

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ «САНКЦИОННОГО» РЕЖИМА

И.И. Голощачов

*Юридический институт Российского университета дружбы народов,
ул. Миклухо-Маклая, д. 6., 117198, г. Москва, Российская Федерация,
1142220772@rudn.ru*

В статье автор рассматривает понятие национальных интересов, недружественных действий и основания для применения мер реагирования на санкционный режим. Изучаются возможные коллизии, их последствия, классифицируются группы мер защиты национальных интересов по различным критериям.

Ключевые слова: Санкционный режим; административно-правовой режим; недружественные действия; меры воздействия (противодействия); ответные меры; специальные экономические меры; национальные интересы; меры реагирования.

IMPLEMENTATION OF LEGAL MECHANISMS TO PROTECT THE NATIONAL INTERESTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONDITIONS OF THE "SANCTIONS" REGIME

I.I. Goloshchapov

*Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia,
Miklukho-Maklaya str., 6., 117198, Moscow, Russian Federation, 1142220772@rudn.ru*

In the article, the author examines the concept of national interests, unfriendly actions and the grounds for the application of measures to respond to the sanctions regime. Possible collisions and their consequences are studied, groups of measures to protect national interests are classified according to various criteria.

Keywords: Sanctions regime; administrative and legal regime; unfriendly actions; measures of influence (counteraction); retaliatory measures; special economic measures; national interests; response measures.

В настоящее время для обеспечения национальных интересов РФ в условиях динамично меняющейся правовой реальности целесообразно максимально внимательно относиться к анализу возможностей как для применения действующего законодательства, так и совершенствования имеющихся у страны юридических инструментов и механизмов реагирования на недружественные действия иностранных государств.

По ряду оценок, с 22 февраля по 30 июня 2022 г. количество санкций против России выросло с 2 695 до 10 357. Для сравнения, в этот же период в отношении Ирана введено - 21, Сирии - 16, Северной Кореи - 59 и Беларуси – 345 санкций. Причем основное внимание в рамках данных так называемых «умных» санкций уделено сфере международных финансов и торговли [1, 196-207].

Следует отметить, что дискриминационный характер решений иностранных государств в отношении РФ проявлялся и ранее, до событий 2014 года. В нарушение соответствующих положений Устава ООН и ВТО, для российских юридических лиц в одностороннем порядке отменялся национальный режим осуществления хозяйственной деятельности на принципах невзаимности, что обеспечивало неконкурентную основу их развития [2, с. 7-16].

Говоря о последствиях введения санкций США и иными иностранными государствами, необходимо отметить, что наиболее существенное влияние они оказывают на финансовый сектор и на торгово-экономические отношения России. Именно поэтому внешнеэкономическая деятельность (далее - ВЭД) в различных аспектах упоминается в контексте применения соответствующих мер реагирования в каждом нормативном правовом акте, регламентирующем действия РФ в указанных условиях.

Ограничения, наложенные решениями Совета Европейского союза, а также различными нормативными актами США и иных стран на экспорт в РФ целых групп товарной номенклатуры ВЭД оказывают существенное давление на экономическую ситуацию в стране.

Так, согласно обновленной статистике ФТС России за 2022 год, объем импорта снизился на 11,7 % с 293531,2 млн. долларов США до 259083 млн. долларов США) [3]. Причем негативную динамику демонстрируют, в первую очередь, показатели ввоза в РФ технологического оборудования.

Согласно тезисам выступления Президента РФ на Высшем Евразийском экономическом совете в Бишкеке, снижение ВВП в России в 2022 году составит 2,9 %, а в 2023 – прогнозируется на уровне 0,8 % [4]. Наиболее свежая оценка Росстата (от 20.02.2023) говорит о снижении ВВП в прошлом году на 2,1 % [5].

В среднесрочной и долгосрочной перспективах оценить ущерб российской промышленности, активно состоявшей в международной кооперации, достоверно не представляется возможным. Однако данные недружественные действия влекут за собой серьезные последствия для ее развития и даже функционирования и требуют взвешенного и адекватного ответа. С учетом приведенной статистики можно сделать вывод о том, что в сложившейся ситуации Российская Федерация должна активно применять

и модернизировать все существующие правовые механизмы защиты национальных интересов, а также разрабатывать и внедрять - новые.

При анализе российской нормативно-правовой базы целесообразно определить ряд интересных для изучения вопросов. Рассмотрим, например, основания для реализации комплекса мер по защите национальных интересов.

Согласно ст. 40 Федерального закона от 08.12.2003 №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (далее – закон 164-ФЗ), предусмотрено введение ответных мер (то есть мер ограничения внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью) при наличии, в том числе, факта нарушения *экономических, политических интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований либо российских лиц, а также необоснованного дискриминирования.*

В ст. 2 Федерального закона от 30.12.2006 №281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» (далее –закон 281-ФЗ) в качестве целей применения специальных экономических мер обозначается в том числе обеспечение *интересов и безопасности РФ.*

Более поздний Федеральный закон от 04.06.2018 №127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» (далее – закон 127-ФЗ) говорит о том, что основными целями мер воздействия (противодействия) являются защита *интересов и безопасности РФ* от недружественных действий перечисленных государств, выражающихся во введении *политических и экономических санкций* или совершении других действий, направленных на экономическую и политическую дестабилизацию.

Представляется, что интересы в данном контексте дополняют концепцию обеспечения безопасности, которая при наличии ряда противоречий в законодательстве все же содержательно предполагает состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз [6, с. 121-127]. Необходимость такой защиты – основание для реализации механизмов соответствующих административно-правовых режимов, в том числе специальных, к которым можно отнести и санкционный.

Наиболее точный ответ на вопрос, что именно предполагает законодатель, используя «интересы» как оценочную категорию, дают положения Стратегии национальной безопасности, утвержденной указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Так, ст. 5 определяет национальные интересы как объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и

устойчивом развитии. Основанные на них стратегические национальные приоритеты - важнейшие направления обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития РФ. Обращаясь к ст. 25, можно изучить закрытые перечни национальных интересов (включает 8 сгруппированных направлений), а также 9 соответствующих им приоритетов.

Вместе с тем, основные федеральные законы, обеспечивающие правовые основы для издания конкретизирующих их указов Президента РФ, помимо противоречиво используемой конструкции нарушения недетерминированных интересов, вводят дополнительные квалифицирующие признаки. В частности, речь о совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправные деяния или недружественные действия (закон 281-ФЗ) или совершении действий, направленных на экономическую дестабилизацию РФ (закон 127-ФЗ). При этом, перечисленные обстоятельства, как и сами интересы, тоже носят оценочный характер.

Следует отметить позицию, предполагающую, что такие недетерминированные правовые конструкции используются целенаправленно для создания условий гибкости в принятии соответствующих решений органами власти РФ [7, с. 4-5].

Помимо прочего, интересно соотношение понятий международно-противоправного деяния и недружественных действий, которые следует разграничивать. В наиболее актуальной нормативно-правовой базе используется подход определения иностранных «санкционных» решений в качестве именно недружественных действий.

Одновременно у исследователей встречаются тезисы, предполагающие, что международно-противоправные деяния (действия или бездействия) совершаются иностранным государством в соответствии с международным правом и при этом являются нарушением международно-правового обязательства этого государства. Недружественные действия же в принципе прямо не запрещены международным правом и не являются его нарушением. До активного внедрения понятия недружественных действий в российскую правовую действительность речь шла о высылке дипломатов и иных мерах (применение реторсий, не связанных с отходом от международно-правовых обязательств) [7, с. 3-4].

Однако, в указах Президента РФ, а также во все более активно упоминаемом в них в качестве основания законе №127-ФЗ, устоялся и закрепился именно последний термин, в контексте противоречий нормам международного права. Указанная ситуация и относительная противоречивость формулировок могут затруднять квалификацию деяний иностранных государств, а также формирование юридической базы для введения мер реагирования.

При этом, органы государственной власти РФ реализуют контрмеры именно в ответ на соответствующие активные действия иностранных государств. Такие шаги в отсутствие причинно-следственной связи с предикатно реализованными международно-противоправными или недружественными действиями в отношении нашей страны могут быть признаны нарушением международного права. Поэтому целесообразно уделить особое внимание правовому конструированию положений законодательства для исключения различных коллизий в процессе окончательного формирования в РФ нового административно-правового режима.

Система мер реагирования сформулирована в положениях законов 164-ФЗ, 281-ФЗ, 127-ФЗ, которые дают органам исполнительной власти полномочия по введению:

- *ответных мер*, которые устанавливаются Правительством РФ, при этом на уровне закона отсутствуют ограничения по срокам;

- *специальных экономических мер*, решение о введении которых принимается Президентом РФ, а конкретизируется Правительством РФ. Срок действия в законе условно не ограничен (ч. 2 ст. 5 закона 281-ФЗ), однако предусмотрен институт информирования Федерального собрания РФ о ходе применения таких мер;

- *мер воздействия (противодействия)*, которые вводятся Правительством РФ по решению Президента РФ также на условно бессрочной основе, то есть подлежат отмене в случае устранения обстоятельств, послуживших основанием для их введения.

Отмечается, что перечни всех перечисленных мер по содержанию не носят закрытого характера, однако, несмотря на это, законодатель продолжает их расширять и детализировать. Так, законы 127-ФЗ и 281-ФЗ активно дорабатываются с учетом складывающейся политической обстановки, требующей коррекции существующих правовых механизмов - последние изменения вносились в мае и июне 2022 года.

В частности, федеральным законом от 01.05.2022 №125-ФЗ в закон 127-ФЗ внесены положения о порядке взаимодействия российских кредитно-финансовых учреждений с компетентными органами иностранных государств. Кроме того, 28.06.2022 в тот же закон введена отдельная категория мер воздействия (противодействия), направленных на обеспечение финансовой стабильности.

С учетом конституционных полномочий, а также в силу требований положений данных законов, Президент РФ издает в пределах компетенции соответствующие Указы, которые обеспечивают гибкость применения положений существующей нормативной базы и, одновременно, в совокупности с принятыми Правительством РФ постановлениями и распоряжениями

конкретизируют накладываемые ограничения, устанавливают их сроки и иные пределы.

По результатам анализа всех перечисленных нормативных правовых актов, можно обобщенно сказать, что меры реагирования практически делятся на следующие группы возможных запретов/ограничений:

- международного сотрудничества в различных отраслях: культурной, военно-технической и иных (ст. 2 закона 127-ФЗ, ст. 3 закона 281-ФЗ);
- на различные таможенные операции и по отдельным аспектам их осуществления (ст. 2 закона 127-ФЗ, ст. 3 закона 281-ФЗ, ст. 40 закона 164-ФЗ);
- финансового характера: участие в закупочной деятельности (ст. 2 закона 127-ФЗ), участие в приватизации предприятий на территории РФ (ст. 2 закона 127-ФЗ), иные операции финансового характера (ст. 3 закона 281-ФЗ, ст. 4.1, 4.2 закона 127-ФЗ);
- касающихся использования воздушного пространства и портов, а также территории РФ (ст. 3 закона 281-ФЗ);
- иных ограничений, например, в сфере туристической деятельности и прочего (ст. 3 закона 281-ФЗ).

Комплекс указанных мер носит характер реагирования, однако правовые механизмы защиты национальных интересов, как представляется, реализованы несколько шире. В качестве примера можно привести федеральный закон от 16.04.2022 №104-ФЗ, который вносит изменения в систему закупок, определяемую федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ.

Так, изменения наделяют отдельную категорию заказчиков правом частично пренебрегать принципом информационной открытости закупки (пп. 1 п. 1 ст. 3), при условии принятия соответствующего решения Правительством РФ. Постановление от 06.03.2022 №301 устанавливает, что заказчики, находящиеся под экономическими и политическими санкциями и (или) мерами ограничительного характера иностранных субъектов, освобождаются от соответствующих обязательств по внесению информации в ЕИС в сфере закупок.

Исходя из Стратегии национальной безопасности, с учетом данных изменений можно говорить о конфликте различных национальных интересов: обеспечения суверенитета, независимости с одной стороны и, например, искоренения коррупции, развития механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, устойчивого развития российской экономики на новой технологической основе – с другой. При этом, ранжировать данные интересы достаточно сложно, процесс требует дополнительного регулирования.

В заключение можно сделать вывод о том, что на уровне действующего законодательства Российская Федерация имеет целый ряд уже применяемых механизмов защиты своих интересов и безопасности и активно использует их. Вместе с тем, при предварительном анализе нормативно-правовой базы обнаружены некоторые коллизии, которые целесообразно исключить при формировании нормативного содержания нового административно-правового режима защиты национальных интересов в условиях недружественных действий иностранных государств.

В сложившейся ситуации можно надеяться на гибкость и своевременность принятия необходимых решений со стороны законодателя, в том числе связанных с внесением изменений в законодательство, его унификацией, а также с разработкой дополнительных нормативных актов.

Библиографические ссылки

1. Pobedin A.A. Reconsidering Contemporary Classifications of Sanctions in the Light of the Russia Sanctions Regime/A.A.Pobedin//R-Economy. –2022. –Vol. 8, Iss. 3: Sanctions in international politics: expectations and reality. –P. 196–207.
2. Носов С. И. О некоторых аспектах ограничения деятельности иностранных организаций в стране (российский и зарубежный опыт)//Право и современные государства. 2015. №1, 7-16.
3. <https://customs.gov.ru/statistic/vneshn-torg/vneshn-torg-countries>.
4. <http://prezident.org/tekst/stenogramma-vystuplenija-putina-na-zasedanii-vysshego-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soveta-09-12-2022.html?ysclid=lblwdcaled273186096>.
5. <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/198546>.
6. Потапов, М.Г. Правовое обеспечение национальной безопасности: проблемы определения/М.Г.Потапов/ Военно-правовые и гуманитарные науки Сибири. – 2020. – № 2(4). – С.121-127.
7. Комментарий к Федеральному закону от 30 декабря 2006 года N 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» (Калинин А.В.) (Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 2. АНО «Центр публично-правовых исследований», 2007, с. 3-5.
8. Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».
9. Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах».
10. Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств».
11. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности».

12. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.03.2022 № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц».

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2022 № 301 «Об основаниях неразмещения в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры».