

ОСОБЕННОСТИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ СУВЕРЕНИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ НЕДРУЖЕСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ¹

Трошев Денис Борисович

Кандидат юридических наук, доцент,
Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
d.troshev@list.ru

FOUNDATIONS AND CONDITIONS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF THE SOVEREIGNTY OF THE RUSSIAN FEDERATION FROM UNFRIENDLY ACTIONS OF FOREIGN STATES AS A LEGAL FORM OF EXERCISING PUBLIC POWER

D. Troshev

Summary. This article examines the features of measures of administrative and legal protection of the sovereignty of the Russian Federation from unfriendly actions of foreign states, affecting to one degree or another, in fact, most areas of public administration. The author comes to the conclusion that it is difficult to form an exhaustive list of such measures due to the difference in approaches to the administrative and legal protection of sovereignty and their close intertwining with legal measures of other industry affiliation. At the same time, it is quite possible to determine their features, which will allow to systematize the measures under study, identify problematic aspects of their introduction and application, as well as offer options for resolving existing difficulties in order to increase the effectiveness of legal protection of state sovereignty.

Keywords: sovereignty of the Russian Federation, unfriendly actions of foreign states, administrative and legal protection measures, public administration.

Любая система, в числе которых и система административно-правовой защиты суверенитета РФ от недружественных действий иностранных государств, состоит из структурно соединенных между собой элементов. К таким элементам, отражающим особенности всей системы, относятся и меры административно-правовой защиты.

Административно-правовая мера, как правовая категория, применима к уполномоченным на ее осуществление публичным органам [7]. Ю.Г. Федотова считает [8], что меры административно-правовой защиты представляют собой полномочия по реализации прав, законных интересов и гарантий граждан, выраженные в действиях со-

Аннотация. В данной статье рассмотрены особенности мер административно-правовой защиты суверенитета Российской Федерации от недружественных действий иностранных государств, затрагивающих в той или иной степени фактически большинство сфер государственного управления. Автор приходит к выводу о сложности формирования исчерпывающего перечня таких мер в силу разности подходов к административно-правовой защите суверенитета и их тесного переплетения с правовыми мерами иной отраслевой принадлежности. Вместе с тем вполне возможно определить их особенности, что позволит систематизировать исследуемые меры, выявить проблемные аспекты их введения и применения, а также предложить варианты разрешения имеющихся затруднений в целях повышения эффективности правовой защиты государственного суверенитета.

Ключевые слова: суверенитет Российской Федерации, недружественные действия иностранных государств, меры административно-правовой защиты, государственное управление.

ответствующих органов. С поправкой на цели настоящей публикации отметим, что соответствующие полномочия направлены на защиту государственного суверенитета.

К этим мерам можно отнести принятие правовых актов, охрану участников правоотношений, создание условий для защиты государственного суверенитета, юридическую ответственность и другие. Исходя из интенсивности воздействия угроз суверенитету, а также содержания мер их можно разделить на активные и пассивные [3].

Можем ли мы сформировать исчерпывающий перечень таких мер? Полагаем, что нет, исходя из следующих умозаключений.

¹ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет — 2030»

Во-первых, в силу разности подходов к административно-правовой защите. Дело в том, что ученые разграничивают административно-правовую защиту в целом и административную защиту как внесудебную, которая реализуется органами публичной власти [7]. Соответственно, для них будут характерны свои специфические меры.

Во-вторых, меры административно-правовой защиты тесно переплетаются с иными правовыми мерами, имеющими иную отраслевую принадлежность. В.В. Красинский, исследуя механизм защиты государственного суверенитета, рассматривает его в организационно-управленческом, институциональном, функционально-технологическом и правовом аспектах. При этом к последнему он относит нормативное регулирование, правоприменение, а также юрисдикционную деятельность. В свою очередь механизмы защиты суверенитета посредством конституционного права он раскрывает через призму социально-экономической, политической и идеологической сфер [3] и актуальных для них мер.

В-третьих, термин «меры» применительно к суверенитету РФ встречается в различных актах. В Основном законе это «меры по охране суверенитета РФ» (часть 2 статьи 80), в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» «меры по защите суверенитета РФ» (статья 24). В пункте 99 Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400, это симметричные и асимметричные меры, необходимые для пресечения, а также предотвращения повторения в будущем недружественных действий иностранных государств, представляющих угрозу суверенитету и территориальной целостности России. Данные меры, в числе прочего, связаны с применением ограничительных мер (санкций) политического или экономического характера либо использованием современных информационно-коммуникационных технологий. И далеко не всегда меры по защите суверенитета связаны с недружественными действиями.

В этой связи и учитывая тему настоящей статьи, акцент в ней будет сделан на специфике мер, предусмотренных положениями Федеральных законов от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» (далее — закон о специальных мерах) и от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» (далее — закон о недружественных действиях), а именно специальных экономических мерах и мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств. Детальная аргументация, обосновывающая взаимосвязь недружественных действий иностранных государств с угрозами суверенитету Российского государства, освещена в других работах автора настоящей статьи [4, 5].

Исходя из анализа части 2 статьи 1 закона о недружественных действиях, целью применения мер является защита интересов и безопасности РФ, ее суверенитета и территориальной целостности, прав и свобод граждан РФ от недружественных действий.

Часть 1 статьи 2 закона о специальных мерах к целям специальных экономических мер относит, во-первых, обеспечение интересов и безопасности России, во-вторых, устранение или минимизацию угрозы нарушения прав и свобод ее граждан. Данные меры могут в совокупности преследовать и ту, и другую цель. Норма о «минимизации угрозы нарушения прав и свобод», по всей видимости, не дает оснований для применения мер в порядке упреждения [2].

Вне зависимости от индивидуальных характеристик конкретных мер административно-правовой защиты, реализуемых теми или иными субъектами, в целом для них характерны следующие особенности [1].

1. Проявляются в виде запретов и ограничений на осуществление определенных видов деятельности (по отраслям, секторам, применительно к отдельным хозяйствующим субъектам), дополнительных требований к субъектам, совершаемым ими сделкам. Например, президентским Указом (№ 520 от 5 августа 2022 г.) запрещены сделки (операции) с акциями, которые составляют уставные капиталы акционерных обществ из перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ (утвержден Указом от 4 августа 2004 г. № 1009).

2. Могут проявляться в виде дополнительных мер поддержки, льгот, преференций в отношении определенных субъектов. Так, Правительством РФ было принято решение о поддержке участников государственных закупок в условиях внешних ограничений. Согласно его Постановлению (от 21 марта 2022 г. № 417), те исполнители и подрядчики по государственным контрактам, которые не исполнили свои обязательства из-за форс-мажора, связанного с введением санкций и других ограничений зарубежными государствами, не будут включаться в реестр недобросовестных поставщиков. Ещё одно новшество касается малого и среднего бизнеса. Максимальный срок оплаты услуг таких бизнесменов по заключенным с госзаказчиками договорам уменьшен с 15 до 7 рабочих дней, чтобы предприниматели получали средства максимально быстро [9].

Также можно привести меры, поименованные на сайте Минэкономразвития России в разделе «Меры поддержки бизнеса в условиях санкций» [10] по нескольким направлениям: финансы, налоги, IT, поддержка импортозамещения, административная нагрузка.

В рамках снижения административной нагрузки введены моратории на банкротство, на плановые проверки бизнеса, упрощение страны происхождения товаров, снижение размеров штрафов для отдельных субъектов предпринимательства, продление действия водительских прав.

3. Носят срочный характер, то есть ограничены по времени (в отдельных случаях могут быть бессрочными). В рамках поддержки импортозамещения Совет Евразийской экономической комиссии по инициативе РФ решил [11] на полгода освободить от ввозной таможенной пошлины продовольственные товары и товары, используемые в их производстве, например, животная, молочная продукция, овощи, семена подсолнечника.

Актом Правительства России (от 30 сентября 2022 г. № 1728) запрещено осуществление международных автомобильных перевозок грузов по российской территории транспортными средствами иностранных перевозчиков, которые зарегистрированы в иностранных государствах, которые ввели в отношении граждан РФ и российских юридических лиц ограничительные меры всфере международных автомобильных перевозок грузов.

4. Вводятся в специальном (особом) порядке. В качестве примера можно привести наделение специальными полномочиями ряда субъектов. Федеральным законом от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Правительству РФ делегированы ряд дополнительных полномочий, так, право определять особенности организации и осуществления видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

5. Реализация мер обязательна для органов публичной власти, граждан РФ и находящихся под юрисдикцией РФ юридических и физических лиц. Минфином России подготовлен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ID проекта 02/04/06-23/00139571), предусматривающий обязательность соответствующих мер также для филиалов, через которые иностранные банки осуществляют деятельность на территории России.

А.В. Калинин [2] считает, что требование обязательности касается имплементации специальных мер, их эффективность существенно зависит от согласованности действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц по их реализации. По этой причине в каждом отдельном случае необходимо применять перечень мер (в первую очередь принятие необходимых нормативных правовых актов), благодаря которым будет обеспечено соблюдение запретов и ограничений.

6. Ответственность в случае ненадлежащей реализации мер. В законе о недружественных действиях ответственность напрямую не оговаривается, она вытекает из положений иных нормативных правовых актов и предполагает дисциплинарный характер. В части 4 статьи 3 закона о специальных мерах — это ответственность должностных лиц за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, связанных с реализацией специальных экономических мер.

Как отмечает А.В. Пересыпкин [6], указанным законом не определен запрет для органов государственной власти и местного самоуправления, организаций и физических лиц под юрисдикцией РФ, на исполнение введенных зарубежными государствами в отношении нашей страны экономических санкций. Ненадлежащая урегулированность данного вопроса может привести к тому, что соблюдающая специальные экономические меры в отношении иностранных государств российская организация одновременно будет исполнять и требования антироссийских санкций в отношении организаций, органов, учреждений РФ.

7 апреля 2022 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен законопроект «О внесении изменения в статью 201 Уголовного кодекса Российской Федерации», нацеленный на защиту интересов и безопасности РФ, прав и свобод ее граждан, прав и законных интересов российских юридических лиц [12]. Им предлагалось дополнить часть вторую статьи 201 «Злоупотребление полномочиями» УК РФ квалифицирующим признаком «совершенное в целях исполнения решения иностранного государства, союза иностранных государств или международной организации о введении мер ограничительного характера против Российской Федерации». Вместе с тем до настоящего времени законопроект Государственной Думой не рассматривался.

Также Минфином России был подготовлен законопроект «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в части введения ответственности за несоблюдение мер воздействия (противодействия), направленных на обеспечение финансовой стабильности РФ. Предполагалось, что изменения вступят в силу с 1 июля 2023 года, а полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях по новой статье будут закреплены за ФНС России и ФТС России. Вместе с тем с 8 октября 2022 года движения по законопроекту нет, текущий этап — подготовка к публичным консультациям [13].

Приведенные особенности не претендуют на исчерпывающий характер, но позволяют в некоторой степени систематизировать исследуемые меры и выявить ряд проблемных моментов в их регулировании и примене-

нии. Пока административное законодательство и юридическая наука не вполне дает готовые решения данных проблем. В связи с этим остро встали вопросы теоретического обоснования и правового регулирования мер административно-правовой защиты суверенитета РФ от недружественных действий иностранных государств в современных условиях и выработки предложений по ее совершенствованию. Необходимо вооружить си-

стему государственного управления универсальным алгоритмом действий в условиях, не требующих введения чрезвычайных административно-правовых режимов, но носящих явно экстраординарный характер, особенно учитывая отсутствие до настоящего времени комплексного исследования соответствующей темы в разрезе ее административно-правовых аспектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреев В.К., Андреева Л.В., Арсланов К.М. и др. Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. 432 с.
2. Калинин А.В. Комментарий к Федеральному закону от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. М.: АНО Центр публично-правовых исследований, 2007. Т. 2. С. 350–374.
3. Красинский В.В. Защита государственного суверенитета: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. 608 с.
4. Трошев Д.Б. Особенности нормативного правового регулирования административно-правовой защиты суверенитета Российской Федерации от недружественных действий иностранных государств // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11. С. 88–96.
5. Трошев Д.Б., Бельский А.И. Система нормативных правовых актов федерального уровня в области административно-правовой защиты суверенитета Российской Федерации от недружественных действий иностранных государств // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2022. № 4. С. 31–38.
6. Пересыпкин А.В. Пробелы отечественного законодательства, регламентирующего реализацию специальных экономических мер // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 61–62.
7. Федотова Ю.Г. Особенности содержания административно-правовой защиты прав и законных интересов граждан в сфере обороны и безопасности Российской Федерации в судебном порядке // Административное право и процесс. 2020. № 10. С. 44–47.
8. Федотова Ю.Г. Элементы административно-правовой защиты прав и законных интересов граждан, участвующих в обеспечении обороны страны и безопасности государства // Адвокатская практика. 2019. № 3. С. 29–34.
9. Официальный сайт Правительства Российской Федерации / URL: <http://government.ru/docs/44903/>.
10. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации / URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/sanctions_measures/.
11. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации / URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/sanctions_measures/podderzhka_importozameshcheniya/obnulenie_na_6_mesyacev_vvoznih_tamozhennyh_poshlin_na_gruppy_tovarov/
12. Система обеспечения законодательной деятельности / URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/102053-8>.
13. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов / URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=131468>.

© Трошев Денис Борисович (d.troshev@list.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»