



**Денис Борисович
ТРОШЕВ,**

доцент кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
d.troshev@list.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Особенности нормативного правового регулирования административно-правовой защиты суверенитета Российской Федерации от недружественных действий иностранных государств¹

Аннотация. В публикации рассмотрена специфика нормативного правового регулирования государственно-управленческой деятельности при беспрецедентном давлении ряда зарубежных государств на Российскую Федерацию, затрагивающем в той или иной степени фактически большинство сфер государственного управления. Автор приходит к выводу о прямой взаимосвязи недружественных действий иностранных государств с угрозами суверенитету Российской Федерации и необходимости в связи с этим выработки юридической наукой универсального правового механизма его административно-правовой защиты.

В статье исследуются законодательные акты, которые закладывают правовую основу для реагирования России на недружественные действия (в том числе посредством применения ответных мер) и положения которых находят свое развитие в подзаконном правотворчестве различного уровня.

На основе анализа законодательства и научной доктрины определяются особенности государственного управления в условиях ярко выраженных недружественных действий отдельных государств, а также выявляются основные его элементы, подлежащие изучению и совершенствованию.

Ключевые слова: суверенитет Российской Федерации, недружественные действия иностранных государств, административно-правовая защита, государственное управление, национальная безопасность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.99.11.088-096

DENIS B. TROSHEV,

Associate Professor of the Department
of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)
d.troshev@list.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Features of Regulatory Legal Regulation of Administrative and Legal Protection of the Sovereignty of the Russian Federation from Unfriendly Actions of Foreign States

Abstract. *The publication examines the specifics of the regulatory legal regulation of public administration activities under the unprecedented pressure of a number of foreign states on the Russian Federation, affecting to one degree or another, in fact, most areas of public administration.*

The author comes to the conclusion about the direct relationship of unfriendly actions of foreign states with threats to the sovereignty of the Russian Federation and the need for legal science to develop a universal legal mechanism for its administrative and legal protection in this regard.

The article examines the legislative acts that lay the legal basis for Russia's response to unfriendly actions (including through the use of retaliatory measures) and the provisions of which are developed in subordinate law-making at various levels.

Based on the analysis of legislation and scientific doctrine, the peculiarities of public administration in the conditions of pronounced unfriendly actions of individual states are determined, and its main elements that are subject to study and improvement are also identified.

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

Одним из актуальнейших вопросов современной повестки дня для юридической науки и системы государственного управления является специфика нормативного правового регулирования государственно-управленческой деятельности в условиях беспрецедентного по многим параметрам давления на Российскую Федерацию со стороны как отдельных иностранных государств, так и их различных союзов, оказываемого на фоне признания Россией Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики в качестве суверенных и независимых государств, а затем принятия в состав Российской Федерации новых субъектов Федерации, а также специальной военной операции на Украине.

На уровне органов власти, их представителей, средств массовой информации, официальных документов и актов управления в отношении этого давления применяется различная терминология, в том числе «внешнее санкционное давление», «геополитическое давление», «недружественные действия», причем



именно последняя формулировка является наиболее часто используемой и обобщающей для характеристики соответствующего поведения ряда органов власти зарубежных стран и их представителей.

Направленность, интенсивность, масштабы, характер и иные параметры недружественных действий существенно разнятся, но можно констатировать, что они затрагивают большинство отношений, возникающих в хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферах, регулируемых административным правом, и посягают на суверенитет Российской Федерации.

Юридическая сторона государственного суверенитета в первую очередь отражена в Конституции. Конституционный Суд РФ в постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П², исходя из ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции РФ, установил, что суверенитет подразумевает верховенство, независимость (в том числе международную), самостоятельность власти и ее полноту.

Важный этап развития суверенитета России — принятие в 2020 г. поправок к Основному закону. Дополнение статьи 67 частью 2.1 сделали упор на защиту различных проявлений суверенитета и возможность государства использовать разнообразный инструментарий для этого. А дополнение статьи 79 постулатом о неисполнении в нашей стране решений межгосударственных органов, которые противоречат Основному закону, демонстрирует верховенство последнего, основанное на государственном суверенитете³.

Охрана, сохранение, обеспечение, укрепление, защита суверенитета Российской Федерации — все это в разных вариациях относится к целям и задачам Стратегии национальной безопасности⁴.

Обратимся к анализу положений законодательства для демонстрации взаимосвязи недружественных действий иностранных государств с угрозами государственному суверенитету.

Одним из первых это понятие встречается в Федеральном законе от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах»⁵ (далее — Закон № 281-ФЗ), посвященном в первоначальной редакции урегулированию вопросов

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Более подробно см., например: *Бредихин А. Л., Проценко Е. Д.* Государственный суверенитет Российской Федерации в свете поправок к Конституции Российской Федерации, принятых в 2020 году // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 21—23; *Грищенко Т. А., Ляшенко Т. Т.* Некоторые проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 21—26; *Чиркин В. Е.* Интеграционные межгосударственные процессы, конституции и государственный суверенитет // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 3. С. 5—19; *Грешных А. А., Уткин Н. И., Шеншин В. М.* О некоторых тенденциях развития российского права, направленных на защиту суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 8—11.

⁴ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».

применения только специальных экономических мер. В нем говорится (ч. 2 ст. 1) о недружественном действии как основании применения таких мер. Самого определения недружественных действий не дается, как, впрочем, и в последующих актах, направленных на регулирование соответствующего блока вопросов, а их содержание законодатель раскрывает через призму объекта посягательства (в том числе потенциального).

И хотя, как отмечает А. В. Калинин в комментариях к Закону № 281-ФЗ⁶, недружественные действия в целом не запрещены на уровне международного права и его не нарушают, исходя из смысла вышеприведенного законодательного положения они могут посягать на государственный суверенитет через угрозы интересам и безопасности Российской Федерации, нарушения прав, свобод граждан и требовать в связи с этим безотлагательной реакции. В свою очередь, цель реагирования — обеспечить интересы, безопасность государства, устранить, минимизировать угрозы нарушений прав и свобод россиян (часть 1 статьи 2 Закона № 281-ФЗ).

Появляется Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»⁷ (далее — Закон № 127-ФЗ) в качестве ответной меры на санкции⁸.

Исходя из смысла статьи 1 этого Закона, под недружественными понимаются действия, охватывающие экономические, политические санкции, угрожающие территориальной целостности государства, имеющие целью дестабилизировать Россию.

Этим Законом определены меры воздействия (противодействия), в том числе прекращение или приостановление международного сотрудничества по ряду направлений, запрет, ограничение на ввоз и вывоз продукции, сырья, на выполнение работ, оказание услуг, на участие ряда организаций и граждан в приватизации государственного или муниципального имущества, иные меры, определен порядок их введения.

Цель реагирования на недружественные действия расширяется — помимо защиты интересов, безопасности, прав, свобод граждан вводится защита территориальной целостности, суверенитета Российской Федерации.

Вкупе с Конституцией РФ вышеназванные положения двух федеральных законов создают основу для активации (по потребности) специальных мер по защите от недружественных действий в рамках административно-правовой защиты суверенитета Российской Федерации.

Также, несмотря на отсутствие непосредственного упоминания «недружественных действий» в качестве основания реализации мер административно-правовой защиты, такие основания можно встретить и в других федеральных

⁶ Калинин А. В. Комментарий к Федеральному закону от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. М. : Центр публично-правовых исследований, 2007. Т. 2. С. 350—374.

⁷ СПС «КонсультантПлюс».

⁸ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/441399-7> (дата обращения: 12.09.2022).



законах. Пример тому — положение ст. 40 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»⁹, предоставляющее Правительству РФ возможность ограничивать внешнюю торговлю в качестве ответной реакции на действия (либо бездействия) зарубежных партнеров. Таковые вполне могут трактоваться как недружественные, поскольку посягают на политические, экономические интересы.

В данном контексте можно воспринимать ст. 27 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ¹⁰, не разрешающую въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства в определенных случаях.

Таким образом, на уровне федеральных законов предусмотрена возможность применения различных мер в рамках административно-правовой защиты суверенитета Российской Федерации от недружественных действий. Анализ законодательства позволяет в качестве условий применений ответных мер вычленивать такие, как: соответствие законодательству (международному, национальному), публичность, обоснованность, пропорциональность, временность и прочие¹¹. При этом, как отметил Президент РФ на планарном заседании Восточного экономического форума 2022 года, «не нужно ничего делать, что не отвечает нашим интересам»¹².

В то же время нормативное правовое регулирование соответствующего блока вопросов имеет ряд недостатков и обладает такой спецификой, что требует самостоятельного глубокого исследования и совершенствования по его результатам.

П. В. Голодов в качестве проблемных аспектов отмечал в 2018 г. наличие нескольких законодательных актов и расхождение между ними, усложняющее их применение; необходимость более четкого разграничения предмета правового регулирования таких законов; расширение полномочий исполнительной ветви в сфере регулирования экономической деятельности и др.¹³

Сегодня проявления недружественных действий гораздо более масштабны, многосферны и продолжают стремительно расширяться. Соответственно, увеличивается и количество нормативных правовых актов, направленных на защиту государственного суверенитета. Их система становится более громоздкой и включает в себя новые уровни и элементы, обретает специфические черты, в том числе обусловленные особенностями государственного управления на современном этапе, при этом она не избавилась от указанных недостатков, которые за счет роста числа актов перешли и на другие уровни нормативного правового регулирования, в том числе подзаконный.

Дополнительно ситуация осложняется в силу широкого влияния недружественных действий на различные сферы государственного управления и необходимости выработки контрмер во всех таких сферах.

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Голодов П. В. Проблемы правовой регламентации мер воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств // Евразийский юридический журнал. 2018. № 9 (124). С. 365—369.

¹² URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/69299/audios> (дата обращения: 12.09.2022).

¹³ Голодов П. В. Указ. соч.

Так, в контексте реагирования на недружественные действия актуальна поддержка хозяйствующих субъектов, примером принятых государством мер по этому направлению является установление особенностей госконтроля (надзора), муниципального контроля («мораторий» на проверки бизнеса¹⁴).

На фоне волны русофобии очень остро стоит вопрос о защите россиян, как находящихся на Родине, так и за рубежом, административно-правовом регулировании порядка пребывания, проживания и осуществления в нашей стране трудовой деятельности различными категориями иностранцев и лиц без гражданства, в том числе прибывшими из ДНР, ЛНР, Украины.

Так, фиксируются и продолжают факты массовых нарушений прав наших соотечественников, проживающих за рубежом, что очень явно обнажило проблемы и пробелы в реализации соответствующей Государственной программы¹⁵. Требуется как шлифовка ее отдельных элементов (например, в части электронной подачи ряда документов при отсутствии возможностей сделать это «вживую»), так и выработка новых механизмов, вплоть до ускорения переселения и, в отдельных ситуациях, эвакуации соотечественников из стран их проживания.

Выработка, юридическое оформление и практическое внедрение вышеуказанных мер зачастую осуществляются в отличной от обычных условий функционирования обстановке, обусловленной в том числе ее экстраординарным характером, повышенной изменчивостью и неустойчивостью, реальными угрозами безопасности (например, продовольственной, технологической), межотраслевым и надотраслевым характером, многовариативностью дальнейшего развития.

Отдельными фрагментарными примерами специфики государственного управления в условиях недружественных действий являются:

- увеличение круга участвующих в выработке, принятии управленческих решений субъектов, задействование для этих целей специальных ресурсов и систем. Так, например, на базе ГАС «Управление» разработан аналитический механизм формирования федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти регионов и организациями предложений по мерам, направленным на поддержку граждан и бизнеса, стабилизацию социально-экономической ситуации в России в условиях введения ограничительных мер иностранными государствами и международными организациями¹⁶;
- увеличение скорости прохождения и принятия решений;
- острая потребность надлежащего и максимально быстрого оформления реализуемых мероприятий;

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ URL: <https://gasu.gov.ru/> (дата обращения: 10.09.2022).



- формирование коллективных органов управления с особыми полномочиями их и их председателей (например, решением главы государства (от 5 марта 2022 г. № 58-рп¹⁷) рабочая группа Государственного совета РФ, ранее противодействовавшая распространению коронавируса, обрела дополнительный функционал по экономическим вопросам);
- расширение организационно-методической роли субъектов управления с подменой в отдельных случаях нормативных правовых актов их решениями, возведение соответствующих решений в ранг нормативных правовых только после определенного периода их фактического применения;
- возрастание рисков дальнейшей цифровизации государственного управления в условиях проблем обеспечения технологического суверенитета Российской Федерации¹⁸.

Комплекс соответствующих правовых средств, по сути, является специальным административно-правовым режимом, его главные цели — обеспечить национальную безопасность, независимость, территориальную целостность государства, устанавливается он в сфере публичной администрации и выражается в режимных правилах¹⁹.

Вместе с тем административно-правовая защита суверенитета от недружественных действий, как следует из уже имеющегося опыта государственного управления, как правило, не предполагает активации предусмотренных сегодня российским законодательством чрезвычайных административно-правовых режимов²⁰, сопровождающихся введением на определенных территориях специальных правовых режимов деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и должностных лиц, общественных объединений, допускающих ограничение прав, свобод, возложение дополнительных обязанностей.

Исходя из сегодняшней геополитической повестки, прогнозов и тенденций ее развития, мнений ученых, экспертов-аналитиков, государственных деятелей, можно предположить, что вопросы административно-правовой защиты суверенитета Российской Федерации от недружественных действий будут весьма актуальны в различной перспективе, вплоть до долгосрочной.

В этой связи система государственного управления должна быть вооружена относительно универсальным юридическим алгоритмом действий в условиях, не требующих введения чрезвычайных административно-правовых режимов, но носящих явно экстраординарный характер. Говоря об универсальности алгоритма,

¹⁷ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Более подробно о правовых рисках цифровизации государственного управления см.: *Зубарев С. М.* Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6. С. 23—32.

¹⁹ *Голодов П. В.* Указ. соч. С. 365.

²⁰ Более подробно о чрезвычайных правовых режимах см.: *Старостин С. А.* Чрезвычайные административно-правовые режимы : монография. М. : Проспект, 2022 ; *Он же.* Классификация административно-правовых режимов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 3—10 ; *Он же.* Чрезвычайное положение : монография. М. : Проспект, 2019.

мы имеем в виду не конкретный характер и содержание реализуемых мер, а общие подходы и специфику механизма административно-правовой защиты государственного суверенитета.

При этом комплексному анализу подлежат:

- обстановка, ситуация, условия, требующие реализации мер административно-правовой защиты государственного суверенитета;
- субъекты, принимающие решение о реализации мер административно-правовой защиты;
- формы правовых актов управления, специальные полномочия органов государственной власти в соответствующий период;
- применяемые меры, ограничения и преференции в различных сферах государственного управления, направленные в отношении недружественных стран в качестве ответных мер, в отношении дружественных стран в контексте выстраивания новых и укрепления уже имеющихся связей, в отношении внутрироссийской системы государственного управления;
- силы и средства, обеспечивающие реализацию мер административно-правовой защиты.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бредихин А. Л., Проценко Е. Д.* Государственный суверенитет Российской Федерации в свете поправок к Конституции Российской Федерации, принятых в 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 11. — С. 21—23.
2. *Бурла В.* Цифровизация — фактор трансформации государственного суверенитета как международно-правовой категории в документах ООН и ценности в конституциях государств — членов СНГ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 12. — С. 224—232.
3. *Голодов П. В.* Проблемы правовой регламентации мер воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств // Евразийский юридический журнал. — 2018. — № 9 (124). — С. 365—369.
4. *Грешных А. А., Уткин Н. И., Шеншин В. М.* О некоторых тенденциях развития российского права, направленных на защиту суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2021. — № 5. — С. 8—11.
5. *Грищенко Т. А., Ляшенко Т. Т.* Некоторые проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2021. — № 4. — С. 21—26.
6. *Зубарев С. М.* Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 6. — С. 23—32.
7. *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.



8. *Старостин С. А.* Классификация административно-правовых режимов // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2020. — № 11. — С. 3—10.
9. *Старостин С. А.* Чрезвычайное положение : монография. — М. : Проспект, 2019. — 120 с.
10. *Старостин С. А.* Чрезвычайные административно-правовые режимы : монография. — М. : Проспект, 2022. — 112 с.
11. *Чиркин В. Е.* Интеграционные межгосударственные процессы, конституции и государственный суверенитет // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* — 2019. — № 3. — С. 5—19.
12. *Химченко А. И.* О взаимосвязи вопросов обеспечения информационного суверенитета Российской Федерации и формирования цифровой среды доверия // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).* — 2022. — № 4. — С. 83—91.