

Организационно-правовые проблемы формирования системы обеспечения экономической безопасности на пространстве ОДКБ

Перевалов Д. В.

Центр повышения квалификации руководящих работников и специалистов «Центр специальной подготовки», Минск, Республика Беларусь; perevalov@tut.by

РЕФЕРАТ

Цель работы — выделение актуальных проблем организационно-правового характера в области формирования и функционирования системы обеспечения экономической безопасности на пространстве Организации Договора о коллективной безопасности и определение путей их преодоления. При этом решены следующие задачи:

- раскрыто системно-структурное построение обеспечения экономической безопасности;
- дана содержательная характеристика элементов системы обеспечения экономической безопасности;
- определены основные направления повышения эффективности правового регулирования отношений, складывающихся в данной области.

Показано, что в систему обеспечения экономической безопасности целесообразно включать следующие элементы: 1) объекты обеспечения экономической безопасности; 2) субъекты обеспечения экономической безопасности; 3) участники обеспечения экономической безопасности; 4) меры обеспечения экономической безопасности; 5) средства обеспечения экономической безопасности.

Для обоснования выводов использовались системно-структурный метод, методы восхождения от абстрактного к конкретному и моделирования.

Использование соответствующих методов позволило дифференцировать обеспечение экономической безопасности на составные части, дать их содержательную характеристику, выделить актуальные организационно-правовые проблемы. На основании этого сделан вывод о приоритетных направлениях преодоления таких проблем.

Ключевые слова: обеспечение экономической безопасности, элементы системы, угрозы экономической безопасности, правовое регулирование

Organizational and Legal Problems of Creating the Economic Security Ensuring System in the CSTO Area

Dmitry V. Perevalov

Educational Training Establishment "Special Training Centre", Minsk, Republic of Belarus; perevalov@tut.by

ABSTRACT

The purpose of the paper is to highlight the actual problems of organizational and legal nature in the field of formation and functioning economic security ensuring system in the area covering the territories of Organization of the Collective Security Treaty member-states and determining the ways to overcome these problems. Along with it, the following tasks were solved:

- the system and structural construction of economic security was disclosed;
- the content characteristic of economic security ensuring system elements was given;
- the main directions increasing the effectiveness of legal regulation of relations developing in this area were determined.

It is shown that it is reasonable to include the following elements in the system of ensuring economic security: 1) objects of economic security ensuring; 2) subjects of economic security ensuring; 3) participants to ensure economic security; 4) economic security measures; 5) means of economic security ensuring.

To substantiate the conclusions, the system and structural method, the method of ascent from the abstract to the concrete, and modeling method were used.

The use of appropriate methods made it possible to differentiate the economic security ensuring into its component parts, to give their meaningful characteristics, to highlight relevant organizational and legal problems. On this basis, there was made the conclusion about the priority ways to overcome such problems.

Keywords: ensuring economic security, system elements, threats to economic security, legal regulation

30 октября 2018 г. Парламентской ассамблеей Организации Договора о коллективной безопасности (далее — ПА ОДКБ) принят модельный закон «Об обеспечении национальной безопасности» (постановление № 11–3.1). Данный акт определяет основные правовые и организационные основы обеспечения национальной безопасности государства, в том числе и в экономической сфере.

В современный период экономическая безопасность является одним из важнейших компонентов в национальной безопасности каждого государства — члена ОДКБ. Данное положение обусловлено рядом обстоятельств:

- 1) экономическая сфера государства является системообразующей, уровень ее развития предопределяет экономический потенциал страны, который позволяет обеспечить ее возможность и способность самостоятельно, устойчиво и прогрессивно развивать все сферы жизнедеятельности общества и государства;
- 2) экономика государства обеспечивает население страны благами, которые ему жизненно необходимы для нормальной жизни, воспроизводства и реализации трудовых функций;
- 3) специфика экономической сферы такова, что негативные последствия реализации угроз экономической безопасности проявляются в других областях жизнедеятельности личности, общества и государства.

Одним из ключевых положений обеспечения экономической безопасности является система ее обеспечения. Фактически ее состав определяет объем, содержание и границы правового регулирования данного направления правоприменительной практики, а также ключевые положения организационного построения обеспечения экономической безопасности.

При этом необходимо различать систему экономической безопасности (куда целесообразно включать объекты (интересы личности, интересы общества и государства в экономической сфере), объекты (личность, общество и государство), угрозы, показатели и индикаторы, имеющие пороговые значения) и систему обеспечения экономической безопасности.

Основываясь на положениях модельного закона ОДКБ «Об обеспечении национальной безопасности», разработанных подходах в сфере обеспечения национальной безопасности в целом [11, с. 11–102; 7, с. 110–165], и обеспечения экономической безопасности в частности [3, с. 13–65; 17, с. 129–230], система обеспечения экономической безопасности может быть представлена как совокупность следующих взаимосвязанных компонентов.

1. Объекты обеспечения экономической безопасности

К таким объектам целесообразно относить процессы и состояния, складывающиеся в экономической сфере государства, которые создают угрозы экономической безопасности. В качестве общих объектов целесообразно рассматривать следующие группы процессов и состояний:

- 1) природные явления, создающие угрозы экономической безопасности (засухи, землетрясения, наводнения и т. п.);
- 2) процессы и состояния в экономике страны (в том числе деятельность государственных органов и иных организаций иностранных государств, их физических и юридических лиц), создающие угрозы экономической безопасности;
- 3) противоправная деятельность национальных и иностранных юридических и физических лиц, создающая угрозы экономической безопасности.

Необходимо отметить, что в государствах — членах ОДКБ законодательными актами не установлены в качестве источников угроз объекты первой группы. Это показывает, что такие объекты являются неактуальными на пространстве ОДКБ. Вместе с тем, например, в Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 г., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15.12.2017 № 962, в качестве внутреннего фактора, влияющего на устойчивость продовольственной безопасности, определена нестабильность сельскохозяйственного производства, обусловленная его зависимостью от природно-климатических условий (гл. 4, абз. 8) [1].

В качестве источников угроз экономической безопасности, которые могут быть отнесены к объектам второй группы, в государствах — членах ОДКБ, в частности, рассматривают (закреплены в актах законодательства государств — членов ОДКБ):

- неудовлетворительный уровень формирования справедливой конкурентной среды и управления естественными монополиями (Раздел 3 Стратегии национальной безопасности Республики Армения [13]);
- принятие зарубежными государствами протекционистских мер, установление барьеров и дискриминационных условий осуществления экспортно-импортных операций (п. 38 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [2]);
- сокращение производства, снижение качества, конкурентоспособности, экспортного, транзитного потенциала и доступности продукции и товаров, сокращение поставок из других государств продукции и товаров, не производимых в Республике Казахстан

(п. 1 ст. 6 Закона Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» [6]).

В число объектов третьей группы на пространстве ОДКБ, в частности, включают:

- сохранение значительной доли теневой экономики, условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, незаконной миграции (п. 56 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [14]);
- нанесение ущерба экономической безопасности государства, в том числе посредством контрабанды, легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма (п. 1 ст. 6 Закона Республики Таджикистан «О безопасности» [4]).

Перечень конкретных объектов должен определяться для каждой области экономической безопасности — промышленной безопасности, кредитно-финансовой безопасности, продовольственной безопасности, энергетической безопасности, транспортной безопасности и т. д.

Результаты анализа положений нормативных правовых актов государств — членов ОДКБ, регулирующих отношения в сфере обеспечения экономической безопасности, показывают, что в большинстве случаев объекты обеспечения экономической безопасности в них не совпадают. В отдельных странах в актах законодательства не закреплены объекты третьей группы.

2. Субъекты обеспечения экономической безопасности

В качестве таких субъектов представляется обоснованным рассматривать государственные органы и организации, уполномоченные законодательством реализовывать меры обеспечения экономической безопасности. Выделение соответствующих групп субъектов обусловлено характером объектов обеспечения экономической безопасности. Характер таких объектов требует разных мер и средств обеспечения экономической безопасности.

В связи с этим к таким субъектам целесообразно относить:

- 1) субъекты общей компетенции — государственные органы, реализующие государственную экономическую политику и управление в сфере экономики и в ее отдельных областях (в частности, министерство экономики (экономического развития), министерство (государственный комитет) промышленности (индустрии), министерство сельского хозяйства и некоторые другие);
- 2) субъекты специальной компетенции — государственные органы, осуществляющие информационно-аналитическое обеспечение субъектов первой группы, предупреждение, выявление и пресечение преступлений и правонарушений, совершаемых в экономической сфере.

Например, в Республике Казахстан в соответствии с п. 6 ст. 13 Закона «О национальной безопасности Республики Казахстан» Правительство Республики Казахстан вправе принимать решения о выдаче разрешения или отказе в выдаче разрешения на совершение гражданско-правовой сделки, которая может создать угрозу национальной безопасности, со стратегическим объектом, принадлежащим физическим и юридическим лицам, на основании отраслевого заключения уполномоченного органа соответствующей отрасли. При этом уполномоченный орган в области защиты конкуренции в соответствии с подпунктом 26 п. 1 ст. 15 указанного закона обеспечивает предупреждение, выявление и пресечение правонарушений законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции.

В соответствии с Положением Министерства экономического развития и торговли Республики Таджикистан данное министерство является центральным органом исполнительной власти и участвует в выработке государственной политики всех социально-экономических отраслей страны, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере анализа и разработки концепций, краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных стратегий, программ и прогнозов социально-экономического развития страны, внешнеэкономической деятельности, торговли, экономического развития регионов, патентов и формирования информационных ресурсов и по координации вопросов проведения мониторинга и оценке реализации национальных стратегий развития, снижения бедности и программ государственных инвестиций (п. 1.1) [10].

При этом раскрытие и расследование большинства преступлений в сфере экономики в соответствии со ст. 160 Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан [16] и ст. 10 Закона Республики Таджикистан «О милиции» [5] осуществляют органы внутренних дел.

Вместе с тем в государствах — членах ОДКБ компетенция субъектов и общей, и специальной компетенции в ряде случаев не совпадает.

3. Участники обеспечения экономической безопасности

К таким участникам целесообразно относить физических и юридических лиц, которые оказывают содействие субъектам обеспечения экономической безопасности в реализации соответствующих мер, участвуя посредством реализации своих прав и исполнения обязанностей, предусмотренных конституцией государства и законодательными актами.

Физические и юридические лица могут участвовать в обеспечении экономической безопасности в следующих формах:

- оказание гласного и негласного содействия субъектам обеспечения экономической безопасности в решении задач обеспечения экономической безопасности;
- участие в выборах, референдумах и других формах непосредственной демократии;
- осуществление непосредственной защиты законными способами и средствами прав, свобод и интересов личности, интересов общества и государства;
- разработка и внесение в государственные органы предложений по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере обеспечения экономической безопасности;
- участие в формировании общественного мнения по вопросам обеспечения экономической безопасности.

Например, к участникам обеспечения экономической безопасности могут быть отнесены союзы предпринимателей (промышленников и предпринимателей), основными целями деятельности которых являются обеспечение защиты прав и представление интересов своих членов, развитие системы социального партнерства, диалога между бизнесом, властью и обществом, содействие экономическим реформам, нацеленным на повышение эффективности экономической деятельности субъектов хозяйствования, достижение устойчивого экономического роста, производства, торговли, услуг и др., стимулирование экономической инициативы граждан.

4. Меры обеспечения экономической безопасности

Данные меры представляют собой совокупность положений стратегических и концептуальных документов, требований актов законодательства в сфере обеспечения экономической безопасности, а также мероприятий субъектов обеспечения экономической безопасности по их реализации, направленных на охрану и защиту прав, свобод и законных интересов личности, интересов общества и государства.

Меры обеспечения экономической безопасности целесообразно дифференцировать:

1) в зависимости от направления реализации на:

- политические меры, включающие решения органов государственного управления в области обеспечения экономической безопасности, а также меры дипломатического, военного, информационного и иного характера, реализуемые в данной области;
- экономические меры, содержащие инвестиционные, бюджетно-финансовые, налоговые, ценовые, валютные, научно-технические меры, а также меры имущественного, промышленного, энергетического, продовольственного и иного характера, реализуемые в данной сфере;
- правовые меры, предусматривающие разработку и принятие государственными органами в пределах своей компетенции нормативных правовых актов и международных договоров в области обеспечения экономической безопасности;
- организационные меры, направленные на формирование и поддержание системы обеспечения экономической безопасности;
- специальные меры, ориентированные на информационно-аналитическое обеспечение деятельности по охране и защите экономической безопасности, предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений, совершаемых в экономической сфере;

2) в зависимости от уровня на:

- стратегические меры, которые составляют политические, экономические, правовые и организационные и иные меры, реализуемые в форме стратегических управленческих решений, принимаемых руководством государства, а также документов стратегического планирования и государственных программ в области обеспечения экономической безопасности (например, Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., утв. Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208 [15], Программа

развития Кыргызской Республики на период 2018–2022 гг. «Единство, доверие, созидание», утв. постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20.04.2018 № 2377–VI [12]);

- тактические меры, направленные на конкретизацию и развитие стратегических мер и реализуемые субъектами обеспечения экономической безопасности в форме принимаемых ими управленческих решений (например, План мероприятий Правительства Кыргызской Республики на 2018 г. по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики «Единство, доверие, созидание», утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30.08.2018 № 413 [9]);
- оперативные меры, реализуемые уполномоченными должностными лицами субъектов обеспечения экономической безопасности с целью адекватного реагирования на изменения текущей обстановки и для оптимального использования имеющихся сил и средств.

Вместе с тем меры обеспечения экономической безопасности в государствах — членах ОДКБ не всегда носят согласованный характер. В рамках Евразийского экономического союза (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика и Российская Федерация) данные меры носят, как правило, согласованный характер. Однако Республика Таджикистан не является членом ЕАЭС, не имеет статус государства-наблюдателя и не входит в зону свободной торговли.

5. Средства обеспечения экономической безопасности

К данным средствам относятся организационно-правовые механизмы и отдельные виды правоприменительной деятельности, используемые при обеспечении экономической безопасности.

В качестве общих средств обеспечения экономической безопасности целесообразно выделять:

- 1) установление и поддержание отдельных административно-правовых режимов:
 - режим государственной регистрации субъектов хозяйствования;
 - режим обеспечения конкуренции и создания препятствий монополистической деятельности и др.;
- 2) лицензирование отдельных видов деятельности, которые могут создавать угрозы экономической безопасности (например, в области промышленной безопасности);
- 3) техническое нормирование и стандартизация продовольственного сырья и пищевых продуктов;
- 4) установление ответственности за преступления и административные правонарушения в сфере экономики;
- 5) ведение гражданского, уголовного, административного и хозяйственного (арбитражного) процессов.

К специальным средствам обеспечения экономической безопасности целесообразно относить:

- 1) ведение внешней разведки;
- 2) осуществление контрразведывательной деятельности;
- 3) осуществление оперативно-разыскной деятельности;
- 4) использование субъектами обеспечения экономической безопасности содействия отдельных лиц в решении задач обеспечения экономической безопасности.

Например, в соответствии с п. 14 ст. 15 Закона «О национальной безопасности Республики Казахстан» уполномоченный орган Республики Казахстан области финансов осуществляет финансовый мониторинг и принимает меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, обеспечивает соблюдение налогового, таможенного и бюджетного законодательства, рациональное использование и сохранность государственного имущества, межведомственную координацию деятельности по обеспечению экономической и финансовой безопасности, а также осуществляет предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступных и иных противоправных посягательств на права человека и гражданина, интересы общества и государства в сфере экономической и финансовой деятельности.

В Российской Федерации в 2006 г. ФСБ и МВД России провели ряд крупномасштабных мероприятий на Урале, непосредственно связанных с обеспечением экономической безопасности. Так, в ходе проверки объектов топливно-энергетического комплекса было выявлено 297 экономических преступлений, возбуждено 282 уголовных дела. Проведены масштабные мероприятия в отношении межрегиональных преступных формирований, в том числе преступного сообщества «Уралмаш», оказывавших негативное влияние на политические и экономические процессы

в регионе. По их итогам возбуждено 570 уголовных дел, по которым проходили 596 лиц, а общая сумма возмещенного ущерба превысила 390 млн российских руб. (14,5 млн долл. США по курсу на тот момент). При этом из незаконного оборота было изъято также около 1 млн поддельных денежных купюр [8].

Вместе с тем в государствах — членах ОДКБ не всегда применение средств обеспечения экономической безопасности носит взаимосвязанный и согласованный характер.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Рассмотрение системы обеспечения экономической безопасности с предложенной точки зрения позволяет:
 - сформировать теоретико-правовые основы построения такой системы на пространстве ОДКБ;
 - повысить качество принимаемых профильных нормативных правовых актов и защищенность интересов личности, общества и государства в сфере экономики;
 - придать адресность государственной политике в данной сфере, что, в свою очередь, повысит эффективность ее реализации.
2. В качестве основных организационно-правовых проблем формирования системы обеспечения экономической безопасности на пространстве ОДКБ целесообразно выделить:
 - 1) в государствах — членах ОДКБ законодательными актами не установлены в качестве источников угроз экономической безопасности природные явления, которые могут причинить ущерб экономике;
 - 2) компетенция субъектов общей и специальной компетенции в государствах — членах ОДКБ в ряде случаев не совпадает;
 - 3) меры обеспечения экономической безопасности в государствах — членах ОДКБ не всегда носят согласованный характер;
 - 4) в государствах — членах ОДКБ не всегда применение средств обеспечения экономической безопасности носит взаимосвязанный и согласованный характер.
3. В целях преодоления указанных проблем представляется целесообразным рассмотреть вопрос о разработке и принятии Рекомендаций по сближению и гармонизации законодательства государств — членов ОДКБ в области обеспечения экономической безопасности или модельного закона ОДКБ «Об обеспечении экономической безопасности».

Литература

1. Доктрина национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 года № 962 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь.
2. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 года № 575 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь.
3. Мясникович М. В., Полоник С. С., Пузиков В. В. Управление системой обеспечения экономической безопасности. Минск : ИООО «Право и экономика», 2005.
4. О безопасности: Закон Республики Таджикистан от 28 июня 2011 года № 721 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2011. № 6. Ст. 434.
5. О милиции: Закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 года № 41 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2004. № 5. Ст. 352.
6. О национальной безопасности Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2012. Январь. № 1 (2602). Ст. 3.
7. Общая теория национальной безопасности: учебник / А. В. Важеников [и др.]; под общ. ред. А. А. Прохожева. М. : Изд-во РАГС, 2005.
8. Отчет ФСБ за 2006 год // сайт Исполнительного комитета СНГ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=13878> (дата обращения: 19.10.2018).
9. План мероприятий Правительства Кыргызской Республики на 2018 год по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики «Единство. Доверие. Созидание»: постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 августа 2018 года № 413 [Электронный ресурс] // сайт Министерства юстиции Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12607/10?mode=tekst> (дата обращения: 19.10.2018).
10. Положение Министерства экономического развития и торговли Республики Таджикистан: постановление Правительства Республики Таджикистан от 28 декабря 2006 года № 589 [Электронный ресурс] // сайт Министерства экономического развития и торговли Республики Таджикистан. URL: <http://www.medt.tj/ru/about/polozhenie> (дата обращения: 19.10.2018).
11. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: монография / Авдеев Ю. И. [и др.]; под ред. Опалева А. В. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004.

12. Программа развития Кыргызской Республики на период 2018–2022 гг. «Единство, доверие, созидание»: постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 апреля 2018 года № 2377-VI [Электронный ресурс] // сайт Министерства экономики Кыргызской Республики. URL: http://mineconom.gov.kg/storage/documents/109/15393398945bc07676beab4_pdf. (дата обращения: 19.10.2018).
13. Стратегия национальной безопасности Республики Армения: одобрена на заседании Совета национальной безопасности при Президенте Республики Армения 26 января 2007 года [Электронный ресурс] // сайт Министерства иностранных дел Республики Армения. URL: http://www.mfa.am/u_files/file/doctrine/Doctrinerus.pdf (дата обращения: 19.10.2018).
14. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (Часть II). Ст. 212.
15. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года № 208 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.
16. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан: Закон Республики Таджикистан от 3 декабря 2009 года № 564 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2009. № 12. Ст. 815, ст. 816.
17. *Фирсов И. В.* Методология формирования системы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации: дис. ... д-ра эконом. наук: 08.00.05. М., 2014.

Об авторе:

Перевалов Дмитрий Васильевич, доцент, заместитель начальника по научной работе Центра повышения квалификации руководящих работников и специалистов «Центр специальной подготовки» (Минск, Республика Беларусь), кандидат юридических наук, доцент; perevalov@tut.by

About the author:

Dmitry V. Perevalov, Docent, Deputy Head of Research Educational Training Establishment “Special Training Centre” (Minsk, Republic of Belarus), PhD in Jurisprudence, Docent (Academic Status); perevalov@tut.by