необходимо, чтобы общность приоритетов, задача укрепления правового пространства страны, в особенности информационно-правового пространства, сплачивали, а не разъединяли все уровни правотворчества. На выполнение данной задачи направлены ряд нормативных правовых актов, в частности, Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 (в ред. от 18.01.2010 г.) «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»<sup>4</sup>. Среди них следует выделить нормативные правовые акты, регулирующие вопросы обеспечения единства информационно-правового пространства. В частности, это Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (в ред. от 01.04.2016 г.) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»<sup>5</sup>, Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 (в ред.

<sup>3</sup> «СП – нормативные документы». № 4(64), 24.01.2007; Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 15.07.2016.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 33, ст. 3356; Собрание законодательства РФ. 2010. № 4, ст. 368.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 36, ст. 4902; Собрание законодательства РФ. 2016. № 15, ст. 2086.

<sup>2</sup> Рыбаков О.Ю. Правовая политика: понятие и приоритеты // Актуальные проблемы правоведения. 2004. № 1. С. 108.

от 20.02.2010 г.) «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»<sup>6</sup>, Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657 (в ред. от 29.10.2014 г.) «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» (вместе с «Положением о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»)<sup>7</sup>, Приказ Минюста России от 20 августа 2013 г. № 144 (в ред. от 27.07.2015 г.) «Об утверждении Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.08.2013 № 29854), в котором подчеркивается, что «3. Федеральный регистр ведется в целях обеспечения контроля за соответствием нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, конституционного права граждан на получение достоверной информации, создания условий для получения информации о правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями. 4. Принципами ведения федерального регистра являются достоверность, общедоступность и открытость информации, содержащейся в федеральном регистре»<sup>8</sup>. Приводимые положения Приказа Минюста России регламентируют условия, необходимые для обеспечения единства информационно-правового пространства.

Очевидно, что согласование между правотворчеством и правоприменением должно быть на уровне их взаимоувязанности, взаимосогласованности прежде всего в ценностном отношении, на уровне обеспечения и упрочения единой ценностной основы. Отсутствие общих ценностных ориентиров, т. н. ценностная дезориентация, приводит к разновекторности осуществления правотворческой и правоприменительной практики. В свою очередь, такая разновекторность на уровне правотворчества и правоприменения создает условия для несбалансированного правового регулирования, что является сдерживающим факто-

ром для обеспечения поступательного, стабильного экономического развития как необходимого условия общественного развития, о котором идет речь, в частности, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>9</sup>, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г., в которой говорится о необходимости создания эффективных механизмов правоприменения как одного из основных условий социально-экономического развития государства. В Концепции также закрепляется положение о том, что «переход к инновационному социально ориентированному типу развития невозможен без формирования в России институциональной среды, способствующей росту предпринимательской и инновационной активности на основе свободы творчества, самореализации каждого человека». Согласно данной Концепции, одним из показателей такой институциональной среды является эффективная система правоприменения<sup>10</sup>.

Развитие правотворчества и правоприменения в соответствии с общими ценностными установками является одним из основных условий повышения эффективности правового регулирования. Следует подчеркнуть, что вопрос о степени адекватности правотворчества и правоприменения современным вызовам и, соответственно, об оптимальных формах их выражения по отношению друг к другу особенно актуален в условиях развития информационного общества в соответствии со Стратегией развития информационного общества в РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 7 февраля 2008 г. В Стратегии подчеркивается, что «целью формирования и развития информационного общества в Российской Федерации является повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий»<sup>11</sup>. Наряду со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации действует государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»<sup>12</sup>, утверж-

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 49, ст. 4826; Собрание законодательства РФ. 2010. № 9, ст. 964.

<sup>7</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 38, ст. 4301; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.10.2014.

<sup>8</sup> Российская газета. 2013. 11 сентября; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13.08.2015.

<sup>9</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>10</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>11</sup> Российская газета. 2008. 16 февр.

<sup>12</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть II), ст. 2159; Собрание законодательства РФ. 2015. № 26, ст. 3896.

денная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 (в ред. от 17.06.2015 г.), в которой вопросы оптимизации правового регулирования в сфере развития информационных отношений в обществе также находят свое отражение.

В научной литературе вопросы правовой регламентации информатизации общества также получили широкое теоретическое обоснование [3, с. 16]. Взаимосогласованность правотворчества и правоприменения выступает как необходимое сопровождение процесса обеспечения единства информационно-правового пространства в условиях развития информационного общества, что является одной из важнейших задач общества и государства. По этому поводу в литературе подчеркивается: «Одним из основных условий развития современного правового государства является формирование единого информационно-правового пространства, обеспечивающего полную правовую информированность граждан, юридических лиц, всех государственных и общественных структур, доступность правовых актов для всех заинтересованных лиц, а также согласованность и непротиворечивость издаваемых правовых актов» [4, с. 59]. В литературе также указывается, что «создание единого информационно-правового пространства является важной задачей, особенно в федеративном государстве и одним из основных направлений реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» [5]. Механизм обеспечения единства правового пространства России – это система органов государственной власти, в которую входит и Минюст России, гарантирующих реализацию принципов верховенства закона и государственной целостности Российской Федерации с помощью определенных форм и методов. Среди последних важнейшее место занимает создание и ведение федеральных регистров нормативных правовых актов. Это одна из форм осуществления государственной власти, заключающаяся в контроле со стороны компетентных органов за соответствием юридических норм нормам актов более высокой юридической силы, а также общепризнанным принципам и нормам международного права.

Очевидно, что в условиях развития информационного общества вопрос о взаимосогласованности правотворчества и правоприменения приобретает особую актуальность, и соответственно возникает дополнительная теоретическая необходимость в поиске адекватных механизмов согласования правотворческой и правоприме-

нительной деятельности. По нашему мнению, именно консолидация является тем механизмом, который позволяет повысить степень адекватности правотворчества и правоприменения новым вызовам, потребностям времени, обеспечить оптимальное их выражение и соотношение по отношению друг к другу, придать целенаправленный вектор их развития в соответствии с динамикой общественной жизни. Консолидация правотворчества и правоприменения способна расширить адаптационные возможности данных видов юридической деятельности, в целом российской правовой системы, необходимые ей для адекватного реагирования на общественные изменения, а также для обеспечения упорядоченности общественных отношений.

Не вызывает сомнения тот факт, что если правотворческая и правоприменительная виды деятельности не будут необходимым образом согласованы, то в этом случае правовое регулирование не может быть эффективным. В свою очередь, ухудшение правового регулирования приводит к дезинтеграционным процессам в отечественной правовой системе, к нарушению согласованности правовых явлений. В такой ситуации сложно обеспечить эффективную защиту прав и свобод личности, нелегко развивать правовую жизнь. Правоприменительная практика не может эффективно развиваться, если не согласуется с правотворческой практикой. Нарушение единства данных видов юридической деятельности приводит к тому, что воздействие правовой системы на жизнь общества будет недостаточно эффективным. В условиях разобщенности правотворческого и правоприменительного механизмов трудно обеспечить системное воздействие норм права на регулирование общественных отношений. Между тем, как подчеркивается в литературе, главным является обеспечение оптимального правового воздействия на процессы, происходящие в обществе и государстве [6].

Учитывая положение о том, что «отечественная правовая система призвана закреплять и поддерживать стабильные отношения в государственно-организованном обществе» [7, с. 145], государство должно уделять повышенное внимание состоянию национальной правовой системы, характеру взаимодействия в ней правовых явлений в целях оптимизации правового регулирования, усиления реализации права. В этой связи, на наш взгляд, чрезвычайно важно в вопросе улучшения правового регулирования учитывать значение правовой политики, которая усиливает роль правовой системы

в повышении эффективности правоприменения и обеспечении его тесной взаимосвязанности с правотворчеством. «Правовая политика, которая имеет различные способы понимания и формы своего выражения и на которую возложен значительный массив функций и социальных надежд, необходима для эффективного развития российской правовой системы»<sup>13</sup>. С помощью правовой политики государство может изменять национальную правовую систему, обеспечивать ее функционирование. В данном случае выделение такого приоритета правовой политики, как обеспечение взаимосогласованности правотворческого и правоприменительного механизмов в российской правовой системе, подчеркивает тесную взаимосвязь данных правовых явлений. Ценностное выражение правовой политики по отношению к правовой системе во многом состоит в способности придать механизму взаимодействия правотворчества и правоприменения практическую выраженность.

Анализируя проблему обеспечения взаимосогласованности правотворчества и правоприменения в российской правовой системе, следует учитывать особенности и требования, предъявляемые каждому из видов юридической деятельности. Поступательное и устойчивое развитие Российского государства во многом определяется его правотворческой составляющей. Четко выраженная правотворческая позиция государства является залогом его успешного общесоциального развития. Деятельность правотворческих органов должна быть направлена на поиск оптимального, системного правотворческого решения проблем в различных сферах общественной жизни. Это особенно важно для обеспечения устойчивого законодательства о правах и свободах личности. Нестабильность законодательства, как отмечается в литературе, негативным образом отражается на состоянии правового регулирования, приводит к снижению его эффективности [8, с. 40].

Аналогичные требования можно отнести и к правоприменительной деятельности, которая должна быть упорядоченной, организованной, целенаправленной, прогнозируемой, системной, логически структурированной, поэтапной, последовательной, исходить из нормативных, в особенности конституционных, установок, поскольку критерием эффективности правоприменения является степень исполнения предписаний нормативных правовых актов. В данном случае важно

подчеркнуть значение мониторинга правоприменения как одного из основных способов оптимизации правоприменения. Мониторинг правоприменения – это процесс, включающий этапы наблюдения, анализа и оценки состояния правоприменительной деятельности, с помощью которого можно отслеживать динамику ее развития. В литературе подчеркивается методологическое и прикладное значение мониторинга правоприменения для реализации процесса правоприменения [9]. Одним из направлений правовой политики Российского государства должно быть совместное осуществление мониторинга правоприменения на всех территориальных уровнях (федеральном, региональном и муниципальном).

Следует выделить ряд нормативных правовых актов, которые направлены на решение задач развития отечественной правовой системы. В частности, в Указе Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 (в ред. от 25.07.2014 г.) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» закреплено положение о том, что «основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации»<sup>14</sup>. Это нормативное положение ориентирует деятельность правоприменительных органов на оптимизацию правовой системы, на решение стоящих перед ней правовых и общесоциальных задач в целом, с учетом того, что динамичное развитие общественных отношений влечет необходимость совершенствования правовой системы. Наряду с данным Указом Президента РФ действует Постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»<sup>15</sup>.

Большое значение вопросам проведения мониторинга правоприменения придается в отчетно-аналитических документах Министерства юстиции Российской Федерации<sup>16</sup>. С точки зрения нормативно-правовой регламентации следует подчеркнуть, что во многих региональных нормативных правовых актах четко нашли свое закрепление положения о необходимости обеспе-

<sup>13</sup> Рыбаков О.Ю. Правовая политика: понятие и приоритеты // Актуальные проблемы правоведения. 2004. № 1. С. 109.

<sup>14</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 21, ст. 2930; Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (часть II), ст. 4286.

<sup>15</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 35, ст. 5081.

<sup>16</sup> См., напр.: Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2012 год; Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 год; Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Минюста России на 2015 – 2017 годы и др. URL: <http://minjust.ru>



чения тесной сопряженности правотворческого и правоприменительного механизмов. Например, в ст. 2 Закона Алтайского края от 9 ноября 2006 г. № 122-ЗС (в ред. от 06.05.2016 г.) «О правотворческой деятельности»<sup>17</sup> в качестве одного из принципов осуществления правотворческой деятельности названа «обязательность создания механизмов реализации нормативных правовых актов», в Законе Пермского края от 4 февраля 2013 г. № 163-ПК (в ред. от 22.12.2014 г.) «О правовом мониторинге в Пермском крае»<sup>18</sup> указано, что одной из основных задач проведения правового мониторинга является «создание постоянно действующей системы обратной связи между законодателем и правоприменителем». С точки зрения регионального аспекта такой правовой регламентации, отражающего всю необходимость обеспечения взаимосогласованности правотворчества и правоприменения, можно в целом также говорить о важности учета данных закрепленных нормативных положений применительно к процессам правотворчества и правоприменения на всей территории Российского государства. Очень важно придать обозначенному региональному аспекту правовой регламентации практическую выраженность, при этом правовая регламентация приводимых положений должна быть обеспечена адекватной степенью их реализации. Взаимобусловленность данных аспектов будет служить фактором оптимизации правового регулирования. В свою очередь, посредством повышения эффективности правового регулирования, связанного с улучшением взаимодействия правотворчества и правоприменения, во многом решается задача повышения социальной ценности права, его регулирующей роли, что является особенно важным в современных условиях, когда речь идет о необ-

ходимости создания качественно новой модели правовой системы, отражающей новое осмысление места и роли права в обществе, выражающееся в том, что право должно выступать способом освоения жизнедеятельности общества (в этом аспекте право выступает как часть формирования правовой цивилизованности).

Очевидно, что задача обеспечения взаимосогласованного действия правотворчества и правоприменения затрагивает широкий спектр вопросов, из чего следует вывод, что необходимо системное понимание и решение проблемы поиска адекватных форм их выражения, что влияет на общее состояние российской правовой системы, определяет уровень ее развития. Одной из таких оптимальных форм соотношения правотворчества и правоприменения является консолидация. Именно через выстраивание параметров консолидированного механизма взаимодействия правотворческого и правоприменительного процессов, обеспеченного общими ценностными основами, можно повысить эффективность правового регулирования, что в свою очередь усилит юридические и в целом общесоциальные возможности правовой системы, необходимые для динамичного и адекватного реагирования на общественные изменения. Такой подход к правовому регулированию позволит разрешить ряд сложностей, которые возникают в отечественной правовой системе. Именно консолидированный механизм действия правотворчества и правоприменения способствует повышению степени их адекватности приоритетам общественного, правового и государственного развития. Выстраивание такого подхода должно быть одним из ключевых, приоритетных направлений развития российской правовой политики.

### Литература

1. Полякова Т.А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23–30.
2. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5–16.
3. Атагимова Э.И., Рамазанова И.М. Некоторые аспекты законодательного уровня обеспечения информационной безопасности в Российской Федерации // Правовая информатика. 2014. № 2. С. 14–19.
4. Морозов А.В. Мониторинг законодательства и правоприменения в информационно-правовом пространстве // Мониторинг правоприменения. 2012. № 4. С. 59–63.

<sup>17</sup> Сборник законодательства Алтайского края. № 127, ч. 2, 2006, с. 157; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 10.05.2016.

<sup>18</sup> Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2013. № 5; Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2014. № 51.

5. Морозов А.В., Полякова Т.А., Филатова Л.В. Этапы и проблемы формирования единого информационно-правового пространства России // Информационное право. 2012. № 1. С. 3–6.
6. Рыбаков О.Ю. Правовая политика как научная теория в юридических исследованиях // Право. Законодательство. Личность. 2010. № 2. С. 107–110.
7. Оксамытный В.В. Правовые системы в компаративистском измерении: история и современность // Вестник Брянского государственного университета. 2012. № 2. С. 145–148.
8. Власенко Н.А. О кризисных тенденциях в праве // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 40–45.
9. Астанин В.В. Муниципальное правотворчество: вопросы качества и резервы оптимизации // Мониторинг правоприменения. 2015. № 4. С. 4–9.

## ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

# ON THE QUESTION OF INFORMATION SECURITY OF THE MODERN STATE

*Oleg Tanimov, Ph.D. in Law, Associate Professor at the Department of Information Law, Informatics and Mathematics of the Russian State University of Justice, postdoctoral researcher at Kutafin Moscow State Law University, Russian Federation, Moscow.*

**E-mail:** [tanimov@mail.ru](mailto:tanimov@mail.ru)

*Andrei Fedichev, Ph.D. in Law, Associate Professor, Director of the Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation", Russian Federation, Moscow.*

**E-mail:** [andrey.fedichev@scli.ru](mailto:andrey.fedichev@scli.ru)

**Abstract.** *Problems of ensuring the information security of the state at today's stage of development of human society are analysed in the paper. Threats to the interests of the state in the information sphere against the background of different factors are considered, the objectives of the state in the information security area are identified. Such concepts as "information terrorism", "computer terrorism", and "high-technology terrorism" are considered. It is proposed to bring the said categories together under the name of "cyberterrorism", for the sake of brevity and in order to eliminate misunderstanding in the terminology.*

**Keywords:** *state, information security, terrorism, cyberterrorism, threats in the information sphere, objectives of ensuring information security.*

### References

1. Konventsiiia ob obespechenii mezhdunarodnoi informatsionnoi bezopasnosti (kontseptsiiia), URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html>, Sait Soveta Bezopasnosti RF, data obrashcheniia 8.12.2015.
2. Berketov G.A., Mikriukov A.A., Fedoseev S.V. Optimizatsiia sistemy obespecheniia bezopasnosti informatsii v avtomatizirovannykh informatsionnykh sistemakh, Innovatsii na osnove informatsionnykh i kommunikatsionnykh tekhnologii, 2010, No. 1, pp. 331-334.
3. Burmistrova E.S. K voprosu ob ispolnenii ispolnitel'nykh dokumentov v elektronnoi forme, v sbornike: Sovremennye tendentsii v nauke, tekhnike, obrazovanii. Sbornik nauchnykh trudov po materialam Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii: v 3-kh chastiakh, 2016, pp. 165-166.
4. Vashchekina I.V. Ob informatsionnoi bezopasnosti raschetov i platezhei v Rossiiskoi Federatsii, v knige: "Povyshenie otkrytosti otechestvennoi statistiki", REU im. G.V. Plekhanova, Federal'naia sluzhba gosudarstvennoi statistiki, 2016, pp. 40-43.
5. Global'naia bezopasnost' v tsifrovuiu epokhu: stratagemy dlia Rossii, pod obshch. red. Smirnova A.I., M.: VNIIGeosistem, 2014, 394 pp.
6. Kvachko V.Iu. Dinamicheskie protsessy v predmetnoi oblasti informatsionno-pravovoi sfery v usloviakh neopredelennosti i riska, v sbornike: Sovremennye tendentsii v nauke, tekhnike, obrazovanii. Sbornik nauchnykh trudov po materialam Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii: v 3-kh chastiakh, 2016, pp. 173-174.
7. Lovtsov D.A., Chernykh A.M. Geoinformatsionnye sistemy: uchebnoe posobie, M.: izd-vo RGUP, 2012, 192 pp.
8. Saitov I.A., Mironov A.E., Korolev A.V. Protivodeistvie kiberterrorizmu – vazhneishaia zadacha obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti, Vestnik natsional'nogo antiterroristicheskogo komiteta, 2012, No. 2, pp. 78-79.
9. Starostina E. Podkhod k vyrabotke edinogo poniatiiia "kiberterrorizm". URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-198810.html>, data obrashcheniia: 08.12.2015.
10. Tanimov O.V., Kudashkin Ia.V. O pravovoi prirode i vozmozhnosti pravovogo regulirovaniia otnoshenii v seti Internet, Informatsionnoe pravo, 2012, No. 2, pp. 17-21.
11. Tanimov O.V., Kudashkin Ia.V. Perspektivy pravovogo regulirovaniia otnoshenii v seti Internet, Informatsionnoe pravo, 2010, No. 4, pp. 16-19.
12. Uslinskii F.A. Kiberterrorizm v Rossii: ego svoistva i osobennosti, Pravo i kiberbezopasnost', 2014, No. 1, pp. 6-11.
13. Tsiulia A.N., Gordin V.A. K voprosu o sostoianii informatsionnoi bezopasnosti gosudarstva v usloviakh sovremennykh vyzovov i ugroz, Voenno-iuridicheskii zhurnal, 2014, No. 3, pp. 20-24.

# METHODICAL DOCUMENTS FOR PERSONAL DATA PROTECTION IN ACCORDANCE TO THE MOST RECENT REQUIREMENTS

*Dar'ia Musikhina, Leading Expert at ZAO (CJSC) NPO Eshelon, Russian Federation, Moscow.*

*E-mail: d.musikhina@npo-echelon.ru*

**Abstract.** *As of today, there exists no universal algorithm for detecting topical threats for the security of personal data processed by information systems. The Federal Service for Technical and Export Control of the Russian Federation (FSTEC) which controls the area of personal data security is reviewing the methodology currently in use. In May 2015 the regulator submitted for consideration an updated version of this document. In this paper, an overview of the draft methodology for determining information security threats in information systems is presented and a comparative analysis of the current methodology and the preliminary version of a new one is carried out: positive innovations are highlighted and a controversial method for determining the protection level for an information system containing personal data which impacts the detection of threats topical for the system is noted. The algorithm used for determining the relevance of information security threats affects the information security tools and expenses required for creating a proper personal data protection system that complies with all requirements set by the law. Thus, developing such a document is an important project requiring a thorough analysis of modern technologies, the information protection tools market and the capabilities of potential attackers.*

**Keywords:** *information security, personal data, information system containing personal data, Federal Service for Technical and Export Control of the Russian Federation (FSTEC), information security threats, attacker model.*

## References

1. Sokolov M.N., Smolianinova K.A., Iakusheva N.A. Problemy bezopasnosti Internet veshchei: obzor, Voprosy kiberbezopasnosti, 2015, No. 5 (13), pp. 32-35.
2. Atagimova E.I., Ramazanova I.M. Nekotorye aspekty zakonodatel'nogo urovnia obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti v Rossiiskoi Federatsii, Pravovaia informatika, 2014, No. 2, pp. 14-19.
3. Pligin V.N., Makarenko G.I. Strana nuzhdaetsia v obnovenii obshchestvennykh dogovorov v sovremennom rossiiskom obshchestve, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 1 (14), pp. 4-11.
4. Dorofeev A.V., Markov A.S. Strukturirovannyi monitoring otkrytykh personal'nykh dannykh v seti internet, Monitoring pravoprimereniia, 2016, No. 1 (18), pp. 41-53.
5. Krutikova D.I. Sravnitel'no-pravovoi analiz poniatii "bankovskaia taina" i "personal'nye dannye" v ramkakh voprosa okhrany informatsii o klientakh banka, Pravovaia informatika, 2013, No. 3, pp. 63-66.
6. Markin M.N. Zashchita personal'nykh dannykh v kontekste obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti cheloveka, Pravovaia informatika, 2012, No. 1, pp. 41-43.
7. Markov A.S., Nikulin M.Iu., Tsirlov V.L. Sertifikatsiia sredstv zashchity personal'nykh dannykh: revoliutsiia ili evoliutsiia, Zashchita informatsii, In said, 2008, No. 5 (23), pp. 20-25.
8. Naikhanova I.V. Osnovnye etapy metodiki audita sistemy menedzhmenta bezopasnosti personal'nykh dannykh, Voprosy kiberbezopasnosti, 2014, No. 4 (7), pp. 55-59.
9. Markov A.S., Tsirlov V.L., Barabanov A.V. Metody otsenki nesootvetstviia sredstv zashchity informatsii, pod. red. A.S. Markova, M. : Radio i sviaz', 2012, 192 pp.
10. Barabanov A.V., Fedichev A.V. Razrabotka tipovoi metodiki analiza uiazvimostei v veb-prilozheniakh pri provedenii sertifikatsionnykh ispytaniy po trebovaniyam bezopasnosti informatsii, Voprosy kiberbezopasnosti, 2016, No. 2 (15), pp. 2-8.
11. Barabanov V., Markov A.S., Tsirlov V.L. Metodicheskii apparat otsenki sootvetstviia avtomatizirovannykh sistem trebovaniyam bezopasnosti informatsii, Spetstekhnika i sviaz', 2011, No. 3, pp. 48-52.
12. Borkhalenko V.A. Verifikatsiia trebovaniy standarta PCI DSS 3.1 na sootvetstvie trebovaniyam zakonodatel'stva RF, Voprosy kiberbezopasnosti, 2015, No. 5 (13), pp. 11-15.
13. Gazizov T.T., Mytnik A.A., Butakov A.N. Tipovaia model' ugroz bezopasnosti personal'nykh dannykh dlia informatsionnykh sistem avtomatizatsii uchebnogo protsessa, Doklady Tomskogo gosudarstvennogo universiteta sistem upravleniia i radioelektroniki, 2014, No. 2 (32), pp. 47-50.

14. Goncharov I.V., Goncharov N.I., Kirsanov Iu.G., Parinov P.A., Raikov O.V. Poriadok provedeniia analiza sostoianiia informatsionnoi sistemy personal'nykh dannykh razlichnogo primeneniia v ramkakh vypolneniia trebovaniia po zashchite informatsii, IT-Standart, 2015, t. 1, No. 4-1 (5), pp. 37-41.
15. Makeev S.A. Problemnye voprosy attestatsii informatsionnykh sistem na sootvetstvie trebovaniiam bezopasnosti informatsii, Zashchita informatsii, Insaid, 2015, No. 4 (64), pp. 14-18.
16. Petrenko S.A., Fabrichnov L.S., Obukhov A.V. Metody organizatsiizashchity personal'nykh dannykh v informatsionnykh sistemakh, Zashchita informatsii, Insaid, 2009, No. 4 (28), pp. 64-70.
17. Tsybulin A.M., Topilin Ia.N. Opredelenie ugroz bezopasnosti pri ikh obrabotke v ISPDn, Zashchita informatsii, Insaid, 2016, No. 2 (68), pp. 76-79.
18. Shaburov A.S., Iushkova S.A., Boderko A.V. Modelirovanie otsenki ugroz bezopasnosti informatsionnykh sistem personal'nykh dannykh, Vestnik Permskogo natsional'nogo issledovatel'skogo politekhnicheskogo universiteta. Elektrotekhnika, informatsionnye tekhnologii, sistemy upravleniia, 2013, t. 1, No. 7, pp. 149-159.

## ANALYSIS OF LEGAL ACTS OF THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANISATION MEMBER STATES DETERMINING THE STATUS OF THE EXECUTIVE BRANCH AGENCIES AUTHORIZED IN THE SPHERE OF DEFENCE

*Aleksei Fat'ianov, Doctor of Science in Law, Professor, Leading Researcher at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Russian Federation, Moscow.*

**E-mail:** adm3@izak.ru

**Abstract.** *A comparative analysis of powers of executive branch agencies authorised in the sphere of defence of the Collective Security Treaty Organisation (CSTO) member states is presented, similarities and differences in these powers are highlighted. Although the set of tasks the said executive branch agencies are charged with must be a stereotyped one, in fact, by now the status of these agencies differs considerably in CSTO member states. There are also differences between them as regards the role and status of the General Staffs of the Armed Forces as well as their scope of powers concerning the operational control of the Armed Forces. It is stressed in the paper that the CSTO is only formally a military alliance. In fact, this is an example of a deeper integration between states which are trying, among other things (and not without success), to harmonise their national laws in the public sphere, which is emphasised in this work as well.*

**Keywords:** *national security, common security, military and political alliance, principle of collective defence, federal authority status, legal regulation, defence objectives, status of the General Staffs of the Armed Forces of the Collective Security Treaty Organisation member states.*

### References

1. Kashkin S.Iu. Integratsionnoe pravo v sovremennom mire: sravnitel'no-pravovoe issledovanie, M., 2015, p. 172.

## COMBATING CORRUPTION IN RUSSIA: THE LAW-MAKING ASPECT

*El'mira Atagimova, Ph.D. in Law, Head of the Research Department of the Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation", Russian Federation, Moscow.*

**E-mail:** atagimova75@mail.ru

**Grigorii Makarenko**, Editor-in-Chief of the Monitoring of Law Enforcement Journal, Head of the Scientific Periodicals Development Division of the Federal State-Funded Institution "Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation", Russian Federation, Moscow.

**E-mail:** monitorlaw@yandex.com

**Abstract.** Topical problems of combating corruption in today's Russia are expounded in the paper. The main lines of government policy in this field are analysed. Crucial normative legal acts whose provisions are directed at combating corruption in the Russian Federation are highlighted. The main causes for the emergence and thriving of corruption are elucidated. It is noted that regulations of law do not achieve the needed anti-corruption effect because they do not solve the problem of professional and moral training of persons working in public authorities, public administration and municipal service structures. It is emphasised that an important constraining factor in combating corruption is just the revival of moral values.

**Keywords:** corruption, negative phenomenon, combating corruption, crime, counteracting measures, morals, legal awareness raising, legal culture, law, level, conscience, rule of law, morality, legal order, justice, citizen, population, measure.

#### References

1. Astanin V.V. Antikorruptsiionnaia zashchita investitsii: pervichnye osnovy regional'noi modeli, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 3.
2. Andriianov V.N. Aktual'nye voprosy preduprezhdeniia prestupnosti, Kriminologicheskii zhurnal Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava, 2013, No. 4.
3. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Antikorruptsiionnye standarty sluzhebного povedeniia gosudarstvennykh sluzhashchikh, Monitoring pravoprimereniia, 2014, No. 4.
4. Okhotskii E.V. Korruptsiia: sushchnost', mery protivodeistviia, Sotsiologicheskie issledovaniia, 2009, No. 9.
5. Atagimova E.I., Makarenko G.I. Pravovoe prosveshchenie: problemy i puti resheniia, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 1.
6. Atagimova E.I. Pravovoe prosveshchenie i preduprezhdenie molodezhnoi prestupnosti, Monitoring pravoprimereniia, 2015, No. 4.
7. Makarenko G.I., Mikhalevich V.V. Distantсионное оказание иuridicheskikh uslug naseleniiu cherez sozdanie vserossiiskogo biuro spravedlivosti, Monitoring pravoprimereniia, 2012, No. 4, pp. 6-11.
8. Makarenko D.G. Mekhanizm formirovaniia doveriia obshchestva k institutam gosudarstvennoi vlasti, Chernye dyry v rossiiskom zakonodatel'stve, 2015, No. 5, pp. 5-7.

## LABOUR MIGRATION IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION

**Samat Aliev**, Doctor of Science in Technology, Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Interim Acting Director of the Labour Migration and Social Protection Department of the Eurasian Economic Commission, Russian Federation, Moscow.

**E-mail:** aliev@eecommission.org

**Abstract.** The paper provides an analysis of the legislation of the Eurasian Economic Union and national legislations of its member states in such areas as migration, labour migration, income taxation of employed persons, delivery of medical care, rights of employed persons in the field of education. The advantages of the Eurasian Economic Union as well as privileged regimes of stay and labour activity for working persons and their family members coming from the countries of the Eurasian Economic Union are highlighted.

**Keywords:** Eurasian Economic Union, migration, labour activity, working person, social security, medical care, recognition of qualification.

## References

1. Aliev S.B. Trudovaia migratsiia v ramkakh Evraziiskogo ekonomicheskogo soiuz, Evraziiskaia ekonomicheskaia integratsiia, 2015, No. 4 (29), pp. 65-72.
2. Aliev S.B. Aktual'nye voprosy pensionnogo obespecheniia trudiashchikhsia v gosudarstvakh-chlenakh Evraziiskogo ekonomicheskogo soiuz, Pravovaia informatika, 2015, No. 3, pp. 24-33.
3. Aliev S.B. Trudovaia migratsiia i sotsial'noe obespechenie trudiashchikhsia v Evraziiskom ekonomicheskom soiuz, EEK, M., 2016, 120 pp.
4. Gerasimov A.V. Monitoring pravoprimereniia: poisk poniatiinogo (terminologicheskogo) edinstva, Monitoring pravoprimereniia, 2014, No. 4, pp. 52-54.
5. Aliev S.B. Trudovaia deiatel'nost' i sotsial'noe obespechenie grazhdan Evraziiskogo ekonomicheskogo soiuz v gosudarstvakh-chlenakh, EEK, M., 2016, 28 pp.

# INTELLECTUAL PROPERTY AS A RESOURCE FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

*Arkadii Frolov*, first year master's student of the Intellectual Property Management Department of Plekhanov Russian University of Economics, Russian Federation, Moscow.  
**E-mail:** arkadiy.frolov@scli.ru

**Abstract.** *The paper is devoted to considering a possibility to use exclusive rights to protected results of intellectual activities in public-private partnership, taking as an example the concession agreement as the basic form for such partnership. The author gives a short overview of the results of similar experience of Western countries. A justification is given for the idea that it would be advisable and efficient to introduce intellectual property into economic circulation, in particular as a part of a single technology as the technological basis for certain practical activities in different branches. In the conclusion, an assumption is put forward concerning the results of using intellectual property in economic circulation, in different spheres of human activity: scientific, technical, economic, social, the possibilities for developing regional economies based on local economic priorities and the need to raise the educational background of economic actors in this area.*

**Keywords:** *public-private partnership, intellectual property, commercialisation, results of scientific and technological activities, concession agreement, single technology.*

## References

1. Efimtseva T.V. Svoboda kommercheskogo ispol'zovaniia rezul'tatov intellektual'noi deiatel'nosti kak printsip innovatsionnogo prava, Izvestiia vuzov. Pravovedenie, 2011, No. 5, pp. 104-109.
2. Bodrunov S.L., Lopatin V.N. Strategia i politika reindustrializatsii dlia innovatsionnogo razvitiia Rossii: monografiia, Institut novogo industrial'nogo razvitiia (INIR), SPb., 2014, 486 pp.

# ENSURING MUTUAL HARMONISATION OF LAW-MAKING AND LAW ENFORCEMENT IN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM AS A LEGAL POLICY PRIORITY

*Zul'fiia Bainiazova*, Ph.D. in Law, Associate Professor at the Department of Theory of Law and State of the Law Faculty of the Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education "Saratov National Research State University", Russian Federation, Saratov.

**E-mail:** zulfiyas@yandex.ru

**Abstract.** *The problem of ensuring mutual harmonisation of law-making and law enforcement in the Russian legal system as an important high-priority line of development of the legal policy of the Russian state is analysed. The author emphasises that at today's stage of development of the state it is important, using the increase in legal policy capabilities, to set guideposts for the Russian legal system along the lines of improvement of laws, law-making, law enforcement, legal regulation, etc. The role of legal policy is justified with whose use the legal system can become a stable segment of social, legal, and state development, be built-in into the social relations system in a harmonious way, and express properly the general social needs, based on a mutually harmonised mechanism of operation of law-making and law enforcement. The author devotes considerable attention to the examination of the value aspect of the problem of ensuring mutual harmonisation and balanced operation of law-making and law enforcement, which directly impacts the efficiency of legal regulation.*

**Keywords:** *law-making, law enforcement, legal regulation, consolidation, value orientation, legal system, legal policy, legal framework.*

#### References

1. Poliakova T.A. Informatsionno-pravovye uchetye sistemy federal'nykh organov gosudarstvennoi vlasti: opyt sozdaniia i problemy, *Administrativnoe pravo i protsess*, 2015, No. 10, pp. 23-30.
2. Tikhomirov Iu.A. Prognozy i riski v pravovoi sfere, *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2014, No. 3, pp. 5-16.
3. Atagimova E.I., Ramazanova I.M. Nekotorye aspekty zakonodatel'nogo urovnia obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti v Rossiiskoi Federatsii, *Pravovaia informatika*, 2014, No. 2, pp. 14-19.
4. Morozov A.V. Monitoring zakonodatel'stva i pravoprimereniia v informatsionno-pravovom prostranstve, *Monitoring pravoprimereniia*, 2012, No. 4, pp. 59-63.
5. Morozov A.V., Poliakova T.A., Filatova L.V. Etapy i problemy formirovaniia edinogo informatsionno-pravovogo prostranstva Rossii, *Informatsionnoe pravo*, 2012, No. 1, pp. 3-6.
6. Rybakov O.Iu. Pravovaia politika kak nauchnaia teoriia v iuridicheskikh issledovaniiax, *Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost'*, 2010, No. 2, pp. 107-110.
7. Oksamytnyi V.V. Pravovye sistemy v komparativistskom izmerenii: istoriia i sovremennost', *Vestnik Brianskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2012, No. 2, pp. 145-148.
8. Vlasenko N.A. O krizisnykh tendentsiiax v prave, *Iuridicheskaia tekhnika*, 2014, No. 8, pp. 40-45.
9. Astanin V.V. Munitsipal'noe pravotvorchestvo: voprosy kachestva i rezervy optimizatsii, *Monitoring pravoprimereniia*, 2015, No. 4, pp. 4-9.

---

#### Над номером работали:

Главный редактор	А.В. Федичев
Ответственный секретарь	Э.И. Атагимова
Ответственный редактор	Ю.В. Матвиенко
Литературный редактор	Е.В. Горбачева, Т.В. Галатонов
Выпускающий редактор	И.Г. Колмыкова
Компьютерная верстка	Н.Г. Шабанова