

2. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: Федер. закон от 11 авг. 1995 г. № 135-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/
3. Конституция Российской Федерации. М., 2014.
4. Об общественных объединениях: Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
5. О некоммерческих организациях: Федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 6 апр. 2015 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/
6. Журавлев В.И. Теория и практика благотворительной деятельности. Владимир, 2016.
7. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825>
8. Небратенко Г.Г. Демографическая безопасность Российской Федерации в 21 столетии // Философия права. 2014. № 1 (62). С. 51–53.
9. Андропова Ю.Э. Благотворительность в оценках предпринимателей: вариативность смыслов // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 2 (53). С. 100–105.
10. Журавлев В.И. Правовая политика в области благотворительности и ее роль в развитии гражданского общества // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 4 (49). С. 9–15.

**Yu.V. Plastinina, T.V. Nosakova
Administrative and Legal
Management of Electromagnetic
Safety in the Russian Federation**

Issues of electromagnetic safety control and improving socio-economic methods of management in this sphere are considered. An analysis of legal and administrative provisions for electromagnetic safety in the Russian Federation is drawn. The current achievements, as well as a number of deficiencies in the management system are identified and some ways to improve the situation are offered.

Key words and word-combinations: electromagnetic safety, legislation, management.

Рассматриваются вопросы контроля электромагнитной безопасности, а также совершенствования социально-экономических методов управления в этой сфере. Проведен анализ правовой и административной обеспеченности электромагнитной безопасности в России. Наряду с уже достигнутыми результатами выявляется ряд важных недоработок. Предложены пути улучшения ситуации.

Ключевые слова и словосочетания: электромагнитная безопасность, законодательство, управление.

УДК 342.9
ББК 67.401.03

**Ю.В. Пластинина,
Т.В. Носакова**

**АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЭЛЕКТРОМАГНИТНОЙ
БЕЗОПАСНОСТЬЮ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Технический прогресс XX в. привел к тому, что Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ) назвала «глобальным электромагнитным загрязнением». Для исследования и регламентирования воздействия на человека неионизирующих излучений (НИИ), в том числе электромагнитных полей (ЭМП), в 1995 г. в структуре ВОЗ была создана Международная комиссия по защите от неионизирующих излучений (International Commission on Non-Ionizing

Radiation Protection — ICNIRP). С 1998 г. ICNIRP начала исследовать влияние ЭМП и на окружающую среду.

В России существует аналогичная структура — Российский национальный комитет по защите от неионизирующих излучений (РНКЗНИ), образованный в 1997 г. и находящийся в научном взаимодействии с ICNIRP. На основе многочисленных исследовательских и аналитических работ в различных областях науки (радиобиологии, физике, медицине и др.) передовыми странами были разработаны подходы к стандартизации воздействия ЭМП, запущены национальные программы по обеспечению защиты населения от их негативного влияния.

Однако не познанная до конца специфика влияния неионизирующего ЭМП на человека и живую природу не позволяет на этом остановиться [1–3]. По мнению многих ведущих ученых, в том числе и российских, влияние ЭМП гораздо более значительно, чем предусматривают существующие международные и национальные стандарты. Именно поэтому в мае 2015 г. группа ученых обратилась к Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну и генеральному директору ВОЗ доктору Маргарет Чан с просьбой призвать Всемирную Организацию Здравоохранения активно способствовать «разработке более строгих рекомендаций по защите от ЭМП, внедрению мер предосторожности и информированию общественности о рисках для здоровья», а также с просьбой учредить в структуре ООН независимый многопрофильный комитет для принятия мер, которые позволят снизить воздействие радиочастотных и крайне низкочастотных полей на человека [4]. В письме ученые обращают внимание на недостаточность защиты детей и женщин в период беременности; на отсутствие рекомендаций ICNIRP по поводу длительных воздействий ЭМП и ЭМП низкой интенсивности; на то, что рекомендованные ICNIRP уровни воздействия низкочастотного ЭМП не учитывают его канцерогенного влияния, несмотря на исследовательские данные Международной ассоциации изучения рака (International Agency for Research on Cancer — IARC), которая отнесла ЭМП крайне низких частот к возможным канцерогенам для человека группы 2B [5; 6].

Россия как страна с большим территориальным, производственным и научным потенциалом, активно развивающая передовые технологии, не может пренебрегать вопросами, касающимися электромагнитной безопасности (ЭМБ). Как же сегодня реализуется обеспечение ЭМБ в России?

Еще в 1999 г. Комитет Государственной Думы по экологии (сегодня — Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии) вынес Решение № 98-5 «О некоторых проблемах обеспечения экологической безопасности в условиях воздействия электромагнитных и других неионизирующих излучений», где точно обозначил существовавшие в тот период проблемы с безопасностью в области НИИ [7]. Эти проблемы не утратили актуальности, поскольку практически не устранялись. Однако эффективная реализация государственного управления может осуществляться лишь благодаря комплексному подходу: законодательно закрепленные правовые нормы должны развиваться в подзаконных актах и методической документации, а правоотношения строиться на основе грамотно организованной структуры исполнительных органов и эффективных механизмов управления на основе современных регламентов.

Правовая база ЭМБ очевидно недостаточна. Сегодня нормы, касающиеся воздействия ЭМП, содержатся лишь в двух Федеральных законах — «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» № 52-ФЗ и «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ [8; 9] и имеют крайне узкую направленность: только нормирование — санитарное и экологическое. В ст. 23; 27 Закона № 52-ФЗ содержится требование к соблюдению санитарных норм и правил в отношении физических факторов, в том числе НИИ, в жилых помещениях и на рабочих местах.

Для обеспечения реализации данных требований в России разработана Государственная система санитарно-гигиенического нормирования. Воздействие физических факторов на производстве регламентируют нормы раздела 2.2.4 «Физические факторы производственной среды»; нормы раздела 2.1.8 «Физические факторы окружающей среды» обеспечивают качество среды обитания. Однако многие санитарно-гигиенические нормативы не обновлялись более десяти лет, а некоторые разработаны до того, как проблема ЭМБ стала актуальной (таблица). Кроме того, неравномерно обеспечены нормативами, а значит, и возможностями контроля безопасности бытовая, или общественная, сфера и производство.

Санитарно-гигиенические нормативы раздела «Физические факторы»

Норматив	Год разработки	Область применения
ГОСТ 12.1.002-84. Электрические поля промышленной частоты. Допустимые уровни напряженности и требования к проведению контроля на рабочих местах	1984	Рабочие места
ГОСТ 12.1.045-84. Электростатические поля. Допустимые уровни на рабочих местах и требования к проведению контроля	1984	Рабочие места
ГОСТ 12.1.006-87. Электромагнитные поля радиочастот. Допустимые уровни на рабочих местах и требования к проведению контроля	1987	Рабочие места
СанПиН 2.2.4/2.1.8.055-96. Электромагнитные излучения радиочастотного диапазона (ЭМИ РЧ)	1996	Места работы, обучения, быта и отдыха людей
СанПиН 2.2.4.1329-03. Требования по защите персонала от воздействия импульсных электромагнитных полей	2003	Рабочие места
СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03. Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организация работы	2003	Рабочие места, игровые комплексы
СанПиН 2.1.8/2.2.4.1190-03. Гигиенические требования к размещению и эксплуатации средств сухопутной подвижной радиосвязи	2003	Территории, прилегающие к базовым станциям радиосвязи, в том числе жилые и общественные здания
СанПиН 2.2.4.1191-03. Электромагнитные поля в производственных условиях	2003	Производство

Еще одним недостатком санитарно-гигиенического нормирования ЭМП является то, что охвачен не весь диапазон частот. Так, на сегодня, как и тридцать лет назад, нормированными остаются частота 50 Гц (промышленная) и диапазон частот 30 кГц — 300 ГГц (радиочастоты), по-прежнему отсутствуют регламенты ЭП и МП для диапазона частот от 3 Гц до 30 кГц. В то же время множество технических устройств, таких как транспорт, системы освещения и электроснабжения зданий, аппараты физиотерапии, генерируют ЭМП именно в этих частотных пределах [10; 11]. Таким образом, повседневная трудовая деятельность и быт населения сопровождается дополнительной нагрузкой, которая оказывает неблагоприятное воздействие на организм человека.

Нормы экологической безопасности в отношении неионизирующих ЭМП до последнего времени содержались в двух главах Закона «Об охране окружающей среды»: «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды» (IV) и «Нормирование в области охраны окружающей среды» (V). Сегодня только ст. 21; 23; 25 гл. V определяют понятия нормативов качества окружающей среды и нормативов воздействия на нее в отношении физических факторов (включая введенные с 2015 г. технологические нормативы). Ст. 28.1 о внедрении наилучших доступных технологий (НДТ) сообщает, что их внедрение предполагает такую модернизацию опасного в экологическом смысле производства, которая «при осуществлении технологических процессов» обеспечивает «снижение их негативного воздействия на окружающую среду» [9].

До 1 января 2016 г. по Закону № 7-ФЗ электромагнитное загрязнение входило в список негативных воздействий, содержащийся в п. 2 ст. 16 гл. IV, предусматривалась компенсационная плата за загрязнение. Но в соответствии с поправками, внесенными Законом № 219-ФЗ, физические факторы из данного пункта были убраны [12]. Специалисты поясняют, что изъяли те виды воздействий, для которых так и не были установлены нормативы платы. Однако активных попыток сформировать государственное управление на основе платежей за загрязнение ЭМП практически не предпринималось. Так, в первой половине 1999 г. в Саратовской области проводился эксперимент по взиманию такого рода платежей. Но, к сожалению, результаты опыта так и не были обобщены и широко обнародованы, а редкие непрофессиональные комментарии подчеркивали материальную заинтересованность представителей производственных кругов в прекращении эксперимента.

Тем не менее даже самые поверхностные рассуждения приводят к выводу, что такой подход нерационален и небезопасен. Во-первых, если и ст. 28.1 Закона № 7-ФЗ, и ст. 27 Закона № 52-ФЗ направлены на организацию безопасных условий производства, встает вопрос: почему из списка негативных воздействий закона об охране окружающей среды убраны физические факторы, уровень которых чрезвычайно важно контролировать при внедрении и последующей эксплуатации передовых техники и технологий, и не только нормативно? Во-вторых, сокращение списка негативных воздействий упраздняет возможность экономического регулирования ЭМБ, давно зарекомендовавшего себя в международной практике как более эффективное и гибкое

по сравнению с административным. Кроме того, вопрос экономического регулирования негативного воздействия ЭМП мог быть решен и другим способом, например, платой за ущерб среде и здоровью населения (как предусматривает Конституция РФ в ст. 42).

Еще один пробел законодательства — отсутствие предусмотренных норм технологической совместимости различных ЭМП, довольно широко представленных в законодательстве европейских стран. Законопроект об этих нормах более десяти лет находился на рассмотрении в Государственной Думе РФ, и в 2015 г. был окончательно отклонен.

Как и нормативно-правовая база, система исполнительных органов, призванных обеспечивать ЭМБ, нуждается в серьезном совершенствовании.

Согласно Указу Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в России закреплена трехзвенная структура федерального управления, состоящая из министерств, подчиняющихся им служб и агентств. Контроль над уровнями ЭМП осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) в составе Министерства здравоохранения РФ и ее структурными подразделениями; на предприятиях и в учреждениях — службами охраны труда. Сегодня на контроле Роспотребнадзора находится более 489 тыс. источников ЭМП: электрические подстанции, силовые трансформаторы, линии электропередач (ЛЭП), транспорт на электрической тяге, передающие радиотехнические объекты (ПРТО), в том числе маломощные базовые станции сотовой (транкинговой) связи и объекты теле- и радиовещания. Бытовая сфера практически не контролируется, отслеживается лишь состояние жилых объектов на стадии приемки государственной комиссией. Это обстоятельство можно отнести к серьезным недостаткам в обеспечении ЭМБ.

В обязанности государственного надзорного санитарного органа согласно ст. 44.1 Закона № 52-ФЗ входит проведение проверок соблюдения требований санитарного законодательства; привлечение к ответственности лиц, их нарушивших; подготовка ежегодных государственных докладов о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения России и другое. Однако осуществление данных функций происходит на уровне формализованного надзора со стороны исполнительного органа и на основе отчетности служб охраны труда, что обуславливает рост количества жалоб от населения в исполнительные органы на ухудшение самочувствия, в основном в связи с повсеместным размещением передающих устройств [13; 14].

Более конкретные организационные недоработки названы начальником Управления санитарного надзора А.С. Гуськовым. По его словам, нормальной работе Управления препятствуют: отсутствие данных о ПРТО специального назначения (например, железнодорожного транспорта, обороны, безопасности, внутренних дел) в некоторых региональных управлениях Роспотребнадзора; устаревшие действующие нормативные документы (о чем уже говорилось в статье); несовершенная нормативно-правовая база, в которой более двух десятков утвержденных документов либо содержат повторяющиеся сведения,

либо нуждаются в переработке с целью приведения их в соответствие с действующим законодательством [15]. Отдельной проблемой является техническое обеспечение деятельности: снижен объем проводимых инструментальных исследований электромагнитных полей; 40% эксплуатируемых средств измерения устарели; большое количество персонала не имеет нужной квалификации. Не проработано и внутриведомственное взаимодействие: отсутствует соответствующая форма ведомственной отчетности. По этой причине для анализа ситуации и подготовки Государственного доклада в субъектах ежегодно запрашивается дополнительная информация. В связи с выявлением подобных недостатков в конце 2009 г. было вынесено ведомственное решение об оптимизации системы управления, что позволило бы улучшить ситуацию. Однако существенных изменений на сегодня не отмечено.

Также не обеспечивается предписанная Законом № 52-ФЗ доступность информации об электромагнитной ситуации на территории России и ее регионов. Основной статистический документ — ежегодный государственный доклад о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в РФ — не предполагает отчета о физических воздействиях, в том числе электромагнитных [15; 16], и не содержит такой информации с 2010 по 2015 г., до этого периода — содержал эпизодически. На сайте ответственного исполнительного органа — Роспотребнадзора — надзор за электромагнитной безопасностью не значится среди исполняемых функций, отсутствуют документы по данному вопросу.

Таким образом, административно-правовое управление электромагнитной безопасностью в Российской Федерации не соответствует современным требованиям. Напротив, интерес к проблеме в последние 10–15 лет угасает. Однако для обеспечения качества среды обитания необходимо на государственном уровне рассмотреть вопрос о создании единой системы управления электромагнитной безопасностью, учитывающей законодательные, нормативные и методические документы, а также фундаментальные и прикладные научно-исследовательские работы, государственный реестр источников неионизирующих излучений. Необходимо обеспечить текущий контроль с достаточной инструментальной оснащенностью, учесть опыт экономического регулирования видов деятельности, использующих источники ЭМП, наладить обучение и подготовку квалифицированных кадров, а также обратить внимание на электромагнитную безопасность бытовой сферы.

В качестве конкретных мер формирования такой системы предлагается: создать национальную программу по обеспечению защиты населения от негативного влияния неионизирующего электромагнитного излучения; усовершенствовать санитарно-гигиеническое нормирование в направлении охвата низких частот с учетом современного уровня научных и практических знаний; организовать информационную работу с населением, в том числе на стадии образовательного процесса, и систему предоставления общедоступной информации о ситуации с электромагнитным загрязнением территорий, о потенциальных рисках для здоровья, о способах снижения такого риска на основе годового отчета; создать мотивационные условия для соблюдения законода-

тельных требований в сферах, использующих или производящих устройства на основе ЭМИ; использовать практический опыт регионов для учета плюсов и минусов различных методов управления.

Учитывая запущенность ситуации, масштабность и специфику влияния неионизирующего электромагнитного излучения, необходимо увеличить активность и результативность работы государственных органов РФ по совершенствованию национальной системы электромагнитной безопасности.

Библиографический список

1. *Луферова Н.Б., Кончугова Т.В., Гусакова Е.В.* Теоретические аспекты современной магнитобиологии и магнитотерапии // Вопросы курортологии, физиотерапии и лечебной физической культуры. 2011. № 3. С. 52–56.
2. Физические факторы. Эколого-гигиеническая оценка и контроль: практическое руководство: в 3 т. / под ред. Н.Ф. Измерова. М., 1999. Т. 1.
3. *Пластинина Ю.В.* Изменение функциональной активности щитовидной железы при воздействии импульсных электромагнитных полей и йодных ванн при профилактике экспериментального силикоза // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Химия. Биология. Фармация. 2015. № 4. С. 94–100.
4. International EMF Scientist Appeal. URL: <https://www.emfscientist.org/>
5. Классификация электромагнитных полей крайне низкой частоты. 2002 г. URL: <http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol80/>
6. Классификация радиоизлучения. 2011 г. URL: <http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol102/>
7. О некоторых проблемах обеспечения экологической безопасности в условиях воздействия электромагнитных и других неионизирующих излучений: решение Комитета Государственной Думы по экологии № 98-5 от 15 апр. 1999 г. URL: <http://www.vrednost.ru/doc98-5.php>
8. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22481/
9. Об охране окружающей среды: Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/
10. *Пальцев Ю.П., Походзей Л.В., Рубцова Н.Б., Богачева Е.В.* Совершенствование и гармонизация гигиенических нормативов электрических и магнитных полей // Медицина труда и промышленная экология. 2013. № 2. С. 5–8.
11. *Рубцова Н.Б., Пальцев Ю.П., Походзей Л.В., Перов С.Ю.* Проблемы и перспективы международной гармонизации гигиенических нормативов электромагнитных полей // Труды 9-го Международного симпозиума по электромагнитной совместимости и электромагнитной экологии (Санкт-Петербург, 13–16 сентября 2011 г.). СПб., 2011. С. 576–580.
12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ (с изм. и доп. от 29 дек. 2014 г., 29 дек. 2015 г., 3 июля 2016 г.). URL: <http://base.garant.ru/70700466/>
13. О санитарно-эпидемиологическом надзоре за объектами – источниками неионизирующих излучений: письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 27 июня 2008 г. № 01/6838-8-32. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/4086917>
14. Об организации санитарно-эпидемиологического надзора за электромагнитной безопасностью населения: приложение к протоколу заседания коллегии Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 27 ноября 2009 г. URL: <http://www.niid.ru/documents/ros/other/14677/>
15. Правила подготовки государственного доклада о состоянии санитарно-эпидемиологи-

ческого благополучия населения в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ № 513 от 23 мая 2012 г.). URL: <http://base.garant.ru/70182186>

16. Государственный доклад о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения РФ. 2010–2013 гг. URL: http://rosпотреbnadzor.ru/s...files...regional/gos_doklad...

S.A. Prokhot'skaya
Information Culture and Its Role
in Professional Activities of Civil
Servants

The role of information culture in the professional activities of civil servants in modern political, social and economic life conditions is considered. The essence, mechanisms and technologies of forming information culture of a future civil servant are analyzed. The dynamics of this process, as well as the characteristics of management staff training organization and implementation are studied.

Key words and word-combinations: information culture, professional activities, civil service, civil servant's personality formation.

Рассматривается роль информационной культуры в профессиональной деятельности государственного служащего в современных политических и социально-экономических условиях. Анализируются сущность, механизмы и технологии формирования информационной культуры у будущих государственных служащих. Исследуется динамика этого процесса, особенности его организации и реализации при подготовке управленческих кадров.

Ключевые слова и словосочетания: информационная культура, профессиональная деятельность, государственная служба, формирование личности государственного служащего.

УДК 316.77: 342.35
ББК 60.84+67.401.02

С.А. Прохоцкая

ИНФОРМАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА И ЕЕ РОЛЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

Все возрастающее значение информационной культуры в профессиональной деятельности государственного служащего является важной составляющей общемирового движения к «информационному обществу», в котором ведущим фактором политического и социально-экономического развития становится информация.

Сегодня, как показывает практика, необходимо уделять особое внимание повышению информационной культуры государственных служащих на уровне современных профессиональных требований. Государственный служащий не только постоянно «потребляет» информацию, но и является одним из активных участников этой системы. В понятие «информационная культура» государственного служащего, по нашему мнению, входит ряд знаний и умений, основными из которых являются знание особенностей информационных потоков, а также существующих систем поиска инфор-