

УДК 338.2

DOI 10.36511/2588-0071-2020-2-48-53

Елисеева Вера Сергеевна

старший преподаватель кафедры конституционного и международного права

Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

Vera S. Eliseeva

senior lecturer of the chair of constitutional and international law

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: VSEliseeva@yandex.ru

**Мониторинг правовой основы
национальной экономической безопасности**

Monitoring the legal basis of national economic security

В статье рассмотрены отдельные теоретические и практические аспекты мониторинга национальной экономической безопасности. Кратко проанализированы подходы к определению понятия «экономическая безопасность». Автор, затронув вопрос механизма обеспечения экономической безопасности, выделяет правовые основы национальной экономической безопасности в качестве ее элемента. Сделан вывод о необходимости мониторинга и оценки правовой основы, проведен обзор возможности применения существующих мониторинговых технологий в названной сфере.

Ключевые слова: экономическая безопасность, механизм обеспечения, правовая основа, мониторинг.

Theoretical and practical aspects of national economic security monitoring were considered in the article. Approaches to the definition of “economic security” were briefly analyzed. The author, touching upon the issue of the ensuring economic security mechanism, identified the legal basis of national economic security as its element. It was concluded that legal basis needed to be monitored and evaluated, and a review of the possibility of using existing monitoring technologies in this area was conducted.

Keywords: economic security, security mechanism, legal basis, monitoring.

Обеспечение экономической безопасности отнесено Стратегией национальной безопасности Российской Федерации [1] к стратегическим целям

обеспечения национальной безопасности. Положения Стратегии национальной безопасности были дополнены и конкретизированы в экономической сфере Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [2] (далее — Стратегия), принятой в 2017 году. Несмотря на то, что пункт 7 Стратегии вводит определение экономической безопасности, в доктрине содержание понятия «экономическая безопасность» широко дискутируется. При этом С.А. Афонцев, исходя из междисциплинарного характера данной категории, справедливо указывает на то, что если в юридической науке экономическая безопасность является предметом детального изучения, то «ситуация в экономической науке и науке о мировой политике выглядит достаточно парадоксально» [3, с. 26]. Подходы к пониманию экономической безопасности были последовательно изучены и систематизированы такими авторами, как А.А. Ананьев [4], С.А. Афонцев, А.Н. Климонова [5], Т.В. Прокопьева и С.А. Булгакова [6] и др. При этом, полагаем, необходимо согласиться с позицией М.В. Костенникова и С.Н. Максимова, подчеркивающими, что экономическая безопасность имеет «конкретное содержание, состоящее из взаимосвязанных элементов» [7, с. 91].

С практической точки зрения внимание исследователей уделяется механизму обеспечения экономической безопасности как совокупности правовых, экономических, организационных средств реализации Стратегии. По нашему мнению, в структуру механизма обеспечения экономической безопасности входят нормативное правовое регулирование, система управления рисками, система мониторинга и оценки состояния экономической безопасности, система информационно-технического сопровождения. При этом в Стратегии заложены основы именно мониторинга национальной экономической безопасности, направленного на сбор, систематизацию и анализ информации (преимущественно — статистической) о состоянии показателей экономической безопасности, но не предусмотрены механизмы контроля правовой основы экономической безопасности. Полагаем тем не менее, что, во-первых, состояние законодательства, регулирующего отношения в сфере экономики, является одной из качественных характеристик экономической безопасности, а во-вторых, состояние правовой основы национальной экономической безопасности должно подлежать мониторингу и оценке как со стороны государственно-властных субъектов, так и со стороны институтов гражданского общества.

Словосочетание «правовая основа» («правовые основы») часто используется в юридической науке. Так, по поисковому запросу «правовая основа» в научной электронной библиотеке Elibrary.ru без учета морфологии система предлагает 14 603 публикации, из них 1 825 диссертационных исследований [8]. В то же время содержание понятия «правовая основа», как правило, не раскрывается, оно используется как аксиома и не требует пояснения. Исходя из анализа публикаций, обобщим: под правовой основой понимают систему нормативных правовых актов, регулирующих определенную сферу общественных отношений. При этом заметим, что характеристика правовой основы строится на основе перечисления, и, как правило, рассматривается только федеральный уровень нормативного правового регулирования, то есть основополагающие, базовые нормативные правовые акты. Так, к пра-

вовой основе национальной экономической безопасности обычно относят Федеральный закон «О безопасности» [9], Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [10], Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, Стратегию экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года и т. д.

Соответственно, мониторинг правовой основы экономической безопасности должен предусматривать, во-первых, мониторинг соответствия принимаемых подзаконных актов проектно-программного характера федеральным законам и названным выше стратегиям; во-вторых, мониторинг правоприменительной практики, демонстрирующей «работу» названных нормативных правовых актов.

Среди уже действующих в Российской Федерации правовых технологий мониторинга правовой основы экономической безопасности можно назвать следующие: мониторинг реализации документов стратегического планирования, мониторинг правоприменения [11] и оценка регулирующего воздействия [12].

Вопросы мониторинга реализации документов стратегического планирования урегулированы в статье 42 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в частности, устанавливаются понятие, цель и задачи мониторинга. Целью мониторинга реализации документов стратегического планирования в законе названо в том числе повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования. При этом в соответствии с частью 5 статьи 42 порядок осуществления мониторинга на федеральном уровне определяется нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Заметим, что Стратегия не затрагивает тему мониторинга реализации правовых основ экономической безопасности, порядок осуществления мониторинга не урегулирован.

Мониторинг правоприменения как правовая технология на федеральном уровне был нормативно закреплен в 2011 году. Он представляет собой систематическую, комплексную и плановую деятельность управомоченных субъектов по сбору, обобщению, анализу и оценке практики применения законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данная технология является относительно устоявшейся. Мониторинг правоприменения осуществляется на основании годового планирования, в качестве объекта мониторинга выступают отдельные отрасли (подотрасли) законодательства. Тем не менее в планах на 2011—2020 годы ни экономическая безопасность, ни стратегическое планирование в Российской Федерации не становились плановым предметом мониторинга правоприменения. Хотя следует отметить, что разные сферы экономики в планы мониторинга включались, например, таможенная деятельность, антимонопольное законодательство, налоговые льготы и т. д.

Наконец, следует сказать об оценке регулирующего воздействия, которая заключается в определении и оценке возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения. Исходя из положений пунктов 2—4 Постановления Правительства РФ от 17 декабря 2012 года

№ 1318, правовая основа экономической безопасности — как синтетическое понятие — не может быть подвергнута процедуре оценки регулирующего воздействия. Более того, проекты правовых актов программного характера, принимаемые во исполнение Стратегии, также находятся за пределами предметной области данной формы оценки.

Заметим, что правовая основа экономической безопасности может быть предметом общественного мониторинга, предусмотренного Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ [13] (ред. от 27.12.2018) в качестве формы общественного контроля. Но следует подчеркнуть: предметом общественного мониторинга статья 19 называет деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Соответственно, в «фокус» субъектов общественного мониторинга попадают не столько нормативные правовые акты, сколько деятельность субъектов правотворчества и правоприменения.

Подводя итог: технология мониторинга правовой основы экономической безопасности как документов стратегического планирования на сегодняшний момент не сложилась. Иные мониторинговые технологии существенно ограничены в предмете мониторинга. Следовательно, говорить о наличии эффективных инструментов совершенствования правовой основы экономической безопасности преждевременно.

Примечания

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1. Ч. II, ст. 212.

2. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20, ст. 2902.

3. Афонцев С.А. Концептуальные основы анализа национальной и международной экономической безопасности // На страже экономики. 2020. № 2 (13). С. 27—47.

4. Ананьев А.А. Анализ подходов к определению понятия «Национальная экономическая безопасность» // Известия СПбГЭУ. 2011. № 6. С. 21—27.

5. Климонова А.Н. Основные подходы к исследованию понятий «экономическая безопасность» и «экономическая безопасность государства» // Социально-экономические явления и процессы. 2014. Т. 9. № 8. С. 54—60.

6. Прокопьева Т.В., Булгакова С.А. Обзор теоретических подходов к определению понятия «экономическая безопасность» // Национальная безопасность России: актуальные аспекты: сборник избранных статей Всероссийской научно-практической конференции. СПб., 2020. С. 50—53.

7. Костенников М.В., Максимов С.Н. Экономическая безопасность в структуре национальной безопасности // Право. Экономика. Безопасность. 2016. № 2 (8). С. 85—92.

8. Научная электронная библиотека Elibrary.ru. URL: <https://elibrary.ru/> (дата обращения: 29.05.2020).

9. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 2.

10. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ч. I, ст. 3378.

11. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21, ст. 2930.

12. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52, ст. 7491.

13. Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ч. I, ст. 4213.

References

1. On the national security Strategy of the Russian Federation: decree of the President of the Russian Federation no. 683 of 31.12.2015. *Collection of legislative acts of the RF*, 2016, no. 1, part II, art. 212. (In Russ.)

2. On the Strategy of economic security of the Russian Federation for the period up to 2030: decree of the President of the Russian Federation no. 208 dated 13.05.2017. *Collection of legislative acts of the RF*, 2017, no. 20, art. 2902. (In Russ.)

3. Afontsev S. A. Conceptual bases of analysis of national and international economic security. *The Economy under Guard*, 2020, no. 2 (13), pp. 27—47. (In Russ.)

4. Ananyev A. A. Analysis of approaches to the definition of “national economic security”. *Proceedings of St. Petersburg State Economic University*, 2011, no. 6, pp. 21—27. (In Russ.)

5. Klimonova A.N. Basic approaches to the study of the concepts of “economic security” and “economic security of the state”. *Socio-economic phenomena and processes*, 2014, vol. 9, no. 8, pp. 54—60. (In Russ.)

6. Prokop'eva T.V., Bulgakov S.A. A Review of theoretical approaches to the definition of “economic security”. *National security of Russia: current aspects: collection of selected articles of the all-Russian scientific and practical conference*. St. Petersburg, 2020. Pp. 50—53. (In Russ.)

7. Kostennikov M.V., Maximov S.N. Economic security in the structure of national security. *Right. Economy. Security*, 2016, no. 2 (8), pp. 85—92. (In Russ.)

8. Scientific electronic library Elibrary.ru. URL: <https://elibrary.ru/> (accessed 29.05.2020). (In Russ.)

9. On security: federal law no. 390-FZ of 28.12.2010 (ed. from 06.02.2020). *Collection of legislative acts of the RF*, 2011, no. 1, art. 2. (In Russ.)

10. On strategic planning in the Russian Federation: federal law no. 172-FZ of 28.06.2014 (ed. from 18.07.2019). *Collection of legislative acts of the RF*, 2014, no. 26, part I, art. 3378. (In Russ.)

11. On monitoring law enforcement in the Russian Federation: decree of the President of the Russian Federation no. 657 of 20.05.2011. *Collection of legislative acts of the RF*, 2011, no. 21, art. 2930. (In Russ.)

12. On the procedure for Federal Executive bodies to assess the regulatory impact of draft regulatory legal acts, draft amendments to draft Federal laws and draft decisions of the Council of the Eurasian economic Commission, as well as on amendments to certain acts of the Government of the Russian Federation: resolution of the Government of the Russian Federation no. 1318 of 17.12.2012. *Collection of legislative acts of the RF*, 2012, no. 52, art. 7491. (In Russ.)

13. On the basis of public control in the Russian Federation: federal law no. 212-FZ of 21.07.2014 (ed. from 27.12.2018). *Collection of legislative acts of the RF*, 2014, no. 30, part I, art. 4213. (In Russ.)