

Шлюндт Надежда Юрьевна

ПРЕВЕНТИВНЫЙ ХАРАКТЕР СПЕЦИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕР В МЕЖДУНАРОДНОЙ СФЕРЕ

Исследование, посвященное анализу превентивного характера специальных экономических мер, применяемых в международной сфере как совокупности национально-правовых дозволений, ограничений и запретов, весьма востребовано в современном политико-правовом контексте. Автор статьи, анализируя действующее национальное законодательство и практику межгосударственного общения, приходит к выводу о том, что эти меры являются не только действенным способом поддержания политико-правовой позиции государства, но и оптимальной системой ответных мер, позволяющей защитить в том числе и частные интересы посредством публично-правовых действий.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/5-1/64.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 5 (43): в 3-х ч. Ч. I. С. 216-219. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/5-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 341.10.87

Юридические науки

Исследование, посвященное анализу превентивного характера специальных экономических мер, применяемых в международной сфере как совокупности национально-правовых дозволений, ограничений и запретов, весьма востребовано в современном политико-правовом контексте. Автор статьи, анализируя действующее национальное законодательство и практику межгосударственного общения, приходит к выводу о том, что эти меры являются не только действенным способом поддержания политико-правовой позиции государства, но и оптимальной системой ответных мер, позволяющей защитить в том числе и частные интересы посредством публично-правовых действий.

Ключевые слова и фразы: превенция; специальные экономические меры; международная сфера; ответные меры; ограничения; государственная безопасность.

Шлюндт Надежда Юрьевна, к.ю.н.

Северо-Кавказский федеральный университет

nshlundt@mail.ru

ПРЕВЕНТИВНЫЙ ХАРАКТЕР СПЕЦИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕР В МЕЖДУНАРОДНОЙ СФЕРЕ[©]

Термин «превенция» (от лат. *praeventio*) означает «опережать, не допускать» [17]. На наш взгляд, превентивное опережение применимо в том числе и к международно-правовым отношениям, поэтому превенцию уместно использовать для обозначения некой системы мер, направленной на предупреждение негативных последствий, следовательно, превенция – это: во-первых, совокупность мероприятий, используемых в одностороннем порядке одним субъектом в отношении другого; во-вторых, это действия, преследующие цель предупредить противоправное деяние и возможные неблагоприятные последствия.

Сопутствующий проведению исследования анализ монографической и периодической литературы показал отсутствие системно-целостного представления как самого понятия, так и характера рассматриваемого института. Выявленная проблематика эпизодически находит отражение в научных трудах Е. Л. Писаревско-го, рассматривающего общую характеристику административно-правовых средств обеспечения безопасности туризма [13]; А. Ю. Ильина, исследующего регламентирование только валютных операций [3]; А. И. Ашмарина, делающего акцент на ввозных и вывозных таможенных пошлинах как специальных экономических мерах [1]; А. В. Калинина, раскрывающего правовую природу международных санкций [5]. Существующий анализ не позволяет всесторонне раскрыть характер специальных экономических мер как эффективных, доступных ограничений, используемых потерпевшим государством, более того – большей частью исследование ограничиваются внутринациональным аспектами, не затрагивающими внешнюю направленность государственных политических воззрений.

В этой связи при рассмотрении правовых аспектов превентивного характера специальных экономических мер предполагается изучить определенную систему национально-правовых средств упреждающего характера сквозь призму их применения в международной сфере, представив общую характеристику и фрагментарную оценку допустимых форм существующей направленности применения подобных мер.

Сегодня ввиду устойчивой доминанты сращивания объекта правового регулирования грань между частноправовым и публично-правовым нормативным регулированием утрачивает четкие границы, поэтому публичное право также может апеллировать как к публичным, так и к частноправовым средствам воздействия на регулируемую сферу правовых отношений. В этом случае крайне важна дозированность императивного и диспозитивного, дабы подобная сбалансированность помогла сохранить преимущество публично-правового характера регулирования межгосударственных, государственно-негосударственных и некоторых внутригосударственных правовых отношений. Считаю, что именно в этом проявляется превентивный характер экономических мер как определенной системы, «обеспечивающей национальную безопасность Российской Федерации в контексте их правового регулирования» [16, с. 108].

Специальные экономические меры являются одним из важнейших способов поддержания международно-правовой позиции государства, реализуемого в контексте защиты его экономических и политических интересов на международной арене. Не будучи частью международной ответственности, подобные меры предстают как наиболее эффективное средство, используемое государством в отношении другого государства в целях недопущения противоправного деяния и возмещения причиненного ущерба. Содержание международно-правового регулирования превентивных функций и составляет система подобных ответных мер, действие которых выражает и реализует возможности международно-правового регулирования непосредственно превентивных функций в позитивном воздействии на межгосударственные отношения.

Вместе с тем для сокращения возможности злоупотребления ответными мерами принцип обоснованности их применения требует, чтобы они осуществлялись лишь при наличии указанных в ст. 3 Федерального

закона от 30 декабря 2006 года «О специальных экономических мерах» [11] (далее – Закон о специальных экономических мерах) оснований, а также, согласно объективной оценке той или иной ситуации, в обосновании достижения закрепленных в одноименном законе целей: «обеспечение интересов и безопасности Российской Федерации и (или) устранение или минимизация угрозы нарушений прав и свобод ее граждан» (ст. 2 Закона о специальных экономических мерах).

Подобная регламентация как раз и объясняется, во-первых, достижением поставленных целей посредством специальных экономических мер, что и способствует превенции межгосударственных конфликтов, при этом следует учитывать один немаловажный факт – права защищаются самими сторонами, как волеобразующими субъектами. Во-вторых, поскольку заинтересованные в преобразовании права сами эти субъекты-государства «...при решении своих споров не связываются... существующими нормами положительного права... в основание своих суждений они вольны класть те производящие право нравственные и социальные идеи, которые делают их решения справедливыми и верными...» [6], следовательно, наличие данных норм и их последовательное применение призвано содействовать в развитии позитивного права в рамках разрешенного конкретного случая. В-третьих, выявляя примат «негативного», каждое государство самостоятельно определяет, когда и какие средства использовать при реализации защиты своих прав [15, с. 184].

Закон о специальных экономических мерах, регулируя вопросы применения этих мер, конкретизирует их направленность интересами и безопасностью Российской Федерации, а также правами и свободами ее граждан. То есть при нарушении либо угрозе нарушения в результате международно-противоправных деяний либо недружественных действий со стороны иностранных государств отечественный законодатель устанавливает ряд критериев, которыми следует руководствоваться при решении вопроса о возможности применения в той или иной ситуации контрмер. Учитывая, что международно-правовое регулирование осуществляется через паритетное нормирование волевого поведения, прежде всего, первичных субъектов – государств, не исключительным и в этом случае является тот факт, что основными юридическими средствами такого нормирования являются «правовые запреты, обязывания и иные ограничения». В конкретном плане последние могут иметь следующие формы: 1) запрет на совершение действий в отношении субъектов международного права; 2) возложение обязанности совершения указанных действий; 3) иные ограничения, что является унифицированным позитивным предписанием должного поведения государства, не исключаящего, конкретизацию их содержания посредством «направленности» применения как нормообразующего признака.

Таким образом, специальные экономические меры в форме запретов, предписаний и иных ограничений могут быть направлены на:

– *приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи, а также программ в области военно-технического сотрудничества.* Примером являются меры, принятые в отношении Ливии, Исламской Республики Иран, Эритреи, Сомали и др., касающиеся запрета на «совершение действий и (или) возложение обязанности совершения указанных действий в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории иностранного государства»¹ [10];

– *запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление.* Так, в соответствии с пп. «г» п. 1 Указа Президента РФ от 27.05.2007 № 665 «...всем юридическим и физическим лицам, находящимся под юрисдикцией РФ, с 14 октября 2006 г. и впредь до особого распоряжения запрещено осуществление финансовых операций со средствами, финансовыми активами и экономическими ресурсами лиц, которые, как установлено Комитетом или Советом Безопасности ООН, являются участниками либо обеспечивают поддержку программ КНДР, связанных с ядерным оружием, другими видами оружия массового уничтожения или баллистическими ракетами» [8]. Кроме того, поскольку, Российская Федерация является постоянным членом Совета Безопасности ООН и обязана выполнять его резолюции, российские кредитные организации вправе отказывать в проведении с такими лицами любых банковских операций, о чем информирует Росфинмониторинг [14];

– *запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление.* Например, в соответствии с пп. «м», «н», «о» п. 1 Указа Президента РФ от 22.09.2010 № 1154 всем юридическим

¹ Например, Указами Президента РФ, на основании резолюций Совета Безопасности ООН, предусматривающих применение ряда ограничений в отношении этих стран, регламентируется запрет всем государственным учреждениям, промышленным, торговым, финансовым, транспортным и другим предприятиям, банкам, организациям, иным юридическим и физическим лицам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации, на вывоз с территории Российской Федерации в соответствующие страны, а также продажа, поставка и передача вне пределов Российской Федерации с использованием морских и воздушных судов под Государственным флагом Российской Федерации всех видов вооружений и связанных с ними материальных средств, включая оружие и боеприпасы, боевые машины и военную технику, военное снаряжение и относящиеся к нему материалы, запасные части; на оказание услуг по обучению и предоставление технической, финансовой и иной помощи (включая предоставление наемного персонала), которые связаны с военной деятельностью либо с предоставлением, изготовлением, техническим обслуживанием или использованием соответствующей продукции, независимо от того, происходят ли они с территории Российской Федерации; приобретение в этих странах (в том числе перевозка с использованием морских и воздушных судов под Государственным флагом Российской Федерации) продукции, всех видов услуг и получение помощи, независимо от того, происходят ли они с данных территорий, на осуществление финансовых операций с денежными средствами, финансовыми активами и экономическими ресурсами, имеющимися на территории Российской Федерации и т.д.

и физическим лицам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации, в своей деятельности следует исходить из того, что впредь до особого распоряжения запрещается:

– «...предоставление финансовых услуг, включая страхование или перестрахование, либо передача на территорию Российской Федерации, через территорию Российской Федерации или с территории Российской Федерации... любых финансовых или иных активов или ресурсов... а также запрещаются любые операции с финансовыми и иными активами или ресурсами, которые находятся либо в будущем окажутся на территории Российской Федерации, подпадают либо будут подпадать под юрисдикцию Российской Федерации...»;

– «...открывать на территории Российской Федерации новые отделения, филиалы или представительства..., открывать совместные предприятия..., отчуждать доли (акции) банков... либо устанавливать или поддерживать корреспондентские отношения, чтобы не допускать предоставления финансовых услуг...»;

– «...открывать представительства или филиалы либо банковские счета..., если у Российской Федерации имеется информация, дающая основания полагать, что такие действия могут способствовать чувствительной в плане распространения ядерной деятельности или разработке... систем доставки ядерного оружия» и т.д. [9];

– *прекращение или приостановление действия международных торговых договоров и иных международных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей*. В соответствии с пунктом 1 статьи 36 Федерального закона от 15 июля 1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» [7] МИД РФ вправе инициировать предложения о прекращении или приостановлении действия международных договоров РФ, заключенных от имени РФ и от имени Правительства РФ [2]. Подобные функции министерство вправе осуществляет либо самостоятельно, либо по согласованию, например, с Верховным Судом, Высшим Арбитражным Судом, Генеральной прокуратурой, Центральным банком или Уполномоченным по правам человека, а также органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации;

– *изменение вывозных и (или) ввозных таможенных пошлин*. Нельзя не упомянуть, что подобное изменение в корне не согласуется с нормой ст. 3 Закона РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» [12], пункт 1 которой закрепляет «принцип единства ставок таможенных пошлин...», что объясняет единство всех ставок на территории РФ, изменение которых вовсе не может осуществляться лицами, перемещающих товары через российскую таможенную границу. Исключение допустимо, но только в случае правовой преференции.

Что касается следующих форм – *запрещение или ограничение захода в порты Российской Федерации судов и использования воздушного пространства Российской Федерации или отдельных его районов; установление ограничений на осуществление туристской деятельности; запрещение или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства*, необходимо указать, что Российская Федерация до настоящего времени пока не вводила в отношении иностранных государств специальных экономических мер в подобных сферах. Однако в условиях меняющихся внешнеполитической обстановки и приоритетов, активности формальной имплементации можно предположить их применение в таких видах, как: а) запрет на совершение каких-либо действий в исследуемых сферах; б) возложение обязанностей на совершение каких-либо действий в исследуемых сферах; в) иные ответные меры, носящие реторский характер, в морской, воздушной, туристской и научно-технической сферах.

Приведенный перечень направленности применения специальных экономических мер не является исчерпывающим, поскольку ответ на недружественное поведение мерами реторского (симметричного) характера не ограничивается, ибо санкции ООН, реализуемые в разнообразных допустимых формах, будучи асимметричными, вполне реализуемы. При этом симметричность специальных экономических мер не должна выходить за национальные законодательные рамки, обуславливая, тем самым, их экономическую направленность [4].

Действенность исследуемых мер в большей степени зависит от взаимной согласованности действий, прежде всего «властных субъектов» по их объективизации. Для этих целей в каждом отдельном случае должны приниматься как внутригосударственные, так и международные нормативные правовые акты, которые своим согласительным началом обеспечивали бы соблюдение общих нормативных установок как самими волеобразующими (первичными) субъектами, так и правоприменяющими (производными), находящимися под юрисдикцией «первичных».

В целом необходимо резюмировать, что нормы, предусмотренные Законом о специальных экономических мерах, в полной мере соответствуют воззрениям Конституции Российской Федерации, так как закрепляют ограничения и запреты не в большей мере, чем того требует обеспечение безопасности государства.

Связь исследуемых правоотношений с волеизъявлением суверенов ставит их прочность в зависимость от степени корреляции, что, в конечном счете, будет определять необходимость применения в рамках конкретного правоотношения специальных экономических мер.

Вышеперечисленные юридические средства объединяет обеспеченность национальными правовыми и экономическими механизмами. Их особое положение детерминируется их своеобразным содержанием, выраженным в поведении субъекта, к которым они обращены. Это и определяет превентивный характер специальных экономических мер – обеспечение юридическим опосредованием в национальных нормах допустимых форм существующей направленности их применения.

Выделенное структурное единство объективно обуславливает следующие особенности системы ее юридических средств:

- во-первых, примат национальных правовых нормативных установок;
- во-вторых, использование в качестве нормативно-правовых регуляторов обязывания, запреты и ограничения;
- в-третьих, преобладающая роль волеизъявления участников – членов международного сообщества.

Таким образом, обозначенный превентивный характер принадлежит особой совокупности национально-правовых запретов, обязываний и иных ограничений, объединенных допустимым характером. Их наличие позволяет формировать дополнительный инструментарий, обеспечивающий не только частные интересы граждан Российской Федерации, но и позволяющий защитить интересы Российской Федерации от негативного воздействия внешнеэкономических факторов, что в полной мере должно соответствовать интересам национальной безопасности.

Список литературы

1. **Ашмарин А. И.** Финансово-правовые аспекты уплаты таможенных пошлин и сборов [Электронный ресурс] // Таможенное дело. 2009. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. **Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации:** Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 (ред. от 21.08.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2004. № 28. Ст. 2880.
3. **Ильин А. Ю.** Совершенствование института ответственности за нарушение валютного законодательства // Финансовое право. 2010. № 1. С. 12-19.
4. **Калинин А. В.** Комментарий к Федеральному закону от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // Публично-правовые исследования: ежегодник / Центр публично-правовых исследований. М.: АНО Центр публично-правовых исследований, 2007. Т. 2. С. 350-374.
5. **Калинин А. В.** Международные санкции в механизме внешнеторгового регулирования: комментарии к статьям 37 и 40 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Реформы и право. 2008. № 4.
6. **Камаровский Л. П.** О международном суде [Электронный ресурс]. М.: Типография Т. Малинского, 1881. Кн. 1. О способах решения споров между государствами вообще. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. **О международных договорах Российской Федерации:** Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 25.12.2012) // СЗРФ. 1995. № 29. Ст. 2757.
8. **О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1718 от 14 октября 2006 г.:** Указ Президента РФ от 27 мая 2007 г. № 665 (ред. от 10.03.2009) // СЗРФ. 2007. № 23. Ст. 2748.
9. **О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1929 от 9 июня 2010 г.:** Указ Президента РФ от 22 сентября 2010 г. № 1154 // СЗРФ. 2010. № 39. Ст. 4930.
10. **О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1970 от 26 февраля 2011 г.:** Указ Президента РФ от 09.03.2011 № 286 // СЗРФ. 2011. № 11. Ст. 1515.
11. **О специальных экономических мерах:** Федеральный закон РФ от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ // СЗРФ. 2007. № 1. Ч. 1. Ст. 44.
12. **О таможенном тарифе:** Закон Российской Федерации от 21 мая 1993 г. № 5003-1 (ред. от 06.12.2011) // Российская газета. 1993. 5 июня.
13. **Писаревский Е. Л.** Туризм и обеспечение его безопасности: административно-правовой аспект: монография. М.: Юрист, 2011. 496 с.
14. **Письмо Росфинмониторинга от 15.10.2007 № 04-1-26/2758** [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
15. **Шлюндт Н. Ю.** К вопросу о частноправовых реторсиях // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2. С. 183-191.
16. **Шлюндт Н. Ю.** Частноправовые реторсии как исправительные меры специального характера // Власть закона. 2013. № 1. С. 107-116.
17. **Юридический словарь. Словари и энциклопедии на Академике** [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/> (дата обращения: 31.01.2014).

PREVENTIVE CHARACTER OF SPECIFIC ECONOMIC MEASURES IN INTERNATIONAL SPHERE

Shlyundt Nadezhda Yur'evna, Ph. D. in Law
North-Caucasus Federal University
nshlundt@mail.ru

The research dedicated to the analysis of the preventive character of the specific economic measures applied in international sphere as the set of national-legal permissions, restrictions and prohibitions is very topical in modern political-legal context. The author, analyzing the existing national legislation and the practice of interstate relations, concludes that these measures are not only an effective way of maintaining the political-legal position of the state, but they are also the optimal system of retaliatory measures that helps to protect private interests, among others, by means of public-legal actions.

Key words and phrases: prevention; specific economic measures; international sphere; retaliatory measures; restrictions; state security.