

DOI: 10.17803/1729-5920.2025.226.9.119-130

Д. Б. Трошев
Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
г. Москва, Российская Федерация

Недружественные и враждебные действия иностранных государств как основания применения мер административно-правовой защиты государственного суверенитета

Резюме. Статья посвящена исследованию вопросов нормативного правового регулирования недружественных и враждебных действий зарубежных государств как оснований для активации мер административно-правовой защиты государственного суверенитета. Указанные действия, хотя обозначающие их слова — синонимы, фактически и юридически имеют разное содержание и требуют самостоятельной регламентации. Враждебные действия, в отличие от недружественных, крайне агрессивны и противоправны, соответственно, нуждаются в более строгих мерах реагирования, специальном порядке их введения и прекращения. Для этого наиболее целесообразно внесение точечных изменений в Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств». Детальное изучение правовых основ ответа на недружественные действия позволило сделать ряд выводов: легальные основания реагирования на недружественные действия не конкретизированы и рассеяны по большому количеству нормативных правовых актов различной иерархии; различается порядок введения различных мер защиты от недружественных действий; отсутствует унифицированный подход со сроками введения и действия мер по защите суверенитета России от недружественных действий; зачастую вводимые меры по защите суверенитета не аргументируются должным образом, что вызывает проблемы правоприменения, в том числе в части обеспечения прав и свобод граждан и организаций. Проанализировав большое количество актов, автор констатировал, что необходимо уточнить критерии отнесения действий иностранных государств к недружественным, а также разрешить процессуальные вопросы введения мер защиты государственного суверенитета от таких действий.

Ключевые слова: суверенитет Российской Федерации; недружественные действия; враждебные действия; иностранные государства; административно-правовая защита; публично-правовое обеспечение; специальные экономические меры; современные вызовы и угрозы; национальная безопасность; органы публичной власти; пробелы законодательства

Для цитирования: Трошев Д. Б. Недружественные и враждебные действия иностранных государств как основания применения мер административно-правовой защиты государственного суверенитета. *Lex russica*. 2025. Т. 78. № 9. С. 119–130. DOI: 10.17803/1729-5920.2025.226.9.119-130

Благодарности. Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-18-00764. URL: <https://rscf.ru/project/24-18-00764/>.

Unfriendly and Hostile Actions of Foreign States as Grounds for Applying Measures of Administrative and Legal Protection of State Sovereignty

Denis B. Troshev

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Moscow, Russian Federation

Abstract. The paper is devoted to the study of issues related to the regulatory legal framework governing unfriendly and hostile actions by foreign states as grounds for activating measures of administrative and legal protection of state sovereignty. These actions, while synonymous from the standpoint of the Russian language, differ significantly in their factual and legal content and require distinct legal regulation. Hostile actions, unlike unfriendly ones, are extremely aggressive and unlawful, and consequently, necessitate stricter response measures, as well as a special procedure for their imposition and termination. For this purpose, it seems most appropriate to introduce targeted amendments to the Federal Law «On Measures to Influence (Counteract) the Unfriendly Actions of the United States of America and Other Foreign States». A detailed study of the legal foundations of unfriendly actions has led to the following conclusions: the legal grounds for responding to unfriendly actions are not specified and are scattered across a large number of regulatory legal acts of various hierarchies; the procedures for imposing different protective measures against unfriendly actions vary; there is no unified approach to the timelines for imposing and enforcing measures to protect Russia's sovereignty from unfriendly actions; often, the imposed measures for sovereignty protection are not properly justified, which creates problems in law enforcement, including in safeguarding the rights and freedoms of individuals and organizations. Having analyzed a significant number of acts, the author concludes that it is necessary to clarify the criteria for classifying actions of foreign states as unfriendly and to adjust the procedural issues related to imposing measures to protect state sovereignty from such actions.

Keywords: sovereignty of the Russian Federation, unfriendly actions, hostile actions, foreign states, administrative and legal protection, public law provision, special economic measures, modern challenges and threats, national security, public authorities; legislative gaps

Cite as: Troshev DB. Unfriendly and Hostile Actions of Foreign States as Grounds for Applying Measures of Administrative and Legal Protection of State Sovereignty. *Lex russica*. 2025;78(9):119-130. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2025.226.9.119-130

Acknowledgments. The study is funded by the Russian Science Foundation (Project No. 24-18-00764).

Введение

Публично-правовое обеспечение государственного суверенитета Российской Федерации предполагает в числе прочего прогнозирование, планирование, подготовку и реализацию объемного комплекса мероприятий, связанных с его защитой, как внутри территориальных границ страны, так и вне их, на международной арене. Во многом защита государственного суверенитета базируется на административно-правовых средствах, приобретая тем самым административно-правовой характер.

В научной литературе представлены различные определения понятия администра-

тивно-правовой защиты¹. Но всё же во многом они сводятся к совокупности правовых и организационных активных мер, нацеленных на предупреждение и устранение угроз для объекта защиты, противодействие деяниям, посягающим на такой объект, привлечение к ответственности субъектов, совершающих указанные деяния, а также восстановление нарушенного состояния объекта. В нашем случае объектом является государственный суверенитет.

Ряд правовых аспектов такой защиты достаточно давно и прочно урегулированы законодательством, отработаны на практике и особых сложностей, как с теоретическим содержанием, так и с правоприменительным воплощением,

¹ См., например: *Кинев А. Ю.* О некоторых проблемах административно-правовой защиты от недобросовестной конкуренции // *Административное право и процесс*. 2022. № 12. С. 27–30; *Асташкина Е. Ю., Труфанов М. Е.* Институт административно-правовой защиты личных неимущественных прав граждан: тенденции совершенствования // *Административное право и процесс*. 2021. № 10. С. 55–58.

не вызывают. Вместе с тем новые вызовы и угрозы породили и новые потребности в научном обосновании и правовом закреплении ряда категорий, имеющих существенное значение для действенности механизма защиты государственного суверенитета. В частности, стоит обратить пристальное внимание на такое понятие, как «недружественные действия иностранных государств». В последние годы приняты ряд федеральных законов, несколько десятков подзаконных актов, даны сотни поручений органов публичной власти страны², так или иначе касающихся реагирования на указанные действия. В науке появилось много работ, анализирующих различные аспекты реагирования на недружественные действия³. Но до сих пор слабоисследованными и противоречивыми в нормативном правовом регулировании остаются понятие недружественных действий иностранных государств, их соотношение со смежными категориями, в частности «враждебными действиями», правовые основания и порядок применения мер административно-правовой защиты суверенитета от недружественных и враждебных действий иностранных государств в условиях современных вызовов и угроз. В то же время от того, насколько четко, детально государство подойдет как к правовому закреплению вышеобозначенной терминологии, так и к регулированию процедурных мероприятий, во многом, на наш взгляд, зависит эффективность публично-правового обеспечения государственного суверенитета.

Понятие недружественных и враждебных действий иностранных государств

Слова «недруг» и «враг» и, соответственно, происходящие от них прилагательные «недружественный» и «враждебный» являются синонимами, например, в Толковом словаре Ожегова применительно к слову «недруг» указывается следующее значение: «То же, что и враг»⁴.

Слово «вражда» понимается как отношения и действия, проникнутые неприязнью, ненавистью⁵. В Карте слов и выражений русского языка⁶ «недруг» — это тот, кто недружелюбно, неприязненно относится к кому-либо, «вражда» — это отношения и действия, проникнутые неприязнью, взаимной ненавистью. Производные от них прилагательные: «недружественный» — отличающийся недоброжелательным, неприязненным отношением (как правило, к другому государству)⁷; «враждебный» — неприязненный, полный вражды, ненависти⁸.

В свою очередь, недружественный акт в словарях юридической тематики⁹ толкуется как действия одного государства против другого государства, его лиц (юридических, физических), не всегда противоправные, но недружелюбные по сути. Пример таковых — неудовлетворение одним государством аргументированных претензий другого государства, которое дипломатическими методами защищает лиц, находящихся под территориальной юрисдикцией первого государства.

Сравнительный этимологический анализ двух терминов: «недружественные» и «враждебные действия» — показывает, что они соотносятся как неагрессивные и не всегда противоправные и крайне агрессивные и противоправные. Таким образом, несмотря на сино-

² См., например: поручения Президента РФ по темам: Антисанкции, «Национальная безопасность», «Экономика и финансы» (URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders> (дата обращения: 20.05.2025)).

³ См., например: Ручкина Г. Ф. Регуляторное воздействие Банка России на финансовый рынок в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций // Банковское право. 2023. № 1. С. 7–11; Плотников И. Г. Развитие и совершенствование национальной инфраструктуры финансового рынка в условиях недружественных действий иностранных государств // Международное публичное и частное право. 2023. № 3. С. 35–39.

⁴ Толковый словарь Ожегова // URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=16516> (дата обращения: 23.05.2025).

⁵ Толковый словарь Ожегова // URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=4006> (дата обращения: 23.05.2025).

⁶ URL: <https://kartaslov.ru/карта-слова/толкование/недруг> (дата обращения: 23.05.2025).

⁷ URL: <https://kartaslov.ru/карта-слова/толкование/недружественный> (дата обращения: 23.05.2025).

⁸ URL: <https://kartaslov.ru/карта-слова/толкование/враждебный> (дата обращения: 23.05.2025).

⁹ См., например: URL: https://gufo.me/dict/law/недружественный_акт (дата обращения: 23.05.2025).

нимичность данных словосочетаний, враждебные действия предполагают более агрессивный характер и высокую степень опасности по сравнению с недружественными, а также явную направленность на дискредитацию суверенитета, нарушение территориальной целостности государств, создание угроз международной безопасности и стратегической стабильности.

В современных политико-правовых реалиях словосочетания «недружественные действия (акции)» и «враждебные действия» в контексте оценки поведения стран коллективного Запада используются достаточно часто, в том числе представителями органов публичной власти, например Президентом РФ в посланиях парламенту страны¹⁰.

Анализ законодательства и подзаконных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что всё же в них словосочетание «недружественные действия» используется намного чаще, чем «враждебные». В частности, недружественным действиям посвящен целый профильный законодательный акт — Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»¹¹ (далее — Закон № 127-ФЗ). Первая его статья очерчивает контуры этого понятия через содержание и направленность таких действий, а именно: 1) санкции (политического, экономического характера) по отношению как к России в целом, так и к ее представителям (физическим, юридическим лицам); 2) действия, угрожающие территориальной целостности нашей страны; 3) действия, нацеленные на дестабилизацию России (политическую, экономическую). Как мы видим, детального описания недружественных действий не дается; их перечень, по смыслу законодательства, может быть максимально обширным. Например, представляется, что к такому можно отнести непринятие иностран-

ным государством мер к дислоцированным на его территории группам мошенников, совершающих в отношении российских граждан и организаций преступные действия посредством цифровых технологий в целях завладения их денежными средствами, что создает прямые угрозы для финансового и экономического суверенитета России.

Помимо Закона № 127-ФЗ, положения, касающиеся определения недружественных действий и перечня их возможных проявлений, мы можем встретить и в ряде иных актов правотворчества различного иерархического уровня. Одним из первых в этом списке стоит назвать Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ, направленный на регулирование специальных экономических и принудительных мер¹² (далее — Закон № 281-ФЗ). Часть 2 ст. 1 Закона трактует недружественные действия как основание применения вышеуказанных мер. Примечательно, что фактически данные действия с точки зрения реакции на них России во многом сходны с деянием международно-правового характера, которое угрожает интересам и безопасности РФ или (и) покушается на свободы, права ее граждан. В целом Закон № 281-ФЗ обходит стороной понятие недружественных действий. Этого же подхода придерживаются и последующие нормативные правовые документы, регулирующие и развивающие сходные и пересекающиеся вопросы, в которых принято содержание недружественных действий обозначать через определение объекта, на который они посягают (могут посягать)¹³.

Обращаясь к актам подзаконным, мы встретим упоминание недружественных действий, например, в Стратегии национальной безопасности нашей страны¹⁴. Пункты 20 и 99 Стратегии описывают их через попытки со стороны зарубежных государств разрушить внутреннее единство России с опорой на социально-экономическую проблематику, протестные движе-

¹⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 // Российская газета. 2021. № 87 ; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.02.2023 // Российская газета. 2023. № 39 ; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 // Российская газета. 2024. № 46.

¹¹ СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3394.

¹² Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» (в ред. от 08.08.2024) // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 44.

¹³ Более подробно о понятии недружественных действий см.: Трошев Д. Б. Административно-правовая защита суверенитета Российской Федерации от недружественных действий иностранных государств : монография. М. : Проспект, 2024.

¹⁴ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

ния, маргинальные группы, поддержку раскола нашего общества, провоцирование внутренней нестабильности в долгосрочной перспективе. Отдельным блоком отстоят недружественные действия, реализуемые посредством новейших технологий информационно-коммуникационного характера.

Понимание вариантов внешнего выражения недружественных действий дает Концепция внешней политики РФ¹⁵ (пп. 8 п. 19, пп. 4 п. 30, п. 36, 38, 39, пп. 3 п. 44, п. 45, 48, пп. 2 п. 50 и др.). Их описания сопровождаются словами: «воспрепятствовать» (союзническому, партнерскому сотрудничеству с рядом стран), «милитаризация» (пространства, региона), «вмешательство во внутренние дела» (в том числе посредством современных технологий), «ограничение доступа, возможностей» (к технологиям или правам в Арктической зоне), «усиление зависимости», «действия в отношении...» (разных объектов и направлений, например морской деятельности или воздушных судов, историко-мемориальных объектов), «русophobia» и пр.

Термин «враждебные действия» также используется в российском нормативном правовом поле, в частности в ст. 317, 328 и 336.2 Кодекса торгового мореплавания РФ от 30.04.1999 № 81-ФЗ¹⁶, п. 20 Доктрины информационной безопасности РФ¹⁷. В публично-правовом смысле данное словосочетание присутствует и в ст. 3 Федерального закона от 23.06.1995 № 93-ФЗ¹⁸, п. 8 Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г.¹⁹, некоторых актах исполнительной власти федерального уровня (приказ Главного командующего ВМФ России, Минтранса России, Госкомрыболовства России от 29.01.2003 № 59/10/28), актах палат российского пар-

ламента (постановление Совета Федерации ФС РФ от 18.11.2020 № 478-СФ)²⁰ и др. Вместе с тем в вышеназванных актах либо понятие враждебных действий не раскрывается вовсе, либо фрагментарно представлены их отдельные проявления, например направленность на подрыв суверенитета, нарушение территориальной целостности, угрозы международному миру, безопасности и стратегической стабильности.

Более того, в официальных высказываниях органов публичной власти и их документах встречается смешение понятий. Например, в рамках заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам 15 декабря 2022 г.²¹ санкции были представлены не в ранге недружественных, а именно как враждебные действия, что, однако, не укладывается в положения Закона № 127-ФЗ.

В связи с изложенным закономерно возникает вопрос, насколько актуально правовое закрепление термина «враждебные действия». Ввиду применяемых коллективным Западом средств и методов противоправного воздействия (в том числе поддержка вооруженных формирований Украины, проведение кибератак, информационно-психологических акций, попытки дестабилизации многонационального российского общества, формирование русофобских настроений в обществе и пр.) они явно не отражают ту степень опасности и угроз для суверенитета России, которую содержит используемое в национальном законодательстве понятие «недружественные действия». В свете вышеобозначенных позиций, а также с учетом потребностей правоприменительной практики в регламентации специальных мер административно-правовой защиты суверенитета РФ предлагается определить в российском нормативном правовом поле категорию «враждебные действия». В рамках реализа-

¹⁵ Указ Президента РФ от 31.03.2023 № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 14. Ст. 2406.

¹⁶ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

¹⁷ Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

¹⁸ Федеральный закон от 23.06.1995 № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2401.

¹⁹ Утверждены Президентом РФ 24 июля 2013 г. № Пр-1753.

²⁰ Постановление Совета Федерации ФС РФ от 18.11.2020 № 478-СФ «Об использовании воинского формирования Вооруженных Сил Российской Федерации в Нагорном Карабахе» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7379.

²¹ Президент РФ: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 23.05.2025).

ции данного предложения проще всего, на первый взгляд, включить «враждебные действия» в профильную Стратегию национальной безопасности РФ, с последующей отсылкой к этому положению Стратегии в прочих федеральных законах, например с формулировкой: «Для целей настоящего Федерального закона понятие “враждебные действия” используется в значении, определяемом Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной...».

Впрочем, результаты изучения большого количества федеральных законов дают понимание, что встречающаяся в них юридико-техническая конструкция «понятие используется в значении, определяемом...» ориентирует на нормы иных федеральных законов, а не на акты подзаконного правотворчества. Например, часть 10 ст. 20.1 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ, регулирующего вопросы лицензирования²², ссылается на Закон, касающийся иностранных инвестиций в стратегические объекты²³, применительно к понятию «иностранный инвестор», а статусный законодательный акт о прокуратуре²⁴ отсылает к Закону о запрете отдельным категориям лиц иметь и открывать счета в зарубежных банках²⁵ в отношении понятия «иностранные финансовые инструменты». Более того, норму-отсылку в вышеобозначенном случае сложно было бы признать корректной, поскольку она указывала бы на документ стратегического планирования, который носит временный характер и по правилам законодательства о стратегическом планировании подлежит корректированию каждые шесть лет²⁶.

С учетом изложенного полагаем, что отсылка в федеральном законодательстве к терминологии

подзаконного нормативного правового акта не позволит должным образом легитимизировать соответствующее понятие. В этой связи категорию «враждебные действия» целесообразно закрепить законодательно, на наш взгляд, посредством внесения в Закон № 127-ФЗ. Одновременно потребуется и корректировка понятия недружественных действий во избежание их дублирования и возможных противоречий не только в нормативных правовых актах, но и в правоприменительной практике, особенно с учетом того, что существующая сегодня трактовка недружественных действий содержит ряд вышеуказанных пробелов.

Тем самым считаем необходимым провести законодательную градацию враждебных и недружественных действий с точки зрения как их определений, так и вводимых мер реагирования.

Относительно юридико-технической конструкции закрепления мер, которые могут применяться в ответ на враждебные или иные недружественные действия, правовым аналогом, как вариант, могут стать положения законодательства о специальных административно-правовых режимах. Обратимся к примеру Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»²⁷, в ст. 11 которого определен общий перечень мер и временных ограничений, возможных для активации при чрезвычайном положении, а в ст. 12 и 13 — дополнительные меры в зависимости от конкретных обстоятельств.

Введение в российское законодательство понятия «враждебные действия» потребует комплексного изменения большого количества законодательных актов. Например, кодифици-

²² Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

²³ Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.

²⁴ Абз. 7 п. 1 ст. 41.9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 39.

²⁵ Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

²⁶ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

²⁷ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

рованных актов о налогах и сборах²⁸, административных правонарушений²⁹, специальных отраслевых законов³⁰ и многих других. Также потребуется корректировка еще более обширного перечня актов подзаконного характера, изданных главой государства, правительством страны, принятых ведомствами исполнительной власти федерального уровня (министерства, службы, агентства). Например, правительственным актом официально определен перечень недружественных для России стран и территорий³¹, который имеет огромное значение для дальнейшего принятия мер реагирования в отношении попавших в соответствующий список объектов. Очевидно, что в целях правовой легитимизации контрмер в ответ на враждебные действия также потребуется аналогичный перечень.

Правовые основания и порядок введения мер административно-правовой защиты суверенитета от недружественных действий иностранных государств в условиях современных вызовов и угроз

Далее обратимся к исследованию правовых оснований введения мер административно-правовой защиты государственного суверенитета от недружественных действий иностранных государств в современных реалиях. Данный вопрос имеет огромное значение не только в контексте обеспечения защиты государственного суверенитета в части публичных интересов, но и с точки зрения защиты частных интересов, а именно граждан России, российских юридических лиц. Широко известная фраза про разлетающиеся

щепки при рубке дров, к сожалению, может описывать ситуацию, когда ответная мера на недружественное действие «катком проедется» по конституционным правам и свободам граждан. Прецеденты попыток оспаривания подзаконных актов, направленных на защиту суверенитета России от недружественных действий «зарубежных партнеров» и ограничивающих, покушающихся, по мнению истцов, на такие права и свободы, уже имеются³².

Правоотношения по защите государственного суверенитета от недружественных действий возникают, изменяются и прекращаются на основаниях, предусмотренных законами и подзаконными правовыми актами.

В первую очередь стоит проанализировать соответствующие положения Законов № 127-ФЗ и № 281-ФЗ. Часть 2 ст. 3 Закона № 127-ФЗ в качестве основания введения мер называет некие обстоятельства, видимо, вытекающие из ч. 1 ст. 1 этого же Закона. Учитывая ранее сформулированный вывод о том, что недружественные действия не всегда могут быть противоправными и в силу этого необязательно предполагают автоматическое реагирование, можно допустить, что подобные основания должны быть детализированы на уровне иных актов. И действительно, мы находим отсылку к таким актам в этой же статье 3, предоставляющей право вводить меры Президенту России. Например, его Указом определено, в каком порядке компенсируется причиненный действиями США ущерб³³. Преамбула Указа закрепляет основания введения мер: недружественные и противоречащие международному праву действия «заокеанского партнера», выделяет пострадавших — Россию и Банк России, декларирует цель мер — защитить национальные

²⁸ П. 5 ст. 126 Налогового кодекса Российской Федерации (части первой) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

²⁹ Примечание 10 к ст. 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

³⁰ Федеральный закон от 04.08.2023 № 470-ФЗ «Об особенностях регулирования корпоративных отношений в хозяйственных обществах, являющихся экономически значимыми организациями» // СЗ РФ. 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6202.

³¹ Распоряжение Правительства РФ 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» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1748.

³² См., например: определение Конституционного Суда РФ от 26.09.2024 № 2281-О // СПС «Консультант-Плюс».

³³ Указ Президента РФ от 23.05.2024 № 442 «О специальном порядке компенсации ущерба, причиненного Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки» // СЗ РФ. 2024. № 22. Ст. 2937.

интересы страны. Слово «суверенитет» в данном Указе отсутствует, вместе с тем очевидна его направленность в том числе на защиту государственного суверенитета, как минимум в экономических и финансовых аспектах.

В иных актах главы государства встречаются и другие описания оснований введения мер защиты, например направленность недружественных действий на ограничение в чем-либо российских граждан, юридических лиц³⁴, Российской Федерации, в том числе в части их прав собственности (лишение незаконного характера или ограничения таких прав³⁵). Кстати, именно такая формулировка наиболее распространена в содержащих меры реагирования президентских актах.

В целом роль подзаконного блока нормативных правовых актов в регламентации различных аспектов защиты государственного суверенитета России велика и охватывает разные субъекты. Например, А. Н. Писарев, исследуя конституционно-правовые основы взаимодействия государства и гражданского общества в обеспечении защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, отмечает, что некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности России, преимущественно создаются и действуют в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации (а именно указами или постановлениями), хотя должны быть урегулированы отдельным федеральным законом³⁶.

Кроме того, следует отметить, что в зависимости от особенностей применения мер защиты суверенитета может быть установлена специфика оснований их введения и применения. Например, статья 4.2 Закона № 127-ФЗ определяет такие особенности для мер, направленных

на обеспечение экономического суверенитета и экономической безопасности РФ, в числе прочего предусматривая делегирование отдельных полномочий Президента РФ Правительству РФ, а также Центральному банку РФ. В качестве примера таких полномочий можно привести установление особого порядка валютного регулирования и валютного контроля.

В свою очередь, часть 2 ст. 1 Закона № 281-ФЗ определяет основания применения специальных экономических мер несколько иначе. В частности, таковые должны отвечать следующим требованиям: представлять собой совокупность обстоятельств; нуждаться в неотлагательной реакции; характеризоваться как международно-правовое деяние либо недружественное действие, исходящее как от государства, так и от его представителей (органы, должностные лица); создавать угрозу России (ее интересам, безопасности) и (или) нарушать права и свободы ее граждан.

Результаты исследования свидетельствуют, что обстоятельства, содержащиеся в Законах № 127-ФЗ и № 281-ФЗ в качестве аргументов введения мер защиты государственного суверенитета от недружественных действий, не исчерпывающие: их список может быть продолжен с опорой на иные нормативные правовые установления. Также предлагаем дополнительно обратить внимание и на ряд следующих аспектов.

1. Наличие прочих, кроме определенных Законами № 127-ФЗ и № 281-ФЗ, оснований введения мер административно-правовой защиты суверенитета.

Для иллюстрации данного тезиса можно обратиться к решению Правительства РФ³⁷ об особенностях государственной итоговой аттестации и приема на обучение в 2025 г. именно как реакции на недружественные акты со стороны зарубежных стран. Но в качестве право-

³⁴ Указ Президента РФ от 07.10.2022 № 723 «О применении дополнительных специальных экономических мер в топливно-энергетической сфере в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 7055.

³⁵ Указ Президента РФ от 03.05.2022 № 252 «О применении ответных специальных экономических мер в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций» // СЗ РФ. 2022. № 19. Ст. 3188.

³⁶ Писарев А. Н. Конституционно-правовые основы взаимодействия государства и гражданского общества в обеспечении защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации // Правосудие. 2024. № 3. С. 99.

³⁷ Постановление Правительства РФ от 01.02.2025 № 77 «Об особенностях проведения государственной итоговой аттестации и приема на обучение в 2025 году» // СЗ РФ. 2025. № 6. Ст. 433.

вой основы такого решения указан законодательный акт³⁸, прямо предоставляющий такое право Правительству РФ. Издание этого акта непосредственно связано с суверенитетом в образовательной среде, к созданию которого стремится Россия³⁹.

В некоторых актах отсылка к федеральным законам, выступившим правовым основанием введения соответствующих мер, отсутствует, например в постановлении, касающемся правил предоставления субсидий туроператорам на возмещение затрат по вывозу туристов⁴⁰.

2. Различный порядок введения мер по защите суверенитета РФ от недружественных действий иностранных государств.

В частности, применительно к данному тезису необходимо учитывать следующие возможные варианты.

А. Решение о введении принимает Президент РФ, детализация этих мер содержится в иных подзаконных актах.

Сошлемся здесь на правительственное постановление, содержащее меры по реализации Указа Президента РФ от 19.12.2023 № 965⁴¹ и касающееся создания ряда обществ с ограниченной ответственностью в топливно-энергетической сфере и утверждения их уставов. Дальнейшая детализация этих мер может происходить за счет издания нормативных право-

вых актов федеральных министерств, служб и агентств⁴². При этом предложения по мерам защиты могут быть инициированы разными субъектами, например Советом Безопасности РФ, Советом Федерации и Государственной Думой ФС РФ, Правительством РФ (ст. 4 Закона № 281-ФЗ).

Б. Решение о введении принимается Правительством РФ, детальное же содержание мер фигурирует в актах подзаконного характера, как в случае установления особенностей разрешительной деятельности⁴³. По словам А. В. Корепиной, положения данного акта — пример моратория на экспертизы в лицензионно-разрешительной сфере⁴⁴.

В. Делегирование полномочий о введении мер иным органам публичной власти. Часть 3 ст. 4.2 Закона № 127-ФЗ прямо предусматривает право Президента РФ передать отдельные полномочия Правительству РФ и (или) Центральному банку РФ в части введения и применения мер воздействия (противодействия), направленных на обеспечение экономического суверенитета и экономической безопасности РФ.

3. Временный характер многих вводимых мер.

В отличие от ряда специальных административно-правовых режимов, например режима

³⁸ Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1596.

³⁹ См., например: Владимир Путин: Россия создаст суверенную систему образования от школы до вуза // URL: <https://rg.ru/2023/03/02/putin-Rossii-sozdast-suverennuiu-sistemu-obrazovaniia-ot-shkoly-do-vuza.html> (дата обращения: 25.03.2024).

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 28.05.2022 № 975 «Об утверждении Правил предоставления в 2022 году субсидий из федерального бюджета туроператорам на возмещение затрат, понесенных при выполнении мероприятий по обеспечению вывоза из иностранных государств туристов, находящихся в соответствии с приобретенным туристским продуктом в иностранных государствах, связанных с ограничениями, вызванными недружественными действиями отдельных иностранных государств в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц» // СЗ РФ. 2022. № 23. Ст. 3803.

⁴¹ Постановление Правительства РФ от 15.06.2024 № 810 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 19 декабря 2023 г. № 965» // СЗ РФ. 2024. № 25. Ст. 3520.

⁴² Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2022 № 750 «О комиссии по вопросам предоставления субсидий из федерального бюджета туроператорам на возмещение затрат, понесенных при выполнении мероприятий по обеспечению вывоза из иностранных государств туристов, находящихся в соответствии с приобретенным туристским продуктом в иностранных государствах, связанных с ограничениями, вызванными недружественными действиями отдельных иностранных государств в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴³ Постановление Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1839.

⁴⁴ Корепина А. В. Экспертиза в условиях мораторного режима // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 7. С. 48.

чрезвычайного положения, законодательство о недружественных действиях не ограничивает какими-либо конкретными сроками действие вводимых мер по защите суверенитета. Указывается лишь, что данные меры подлежат отмене при устранении обстоятельств, послуживших основанием их введения, а срок их применения устанавливается Президентом РФ. Анализ соответствующих актов главы государства показывает, что наиболее распространен подход, при котором акт действует до его отмены, как, например, Указ Президента РФ от 23.04.2021 № 243⁴⁵. Есть и более сложные варианты. Так, некоторые нормы постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336⁴⁶ действовали только в 2022 г. (в части непроведения контрольных (надзорных) мероприятий, плановых проверок при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля), другие же его положения остаются в силе по настоящий день.

Аргументация подобного подхода к срокам действия вводимых мер понятна: с учетом непредсказуемости и многофакторности недружественных действий ограничивать каким-либо конкретным периодом вводимые меры было бы неправильно. Но стоит закрепить в законодательстве разумный срок для ревизии той или иной бессрочной меры, что, на наш взгляд, дополнительно бы дисциплинировало органы исполнительной власти, отвечающие за соответствующие направления работы, вынуждая их проводить своевременную инвентаризацию мер.

4. Отсутствие непосредственной связи вводимых мер с защитой суверенитета, но предположение этого.

Если мы попытаемся охватить меры по защите суверенитета от недружественных действий «зарубежных партнеров», реализуемые с 2022 г., то увидим, что лишь часть из них аргументирована нормами Законов № 127-ФЗ и № 281-ФЗ. Например, будет ли к таковым относиться государственный контроль за соблю-

дением законодательства РФ об иностранных агентах, Положение о котором утверждено актом Правительства РФ?⁴⁷ Пункт 37 этого Положения предполагает в числе прочего оценку сведений о контролируемом лице на предмет предпосылок угрозы суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности и национальным интересам Российской Федерации. Меры реагирования, согласно Закону № 127-ФЗ, могут вводиться в отношении не только государств, но и их должностных лиц и граждан. Статус иностранного агента, в свою очередь, предполагает серьезные ограничения и специальную ответственность. И подобного рода актов и мер много.

В этой связи полагаем: отсутствие сегодня во многих подзаконных актах прямого упоминания суверенитета РФ не свидетельствует о том, что данные меры не направлены на его защиту. Тезис о неразрывной связанности суверенитета государственного с правами, свободами человека и гражданина, балансом публичных и частных интересов уже обоснован в одной из работ автора настоящей публикации⁴⁸. Имеющаяся многообразность и расплывчатость формулировок актов, нечеткость оснований введения мер защиты от недружественных действий зарубежных государств, различающийся процесс их активации обнажают изъяны российского законодательства в этой части и приводят к пониманию важности максимально оперативной его трансформации под реалии сегодняшних и будущих вызовов и угроз государственному суверенитету.

Заключение

Существенная часть совершаемых иностранными государствами и их представителями действий в отношении Российской Федерации, ее граждан и организаций, посягающих на государственный суверенитет, ни фактически, ни юридически не подходит под понятие

⁴⁵ Указ Президента РФ от 23.04.2021 № 243 «О применении мер воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств» // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 2949.

⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 14.01.2023 № 18 «Об утверждении Положения о государственном контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации об иностранных агентах» // СЗ РФ. 2023. № 4. Ст. 640.

⁴⁸ Zubarev S. M., Troshchikov D. B. The Concept and Essence of Public Law Enforcement of State Sovereignty // Kutafin Law Review. 2024. No. 11 (3). P. 569–594.

враждебных действий и выпадает из правового поля. В этой связи в российское законодательство, а именно в Закон № 127-ФЗ, предлагается включить это определение, с указанием на их крайне агрессивный и противоправный характер (по сравнению с недружественными действиями), и акцентировать внимание на их направленности — посягательство на государственный суверенитет России. При этом должны быть четко определены критерии, позволяющие отграничить враждебные действия от недружественных, детально закреплены порядок введения и отмены мер реагирования на враждебные действия, срок действия, исчерпывающим образом определены сами такие меры, а также порядок защиты прав и свобод пострадавших граждан и организаций.

Помимо этого, российское законодательство расплывчато в настоящее время определяет понятие недружественных действий иностранных государств и их ключевые характеристики. В нормативных правовых актах различного иерархического уровня возможные недружественные действия представлены по-разному, в зависимости от предмета регулирования соответствующего акта. Аналогичный вывод актуален и для правовых оснований введения мер административно-правовой защиты государственного суверенитета от недружественных

действий иностранных государств, потому что их конкретизация зачастую является прерогативой Президента России, прочих публичных властных органов, т.е. находится в разряде административного усмотрения.

С одной стороны, сложившаяся практика правоприменения развязывает руки органам публичной власти и позволяет оперативно реагировать на быстро меняющуюся ситуацию, в том числе на международной арене. С другой — создает риски злоупотреблений предоставленными полномочиями и произвольной трактовки правовых оснований для введения исследуемых мер.

В этой связи полагаем, что законодательство должно как минимум содержать более детализированные критерии недружественных действий, которые будут использоваться в качестве аргументов при введении мер защитного характера. Помимо этого, в обновлении и точечной правовой доработке нуждается процесс активации и деактивации мер защиты от недружественных действий, в частности обязательное обоснование причин введения мер в преамбулах нормативных правовых актов, регламентация контроля по срокам действия мер и необходимость своевременной ревизии при изменении обстоятельств, послуживших основанием для введения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Асташкина Е. Ю., Труфанов М. Е. Институт административно-правовой защиты личных неимущественных прав граждан: тенденции совершенствования // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 55–58.

Кинев А. Ю. О некоторых проблемах административно-правовой защиты от недобросовестной конкуренции // Административное право и процесс. 2022. № 12. С. 27–30.

Корепина А. В. Экспертиза в условиях мораторного режима // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 7. С. 42–53.

Писарев А. Н. Конституционно-правовые основы взаимодействия государства и гражданского общества в обеспечении защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации // Правосудие. 2024. № 3. С. 90–103.

Плотников И. Г. Развитие и совершенствование национальной инфраструктуры финансового рынка в условиях недружественных действий иностранных государств // Международное публичное и частное право. 2023. № 3. С. 35–39.

Ручкина Г. Ф. Регуляторное воздействие Банка России на финансовый рынок в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций // Банковское право. 2023. № 1. С. 7–11.

Трошев Д. Б. Административно-правовая защита суверенитета Российской Федерации от недружественных действий иностранных государств : монография. М. : Проспект, 2024. 128 с.

Zubarev S. M., Troshchev D. B. The Concept and Essence of Public Law Enforcement of State Sovereignty // Kutafin Law Review. 2024. No. 11 (3). P. 569–594.

REFERENCES

Astashkina EY, Trufanov ME. Institute of administrative and legal protection of personal non-property rights of citizens: Development trends. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2021;10:55-58. (In Russ.).

Kinev AYu. On some problems of administrative and legal protection from unfair competition. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2022;12:27-30. (In Russ.).

Korepina AV. Examination in the conditions of the moratorium regime. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;7:42-53. (In Russ.).

Pisarev AN. Constitutional and legal bases of interaction between the state and civil society in ensuring the protection of state sovereignty and territorial integrity of the Russian Federation. *Pravosudie [Justice]*. 2024;3:90-103. (In Russ.).

Plotnikov IG. Development and improvement of the national financial market infrastructure in the context of unfriendly actions of foreign states. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*. 2023;3:35-39. (In Russ.).

Ruchkina GF. The regulatory impact of the Bank of Russia on the financial market due to the unfriendly actions of some foreign states and international organizations. *Bankovskoe pravo [Banking Law]*. 2023;1:7-11. (In Russ.).

Troshev DB. Administrative and legal protection of the sovereignty of the Russian Federation from unfriendly actions of foreign states: A monograph. Moscow: Prospekt Publ.; 2024. (In Russ.).

Zubarev SM, Troshev DB. The concept and essence of public law enforcement of state sovereignty. *Kutafin Law Review*. 2024;11(3):569-594.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Трошев Денис Борисович, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса имени Л.Л. Попова Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

д. 9, Садовая-Кудринская ул., г. Москва 125993, Российская Федерация
d.troshev@list.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Denis B. Troshev, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Administrative Law and Procedure named after L.L. Popov, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
d.troshev@list.ru

Материал поступил в редакцию 27 ноября 2024 г.

Статья получена после рецензирования 5 июня 2025 г.

Принята к печати 15 августа 2025 г.

Received 27.11.2024.

Revised 05.06.2025.

Accepted 15.08.2025.