

Система и структура публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета*

А. А. Ситник, М. М. Поляков

Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина,
Российская Федерация, 125993, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

Для цитирования: Ситник, А. А., М. М. Поляков. 2024. «Система и структура публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 949–963. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.402>

Статья посвящена анализу публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета с точки зрения теории систем. Авторы подчеркивают, что рассматриваемая категория не сводится исключительно к совокупности нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере, — подобный подход отражает понимание публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета в узком смысле. С позиции широкого подхода такое обеспечение представляет собой сложноструктурированную систему, состоящую из отдельно взятых элементов, находящихся во взаимосвязи и взаимодействии друг с другом. В качестве элементов указанной системы авторы выделяют цель и принципы публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета (ценностно-ориентирующая подсистема), нормативные правовые акты в данной сфере (нормативная подсистема), субъектов, их права и обязанности в сфере обеспечения внутреннего государственного суверенитета (институционально-компетентностная подсистема), эффективное правоприменение, отражающее реальное воплощение норм права в конкретных жизненных обстоятельствах (подсистема правоприменения), правовую культуру отдельной личности, группы и общества в целом (подсистема правового воспитания и просвещения), а также контроль в рассматриваемой области общественных отношений (контрольная подсистема). Отмечается, что система публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета претерпела существенные изменения в условиях противодействия недружественным действиям США и иных иностранных государств. В частности, это обусловило расширение полномочий федеральных органов исполнительной власти в целях защиты государственного суверенитета, формирование коллективных органов управления с особыми полномочиями, фактическое наделение отдельных решений ненормативного характера статусом нормативных правовых актов и, наоборот, потерю некоторыми нормативными правовыми актами признаков нормативности, появление новых видов государственного контроля и усиление связей между существующими направлениями контрольной деятельности. Подчеркнута необходимость выделения контроля за соблюдением законодательства в сфере противодействия недружественным действиям со стороны США и примкнувших к ним государств и международных организаций в качестве самостоятельного вида государственного контроля.

Ключевые слова: суверенитет, внутренний государственный суверенитет, правовое обеспечение суверенитета, противодействие недружественным действиям, правоприменение, государственный контроль, теория систем.

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 24-18-00764).

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2024

1. Введение

Суверенитет — одна из наиболее разработанных категорий правовой науки. Изучению понятия суверенитета, анализу его сущности, исследованию проблем обеспечения суверенитета посвящали свои труды выдающиеся философы, теоретики права, представители конституционного, международного, административного и иных отраслей права России и зарубежных стран. Зародившееся еще в Средние века в Западной Европе учение о суверенитете постоянно развивалось и совершенствовалось, отражая господствующие на том или ином историческом этапе идеи о природе и сути государства, права, власти, их источнике, пределах и назначении. В немалой степени учение о суверенитете, как и иные социально-политические идеи, трансформировалось вместе с экономическим базисом. Влияние на него оказывали также культурные, религиозные и иные традиции.

Государственный суверенитет диалектичен по своему содержанию. С одной стороны, общепризнано, что он един и неделим, а с другой — констатируется возможность выделения отдельных видов или направлений государственного суверенитета.

Суверенитет объективен по своей сути, но субъективен в плане оценки. В настоящее время отсутствуют единые, общепризнанные и математически точные критерии измерения суверенитета. Как и любые идеальные категории (законность, демократия и др.), суверенитет — оценочное понятие, а любая оценка, как известно, зависит от того, кто ее проводит. Помимо этого, всегда можно найти примеры, иллюстрирующие недостаточность суверенитета в той или иной сфере, в частности в экономике.

Сказанное, однако, не направлено на обесценивание государственного суверенитета как правовой категории, а лишь иллюстрирует некоторые причины невозможности формулирования единой научной теории суверенитета. Повторим: суверенитет — основополагающая идея, лежащая в основе проводимой государством политики и правового регулирования. Ни одно государство, желающее выступать в качестве самостоятельно и независимого актора внутренних и внешних отношений, не может добровольно отказаться от обеспечения своего суверенитета. Равно и отдельным представителям общества не следует принижать значение государственного суверенитета, поскольку благосостояние и безопасность каждого гражданина напрямую связаны с тем, может ли народ (в том числе через выбранные им органы государственной власти) действовать в собственном интересе.

С точки зрения прямых и обратных связей государственный суверенитет и право неразрывно связаны друг с другом. С одной стороны, только независимое и самостоятельное государство может осуществлять правовое регулирование отношений, направленное на обеспечение интересов общества и соответствующее воле народа, а с другой — право является инструментом обеспечения государственного суверенитета, укрепляющим и усиливающим его. Вместе с тем сегодня в правовой науке не уделено достаточного внимания вопросам публично-правового обеспечения государственного суверенитета.

2. Основное исследование

2.1. Понятие публично-правового обеспечения внутреннего суверенитета

В рамках данной работы будут затронуты только аспекты публично-правового обеспечения внутреннего суверенитета. Внешний аспект рассматриваемого явления отражает автономию воли суверенных государственных образований как субъектов международно-правовых отношений. Именно суверенитет позволяет государствам выступать в качестве полноправных участников международных правоотношений, без него территориальные образования могут быть только их объектом. Таким образом, внешний аспект характеризует эманацию суверенитета вовне, а внутренний отражает верховенство государственной власти, ее легитимность, самостоятельность при принятии решений, независимость на своей суверенной территории.

Исследователи все чаще разграничивают частноправовой и публично-правовой подходы к пониманию суверенитета. Так, А. А. Клишас указывает: «С точки зрения частного права суверенитет — это, по сути, реализация принципа свободы договора, основанного на автономии воли сторон правоотношения. Именно посредством реализации суверенных волей экономически свободных субъектов выстраивается гражданский оборот, обеспечивается конкуренция» (Клишас 2019). Подобный подход, безусловно, имеет право на существование, хотя и требует дополнительного обоснования. Как представляется, суверенитет — это в первую очередь публично-правовая категория, и ее необоснованное заимствование со стороны частноправовых отраслей приведет к размыванию сути суверенитета, а также возникновению неоправданных объективной необходимостью разночтений.

Семантически слово «обеспечение» также многогранно. Обеспечить — значит предоставить что-то в необходимом (достаточном) количестве, сделать что-то реальным, возможным, гарантировать, создать необходимые условия, а также защитить, оградить что-то или кого-то от негативного воздействия¹. Этимологически «обеспечение» берет начало от слова «пека», т. е. забота². В свою очередь, «беспека» — беззаботность; «обеспечить» — снять с кого-то заботу о чем-то. Обеспечение демонстрирует внимание и заботу со стороны другого лица; это активные действия по защите, поддержке, снабжению нужными ресурсами кого-то или чего-то.

В теории права и отраслевых юридических науках вопросы правового обеспечения (по сути, его публично-правового сегмента) разрабатывались различными авторами. Мы поддерживаем позицию С. М. Зубарева, который предложил рассматривать понятие «правовое обеспечение» в широком и узком смысле. В широком смысле оно представляет «весь процесс выработки средств юридической регуляции и использования их в практической деятельности субъектов права для дости-

¹ «Значение слова “обеспечить”». *Картаслов.ру*. Дата обращения 17 октября, 2024. <https://kartaslov.ru/значение-слова/обеспечить>.

² «Происхождение слова обеспечить». *ЛГΩ. Этимологические онлайн-словари русского языка*. Дата обращения 17 октября, 2024. <https://lexicography.online/etymology/o/обеспечить>.

жения фактических результатов в конкретной сфере общественных отношений», а в узком (нормативном) — совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов (Зубарев 2004, 72–73). По нашему мнению, подход, сводящий публично-правовое обеспечение только к правовому регулированию (Степанов 2009), методологически неверен — это понятие значительно шире. Предлагаем понимать под публично-правовым обеспечением внутреннего государственного суверенитета совокупность публично-правовых средств, инструментов, способов защиты, поддержания, гарантирования легитимности государственной власти, стабильности баланса публичных и частных интересов, соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

В узком понимании публично-правовое обеспечение внутреннего государственного суверенитета сводится лишь к нормативным правовым актам различной юридической силы, регулирующим организацию и функционирование государственной власти, реализацию ее органами управленческих функций и полномочий, взаимодействие с институтами гражданского общества и бизнесом, принятие мер по обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в изменяющихся условиях. Вместе с тем такой подход излишне упрощает суть анализируемого явления, не принимает во внимание все многообразие и вариативность правовых инструментов обеспечения государственного суверенитета и, соответственно, ведет к недооценке роли права в указанной сфере. В связи с этим с точки зрения широкого подхода публично-правовое обеспечение внутреннего государственного суверенитета представляет собой сложноструктурированную систему правовых средств.

2.2. Система публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета

Общепризнано, что любая система — это совокупность отдельно взятых элементов, которые, находясь во взаимодействии друг с другом, приобретают новые свойства, не характерные для каждого элемента в отдельности (Афанасьев 1981, 18). Таким образом, система — это единое целое, состоящее из относительно обособленных частей (элементов), функционально взаимодействующих между собой для решения общих задач. Между элементами системы образуются связи, без анализа которых невозможно познать всю систему целиком. Система — это качественно новое образование, которое не сводится к простой сумме свойств указанных элементов. Кроме того, сложная система в качестве своих элементов может включать системы второго порядка (подсистемы), для которых также характерны все названные особенности.

Рассмотрение публично-правового обеспечения как системы позволяет наиболее полно описать ее структуру, выявить прямые и обратные связи между отдельными элементами данной системы, установить закономерности их взаимодействия, проследить тенденции развития изучаемой системы, обнаружить основные проблемы, возникающие в процессе публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета, а также дает возможность сформулировать научно-обоснованные предложения, направленные на устранение выявленных недостатков.

Правовая наука в целом признает системность правового обеспечения. Так, по мнению В. А. Козбаненко, эта система образуется из следующих элементов: «...нормы права и его принципы, объективированные в законах, подзаконных нормативных и иных правовых актах; правовые отношения; акты применения норм права; акты реализации прав и обязанностей; государственно-правовые институты; оргструктуры; организационно-правовые меры, средства, приемы, методы, формы и другие элементы юридического опосредования социально значимых явлений, процессов и отношений» (Козбаненко 2002, 20). Также предлагается выделять такие элементы публично-правового обеспечения, как правотворчество, правовое воспитание, правоприменение и контроль (Зубарев 2004, 72).

Исходя из анализа содержания системы публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета, рассмотрим ее структуру, включающую несколько подсистем.

2.2.1. Ценностно-ориентирующая подсистема

Данная подсистема охватывает цель и принципы публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета. Главная ее цель — гарантирование, защита и поддержание самостоятельности, независимости и полноты власти Российской Федерации при решении любых внутригосударственных вопросов, входящих в ее компетенцию.

В юридической литературе в первую очередь принято говорить о принципах самого государственного суверенитета. В частности, выделяют такие его принципы, как политико-юридический характер, атрибутивность, неисчерпаемость и непрерывность (Бредихин, Проценко 2016, 4–6). В целом соглашаясь со сказанным, считаем необходимым разграничить собственно принципы государственного суверенитета и принципы его публично-правового обеспечения. К последним, на наш взгляд, относятся следующие принципы:

— законности; публично-правовое обеспечение государственного суверенитета основывается положениях Конституции РФ³, законов и подзаконных нормативных правовых актов, должно соответствовать им и способствовать реализации закрепленных в них положений;

— единства публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета; гарантирование, защита и поддержание государственного суверенитета относятся к задачам не только Российской Федерации, но и ее субъектов как части государства. Органы местного самоуправления как часть системы публичной власти также обязаны предпринимать меры, направленные на обеспечение государственного суверенитета, поскольку муниципальные образования создаются и функционируют в пределах суверенной территории России;

— защиты прав и законных интересов человека и гражданина; произвольное, необоснованное ограничение государством основополагающих прав и свобод человека и гражданина (даже если это делается под лозунгом защиты суверенитета) создает угрозу государственному суверенитету, а потому недопустимо; согласно Конституции РФ, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, в Рос-

³ Здесь и далее все ссылки на российские нормативные правовые акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 17 октября, 2024. <http://www.consultant.ru>.

сии признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ;

— соразмерности; набор публично-правовых средств обеспечения государственного суверенитета должен отвечать имеющимся угрозам; как недостаточность, так и излишний характер указанных мер будут вести к негативным последствиям для всей системы;

— эффективности; защита и поддержание государственного суверенитета должны осуществляться с использованием наименьшего достаточного количества ресурсов и/или предполагать достижение наилучшего результата с использованием заданного объема ресурсов;

— комплексности; обеспечение государственного суверенитета основывается на нормах различных публично-правовых отраслей, в том числе конституционного, административного, финансового и иных отраслей российского права;

— баланса публичных и частных интересов; обеспечение государственного суверенитета должно основываться на модели правового регулирования, обеспечивающей соразмерность прав и обязанностей частных и публичных субъектов, взаимовыгодном характере их взаимодействия, установлении гарантий для равной реализации и защиты прав; по справедливому замечанию В. П. Уманской, «отсутствие баланса публичных и частных интересов подрывает уровень доверия общества к системе государственного управления, снижает общий уровень правосознания» (Уманская 2017, 93); в то же время публичный интерес должен не противоречить интересам частного характера, а, наоборот, способствовать их реализации; при этом объективно невозможно учесть интересы каждого отдельно взятого частного лица; необходимо признать, что отечественная правовая традиция характеризуется большей склонностью к защите публичного интереса, между тем принцип приоритета публичных интересов в науке критикуется, поскольку «приоритет одного интереса над другим никак не вяжется с их равновесием» (Ядрихинский 2020, 62); в связи с этим, как представляется, следует говорить о том, что государство должно максимально возможным образом стремиться к достижению баланса публичных и частных интересов в процессе обеспечения своего суверенитета, и лишь в случае возникновения неразрешимого конфликта интересов и при исчерпании возможностей для его преодоления следует исходить из приоритета публичных интересов над частными; подобный подход основывается на принципе демократического большинства, так как публичный интерес в итоге выражает волю большей части народа;

— риск-ориентированности; публично-правовое обеспечение государственного суверенитета должно основываться на оценке потенциальных и реальных угроз самостоятельности, независимости и территориальной целостности России; интенсивность и концентрация мер и ресурсов системы обеспечения государственного суверенитета должна зависеть от значимости имеющихся рисков; прогнозирование — одна из важнейших функций рассматриваемой системы.

Перечисленные принципы являются наиболее важными началами системы публично-правового обеспечения государственного суверенитета⁴.

⁴ В то же время приведенный перечень не исчерпывает всего многообразия принципов публично-правового обеспечения государственного суверенитета.

2.2.2. Нормативная подсистема

Нормативная подсистема — это совокупность нормативных правовых актов, на основе которых осуществляется обеспечение внутреннего государственного суверенитета. Краеугольным камнем рассматриваемой подсистемы является Конституция РФ, объявляющая носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). При этом, как точно отмечает В. В. Красинский, не следует отождествлять государственный суверенитет и народовластие, поскольку в истории есть множество примеров суверенных, но недемократических государств (Красинский 2023, 19). Кроме того, Конституция РФ распространяет суверенитет РФ на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4), а также (и это наиболее важно в контексте рассматриваемой темы) предусматривает, что Россия обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности (ч. 2.1 ст. 67). Таким образом, можно констатировать, что Российская Федерация является основным субъектом, обеспечивающим защиту своего суверенитета, — это одновременно и право, и обязанность государства.

Далее в иерархии нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения государственного суверенитета, следует назвать федеральные законы. На сегодняшний день действует более 40 законов, в которых напрямую упоминается о суверенитете (в контексте сферы и территории действия закона, запрета тех или иных действий, направленных на подрыв государственного суверенитета, полномочий отдельных органов по защите суверенитета России и т. д.). Однако это не значит, что в случае отсутствия в законе норм, где применяется слово «суверенитет», такой закон не входит в нормативную подсистему обеспечения внутреннего государственного суверенитета. В то же время ряд законов в большей мере специализирован на защите, гарантировании и поддержании внутреннего государственного суверенитета⁵. Отдельно выделим группу законов, принятых в целях противодействия недружественным действиям со стороны США и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций⁶.

Ведущую роль в борьбе с негативными последствиями ограничительных мер, принятых недружественными государствами и направленных на подрыв устойчивости внутреннего государственного суверенитета, приобрели указы Президента РФ. «Указное» нормотворчество (Гдалевич 2015) выдвигается на передний план в периоды нестабильности, когда правовое регулирование требует гибкости и оперативности. На основании ст. 4.2 Закона № 127-ФЗ Президент РФ вправе принять ряд мер воздействия (противодействия), направленных на обеспечение экономического суверенитета и экономической безопасности РФ⁷. Некоторые из указан-

⁵ См., напр.: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении»; Федеральные законы от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»; от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» (далее — Закон № 414-ФЗ) и др.

⁶ См., напр.: Федеральные законы от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия США и иных иностранных государств» (далее — Закон № 127-ФЗ); от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

⁷ Согласно ч. 2 ст. 4.2 данного закона, такие меры могут предусматривать: 1) установление

ных мер, например требование об обязательной продаже части валютной выручки, ранее устанавливались федеральными законами, что лишний раз доказывает важность нормативных правовых актов главы государства в противодействии недружественным действиям.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 4.2. Закона № 127-ФЗ, Президент РФ имеет право делегировать отдельные полномочия Правительству РФ и/или Банку России. Подзаконные нормативные правовые акты Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, а также Центрального банка РФ составляют неотъемлемую часть нормативной подсистемы обеспечения государственного суверенитета, развивая и уточняя положения законов и указов Президента РФ.

2.2.3. Институционально-компетентностная подсистема

Данная подсистема включает совокупность субъектов, обеспечивающих внутренний государственный суверенитет, их права и обязанности в указанной сфере. Сама система органов, входящих в единую систему публичной власти (федеральных, региональных и местных), является отражением государственного суверенитета. Народ как носитель суверенитета формирует выборные органы власти, которые в дальнейшем назначают должностных лиц иных органов (Председателя Правительства РФ, министров, Председателя Банка России, Председателя и заместителей Председателя Счетной палаты, Генерального прокурора РФ и т. д.), а они, в свою очередь, осуществляют кадровую политику во вверенных им и подведомственных органах и организациях. Таким образом, главным и первоначальным звеном указанной цепи является воля носителя суверенитета.

Получая свои полномочия непосредственно или опосредованно от носителя суверенитета, органы, входящие в единую систему публичной власти, осуществляют свою деятельность в том числе в целях защиты, гарантирования и поддержания независимости и самостоятельности государства. Так, Президент РФ, являясь гарантом Конституции, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Правительство РФ осуществляет меры по защите суверенитета и территориальной целостности РФ (п. 1 ст. 24 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ»). Одним из основных принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, является принцип распространения суверенитета РФ на всю ее территорию (п. 4 ч.1 ст. 2 Закона № 414-ФЗ).

запретов и/или ограничений на осуществление (исполнение) отдельных сделок (операций), в том числе запретов и/или ограничений на осуществление валютных операций; 2) установление особенностей исполнения отдельных обязательств, в том числе изменение валюты обязательства, проведение зачета требований по обязательствам, вытекающим из договоров между резидентами и нерезидентами; 3) необходимость получения специального разрешения на осуществление (исполнение) отдельных сделок (операций), в том числе получения специального разрешения на проведение валютных операций, открытие счетов (вкладов) и проведение операций по ним; 4) необходимость открытия специальных счетов и проведения отдельных операций (в том числе валютных операций) с их использованием; 5) необходимость резервирования при осуществлении отдельных сделок (операций), в том числе резервирования при осуществлении валютных операций, а также установление иных обязательных требований, направленных на обеспечение экономического суверенитета и экономической безопасности РФ.

Несмотря на то что в Федеральном конституционном законе от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ» ничего не говорится о роли судов в обеспечении внутреннего государственного суверенитета, их значение в рассматриваемом направлении сложно переоценить: судебная власть охраняет конституционные, законодательные и иные нормы, обеспечивает верховенство права, выступает гарантом защиты прав и свобод граждан, обеспечивает баланс частных и публичных интересов, подтверждает законность решений органов исполнительной власти, направленных на охрану государственного суверенитета, и в конечном счете обеспечивает единство государства и общества. Суды — важнейшее звено механизма национальной безопасности (Фомин 2019).

Упомянем и об иных органах, которые хотя и не включаются в классическую трехзвенную систему разделения властей, тем не менее играют важную роль в обеспечении внутреннего государственного суверенитета. К ним, в частности, относятся Прокуратура РФ, Счетная палата РФ и Центральный банк РФ. Например, закрепляющий правовой статус Банка России Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)» не содержит норм, прямо упоминающих о функциях и задачах мегарегулятора финансового рынка по защите государственного суверенитета. Между тем законодательно на него возложены задачи по обеспечению устойчивости национальной валюты России, устойчивости и развития финансового рынка, банковской системы и национальной платежной системы РФ. Указанные задачи в совокупности и отражают содержание деятельности Банка России по обеспечению государственного финансового суверенитета, который заключается в создании условий по сохранению устойчивости финансовой системы к «внешним шокам», а также в проведении самостоятельной денежно-кредитной политики⁸.

Одной из особенностей развития институциональной подсистемы обеспечения внутреннего государственного суверенитета стало формирование коллективных органов управления с особыми полномочиями (Трошев 2022). К таким субъектам, в частности, относятся Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ, Рабочая группа Банка России по рассмотрению вопросов выдачи разрешений на осуществление резидентами, нерезидентами операций (сделок) и др.

2.2.4. Подсистема правоприменения

Подсистема правоприменения характеризует реальное воплощение правовых норм, направленных на обеспечение внутреннего государственного суверенитета, применительно к конкретным жизненным обстоятельствам и выражается в принятии правоприменительных актов. По словам С. С. Алексеева, правоприменительные действия включают стадии установления фактических обстоятельств, выбора и анализа норм права, а также решения дела (Алексеев 1982, 330). Данная схема характеризует правоприменительный процесс в общих чертах. В условиях противодействия недружественным действиям, предпринятым со стороны США и примкнувших к ним государств и международных организа-

⁸ «Глава ЦБ перечислила критерии финансового суверенитета России». *Коммерсантъ*. 2023. Дата обращения 17 октября, 2024. <https://www.kommersant.ru/doc/5941603>.

ций, можно выделить ряд особенностей правоприменения в сфере обеспечения внутреннего государственного суверенитета, обусловленных экстраординарным характером угроз. Экспоненциальный рост количества введенных в отношении нашей страны ограничительных мер предопределил необходимость повышения скорости принятия управленческих решений, а также отказа от излишнего формализма в некоторых случаях. Это привело к тому, что отдельные решения ненормативного характера, по сути, стали играть роль нормативных правовых актов. Сказанное, например, характерно для решений Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ, Совета директоров Банка России и указанной выше рабочей группы Центрального банка РФ. Право принимать подобные решения основывается на положениях действующего законодательства. В то же время фактическая подмена нормативных правовых актов ненормативными решениями ведет к снижению уровня гарантий прав физических и юридических лиц, и таким подходом не следует злоупотреблять.

Можно встретить и противоположные примеры, когда нормативные правовые акты теряют отдельные признаки нормативности. Так, из публикаций в СМИ известно о подписании Президентом РФ Указа от 11.10.2023 «Об осуществлении обязательной продажи выручки в иностранной валюте, получаемой отдельными российскими экспортерами по внешнеторговым договорам (контрактам)», который установил обязанность 43 организаций осуществлять репатриацию и продажу причитающейся им валютной выручки на протяжении шести месяцев. Таким образом, данный нормативный правовой акт близок к индивидуальному акту, поскольку распространяется лишь на конкретных поименованных в нем субъектов. При этом указ не был опубликован в целях защиты соответствующих организаций от недружественных действий со стороны отдельных государств.

Правоприменительная практика свидетельствует о расширении полномочий федеральных органов исполнительной власти в целях защиты государственного суверенитета. Здесь можно упомянуть о наделении Минюста России правом осуществлять государственный контроль за соблюдением законодательства РФ об иностранных агентах, Минпромторга России — правом выдавать разовые экспортные лицензии⁹, Банка России — правом выдавать разрешения на оплату резидентом нерезиденту доли, вклада, пая в имуществе (уставном или складочном капитале, паевом фонде кооператива) нерезидента — юридического лица¹⁰ и т. д.

2.2.5. Подсистема правового воспитания и просвещения

Данная подсистема направлена на формирование у физических лиц правовой культуры, позволяющей адекватно воспринимать и сознательно соблюдать или исполнять правовые нормы, направленные на обеспечение государственного сувере-

⁹ Постановление Правительства РФ от 14.05.2022 № 873 «О лицензировании экспорта свинца необработанного, отходов и лома свинцовых».

¹⁰ Указ Президента РФ от 23.11.2022 № 845 «О внесении изменения в Указ Президента РФ от 18.03.2022 № 126 “О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности РФ в сфере валютного регулирования”».

нитета, осознавать важность защиты суверенитета РФ для обеспечения безопасности, устойчивости и развития финансовой системы страны, гарантирования прав и свобод человека и гражданина, защиты благополучия будущих поколений. Одна из важнейших задач правового воспитания в условиях противодействия ограничительным мерам, введенным в отношении России, заключается в сохранении уважения к праву. С сожалением приходится констатировать, что проводимая недружественными России государствами политика, в рамках которой противные основополагающим правовым принципам решения облекаются в легальную форму и узакониваются нормативными правовыми актами, привели к подрыву авторитета права в глобальном масштабе.

2.2.6. Контрольная подсистема

Контроль является завершающей стадией управленческого процесса, на которой происходит оценка эффективности всей системы публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета. На основании полученной обратной связи органы публичной власти могут вносить необходимые корректировки в анализируемую систему.

В условиях противодействия ограничительным мерам, введенным в отношении России со стороны недружественных государств, контроль в сфере обеспечения внутреннего государственного суверенитета характеризуется следующими особенностями:

— появлением новых видов государственного контроля (в качестве примера можно привести уже упоминавшийся государственный контроль за соблюдением законодательства РФ об иностранных агентах);

— расширением сферы «традиционных» видов контроля (в частности, появление новых валютных ограничений обусловило расширение области валютного контроля);

— усилением связей между различными видами контроля (например, на основании Указа Президента РФ от 11.10.2023 Росфинмониторинг, выполняющий функции органа контроля в сфере противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, получил право направлять своих уполномоченных представителей в отдельные организации для осуществления мониторинга и обеспечения соблюдения правил валютного регулирования; таким образом, рассматриваемая служба фактически стала выполнять функции органа валютного контроля).

Представляется, что одна из главных проблем в анализируемой области заключается в отсутствии норм, выделяющих контроль за соблюдением законодательства в сфере противодействия недружественным действиям со стороны США и примкнувших к ним государств и международных организаций в качестве самостоятельного вида государственного контроля, а также наделяющих отдельные органы публичной власти полномочиями по проведению проверок и применению мер принуждения в рамках указанного вида контроля.

3. Выводы

Проводимая Российской Федерацией политика противодействия недружественным действиям, предпринимаемым США и примкнувшими к ним государствами и международными организациями, вызвала к жизни очередную волну повышенного научного интереса к анализу государственного суверенитета. Не будет преувеличением сказать, что наша страна столкнулась с экзистенциальной угрозой своего существования. При этом беспрецедентный характер и интенсивность ограничительных мер, введенных в отношении России, требуют формулирования принципиально новых научных концепций, которые отвечали бы масштабам существующих рисков. Одной из наименее разработанных сегодня является категория публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета. Хотя в науке имеются труды, затрагивающие отдельные аспекты указанной темы, следует признать, что публично-правовое обеспечение внутреннего государственного суверенитета редко представляется в качестве системного, структурно организованного явления.

На основе проведенного исследования определено, что публично-правовое обеспечение внутреннего государственного суверенитета представляет собой совокупность публично-правовых средств, инструментов, способов защиты, поддержания, гарантирования легитимности государственной власти, стабильности баланса публичных и частных интересов, соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Публично-правовое обеспечение внутреннего государственного суверенитета — это сложная система, состоящая из отдельных, взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, группирующихся в системы второго порядка (подсистемы). В качестве элементов указанной системы выступают цель и принципы публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета (ценностно-ориентирующая подсистема), совокупность нормативных правовых актов в данной сфере (нормативная подсистема), субъекты, их права и обязанности в сфере обеспечения внутреннего государственного суверенитета (институционально-компетентностная подсистема), эффективное правоприменение, отражающее реальное воплощение норм права в конкретных жизненных обстоятельствах (подсистема правоприменения), правовая культура отдельной личности, группы и общества в целом (подсистема правового воспитания и просвещения), а также контроль в рассматриваемой области общественных отношений (контрольная подсистема).

Система публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета меняется под воздействием недружественных мер, направленных на дестабилизацию экономики и социально-политической обстановки России. Экстраординарный характер угроз внутреннему национальному суверенитету нашей страны предполагает введение дополнительных ограничений для частных лиц, а также отказ от излишнего формализма при принятии отдельных решений. Вместе с тем каждая такая мера должна быть оценена и соотнесена с другими элементами рассматриваемой системы, чтобы не создать излишние обременения для частных субъектов. Следует понимать, что пределы государственного суверенитета неразрывно связаны с правами и свободами человека и гражданина. Произволь-

ное ограничение основополагающих прав и свобод человека и гражданина, даже если оно формально направлено на обеспечение государственного внутреннего суверенитета, может привести к негативным последствиям, и, таким образом, его следует рассматривать как угрозу государственному суверенитету. Государство должно проводить взвешенную и обоснованную политику в сфере публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета, направленного на поиск модели, максимально способствующей достижению баланса публичных и частных интересов.

Библиография

- Алексеев, С. С. 1982. *Общая теория права*. М.: Юрид. лит.
- Афанасьев, В. Г. 1981. *Общество: системность, познание и управление*. М.: Политиздат.
- Бредихин, А. Л., Е. Д. Проценко. 2016. «Принципы и свойства государственного суверенитета». *Академический юридический журнал* 3 (65): 4–12.
- Гдалевич, И. А. 2015. «“Указное” нормотворчество в российском правовом пространстве». *Вестник Таганрогского института им. А. П. Чехова* 5: 385–389.
- Зубарев, С. М. 2004. *Правовое обеспечение реформы уголовно-исполнительной системы*. М.: Изд-во Гос. ун-та управления.
- Клишас, А. А. «Суверенитет и новые вызовы с точки зрения права». *Совет Федерации РФ*. 2019. Дата обращения 17 октября, 2024. <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/100773>.
- Козбаненко, В. А. 2002. *Правовое регулирование и правовое обеспечение государственного управления: сущность и содержание*. М.: Ин-т повышения квалификации госслужащих.
- Красинский, В. В. 2023. *Защита государственного суверенитета*. М.: Норма.
- Степанов, Д. Г. 2009. «Публично-правовое обеспечение предпринимательской деятельности». *Вестник Московского университета МВД России* 3: 227–232.
- Трошев, Д. Б. 2022. «Особенности нормативного правового регулирования административно-правовой защиты суверенитета Российской Федерации от недружественных действий иностранных государств». *Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)* 11: 88–96.
- Уманская, В. П. 2017. «Баланс публичных и частных интересов в государственном управлении». *Федерализм* 1: 93–104. <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2017-1-93-104>
- Фомин, А. А. 2019. «Судебная власть в механизме национальной безопасности Российской Федерации». *Правовое государство: теория и практика* 1 (65): 157–164.
- Ядрихинский, С. А. 2020. «Принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства: поиск компромисса». *Актуальные проблемы российского права* 15 (1): 62–71. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.110.1.062-071>

Статья поступила в редакцию 16 июня 2024 г.;
рекомендована к печати 30 июля 2024 г.

Контактная информация:

Ситник Александр Александрович — д-р юрид. наук, доц.; <https://orcid.org/0000-0002-6474-1145>,
aasitnik@msal.ru

Поляков Максим Михайлович — канд. юрид. наук, доц.; <https://orcid.org/0000-0002-9357-0963>,
mmpolyakov@msal.ru

System and structure of public-legal support of internal state sovereignty*

A. A. Sitnik, M. M. Polyakov

Kutafin Moscow State Law University,
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993, Russian Federation

For citation: Sitnik, A. A., M. M. Polyakov. 2024. “System and structure of public-legal support of internal state sovereignty”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 949–963. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.402> (In Russian)

The article is devoted to the analysis of public-legal support of internal state sovereignty from the point of view of systems theory. It is emphasized that the category under consideration is not limited exclusively to a set of normative legal acts regulating public relations in the relevant sphere — this approach reflects the understanding of public-legal support for internal state sovereignty in a narrow sense. From the point of view of a broad approach, it is a complexly structured system consisting of individual elements that are interconnected and interact with each other. As elements of this system, the authors distinguish the purpose and principles of public-legal support for internal state sovereignty (value-oriented subsystem), normative legal acts in this area (normative subsystem), subjects, their rights and obligations in the field of ensuring internal state sovereignty (institutional and competence subsystem), effective law enforcement, reflecting the real implementation of the national legislation of the Russian Federation, legal norms in specific life circumstances (subsystem of law enforcement), the legal culture of an individual, group and society as a whole (subsystem of legal education and enlightenment), as well as control in the field of public relations under consideration (control subsystem). It is noted that the system of public-legal support for internal state sovereignty has undergone significant changes in the context of countering unfriendly actions of the United States and other foreign states. In particular, this led to the expansion of the powers of federal executive bodies in order to protect state sovereignty, the formation of collective management bodies with special powers, the actual granting of individual decisions of a non-normative nature with the status of normative legal acts and, conversely, the loss of some normative legal acts of signs of normality, the emergence of new types of state control and strengthening.

Keywords: sovereignty, internal state sovereignty, public legal support of sovereignty, counteraction to unfriendly actions, law enforcement, state control, systems theory.

References

- Afanas'ev, V. G. 1981. *Society: Consistency, cognition and management*. Moscow, Politizdat Publ. (In Russian)
- Alekseev, S. S. 1982. *General theory of law*. Moscow, Iuridicheskaya literatura Publ. (In Russian)
- Bredikhin, A. L., E. D. Protsenko. 2016. “Principles and properties of State sovereignty”. *Akademicheskii iuridicheskii zhurnal* 3 (65): 4–12. (In Russian)
- Fomin, A. A. 2019. “Judicial power in the national security mechanism of the Russian Federation”. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* 1 (65): 157–164. (In Russian)
- Gdalevich, I. A. 2015. “Decree’ rule-making in the Russian legal space”. *Vestnik Taganrogskogo instituta imeni A. P. Chekhova* 5: 385–389. (In Russian)
- Iadrikhinskii, S. A. 2020. “The principle of priority of public interests in the financial activities of the state: Finding a compromise”. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* 15 (1): 62–71. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.110.1.062-071> (In Russian)

* The research was supported by the Russian Science Foundation (project no. 24-18-00764).

- Klishas, A. A. 2019. "Sovereignty and new challenges from a legal perspective". *Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation*. Accessed October 17, 2024. <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/100773>. (In Russian)
- Kozbanenko, V. A. 2002. *Legal regulation and legal support of public administration: essence and content*. Moscow, Institut povysheniia kvalifikatsii gossluzhashchikh Publ. (In Russian)
- Krasinskii, V. V. 2023. *Protection of State sovereignty*. Moscow, Norma Publ. (In Russian)
- Stepanov, D. G. 2009. "Public-legal support of entrepreneurial activity". *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* 3: 227–232. (In Russian)
- Troshev, D. B. 2022. "Features of regulatory legal regulation of administrative and legal protection of the sovereignty of the Russian Federation from unfriendly actions of foreign states". *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGlUA)* 11: 88–96. (In Russian)
- Umanskaia, V. P. 2017. "Balance of public and private interests in public administration". *Federalizm* 1: 93–104. <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2017-1-93-104> (In Russian)
- Zubarev, S. M. 2004. *Legal support for the reform of the penitentiary system*. Moscow, Izdatel'stvo Gosudarstvennogo universiteta upravleniia Publ. (In Russian)

Received: June 16, 2024

Accepted: July 30, 2024

Authors' information:

Alexander A. Sitnik — Dr. Sci. in Law, Associate Professor; <https://orcid.org/0000-0002-6474-1145>,
aasitnik@msal.ru

Maksim M. Polyakov — PhD in Law, Associate Professor; <https://orcid.org/0000-0002-9357-0963>,
mmpolyakov@msal.ru