



**Сергей Михайлович
ЗУБАРЕВ,**

заведующий кафедрой
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
smzubarev@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Стратегические акты управления как форма управленческого решения в области обеспечения национальной безопасности и государственного суверенитета Российской Федерации: проблемы иерархии¹

Аннотация. В статье обосновывается взаимосвязь между государственными управленческими решениями и стратегическими актами управления. Последние выступают основой не только для построения системы правовых актов управления в области обеспечения национальной безопасности как важнейшего компонента государственного суверенитета Российской Федерации, но и для принятия и реализации управленческих решений в этой области. Сделан вывод о необходимости уточнения содержания документов стратегического планирования и придания им правовой определенности, системности и иерархичности. Проанализированы виды этих документов: стратегии, основы государственной политики, доктрины, концепции, государственные программы. Аргументирована следующая модель иерархии стратегических актов управления в области национальной безопасности: стратегия национальной безопасности Российской Федерации — концептуальные акты (основы государственной политики, доктрины, концепции) по важнейшим направлениям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации — стратегии по важнейшим направлениям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации — государственные программы Российской Федерации по важнейшим направлениям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: государственное управленческое решение, стратегический акт управления, национальная безопасность, государственный суверенитет, иерархия, стратегия, основы государственной политики, доктрина, концепция, государственная программа.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.026-035

Sergey M. ZUBAREV,

*Head of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Dr. Sci. (Law), Professor

smzubarev@msal.ru

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

**Strategic acts of management as a form of managerial
decision-making in the field of ensuring national security
and state sovereignty of the Russian Federation:
problems of hierarchy**

Abstract. *The article substantiates the relationship between state management decisions and strategic management acts. The latter are the basis not only for building a system of legal acts of management in the field of ensuring national security as the most important component of state sovereignty of the Russian Federation, but also for the adoption and implementation of managerial decisions in this field. It is concluded that it is necessary to clarify the content of strategic planning documents and to give them legal certainty, systematicity and hierarchy. The types of these documents are analyzed: strategies; state policy frameworks; doctrines; concepts; state programs. The following model of hierarchy of strategic acts of management in the field of national security is argued: strategy of national security of the Russian Federation — conceptual acts (bases of state policy, doctrines, concepts) on the most important directions of ensuring national security of the Russian Federation — strategies on the most important directions of ensuring national security of the Russian Federation — state programs of the Russian Federation on the most important directions of ensuring national security.*

Keywords: *state management decision, strategic act of management, national security, state sovereignty, hierarchy, strategy, public policy framework, doctrine, concept, state program.*

События последних двух лет, резко обострившие международную и военно-политическую ситуацию, по сути, поставили вопрос о существовании Российской Федерации как суверенного государства. Поэтому обеспечение национальной безопасности как важнейшего компонента государственного суверенитета во всем его многоаспектном содержании становится центральным элементом деятельности всех органов публичной власти и должностных лиц.

Ежедневно государственным аппаратом в рамках реализации своих полномочий принимается множество управленческих решений, направленных на поддержание должного состояния и совершенствование военной, экономической, экологической и иных видов безопасности. К сожалению, решения по аналогичным вопросам, принимаемые на различных уровнях публичного, и прежде всего государственного, управления не отличаются взаимосвязанностью и взаимообусловленностью, порой прослеживается их противоречивость, протубельность или



дублирование. Это объясняется не только недостаточным уровнем соответствующей подготовки государственных управленческих кадров, но и, что встречается часто, отсутствием должной системности в их принятии и реализации.

Мы разделяем точку зрения Ю. А. Тихомирова о том, что необходимо «соблюдение строгой целевой ориентации управления, когда национальные цели и стратегии решения задач последовательно реализуются с помощью системы взаимосвязанных решений. Так бывает, к сожалению, не всегда, и нередко решения то принимаются с опозданием, то с ошибками, то хаотично. Нужно учитывать своего рода дерево целей, которые как бы движутся по уровням от общего к частному и тем самым связывают исполнителей»².

Для исполнительных органов публичной власти древо целей их деятельности формируется как в законодательных актах, так и в стратегических документах планирования, которые представляют собой стратегические управленческие решения, облеченные в форму стратегического акта управления. По мнению автора, стратегический акт управления — официальный документ, изданный в установленном порядке Президентом РФ или Правительством РФ и содержащий правовые нормы, определяющие цели, задачи, содержание и способы реализации государственной политики по обеспечению и защите национальных интересов и достижению стратегических национальных приоритетов Российской Федерации в долгосрочной перспективе³.

Подобный вывод в полной мере соответствует теории правового акта управления (административного акта), которая предполагает, что государственные управленческие решения «находят свое нормативное оформление в правовых и индивидуальных актах управления»⁴.

В этой связи стратегические акты управления приобретают первоочередное значение для комплексного обеспечения национальной безопасности и государственного суверенитета страны в целом. С одной стороны, такие акты имеют базовый характер, формируя структуру и содержание системы правовых актов управления в области обеспечения национальной безопасности. С другой стороны, они создают стратегическую основу для принятия и реализации государственных управленческих решений любого уровня. Однако здесь существует ряд проблем, требующих дополнительного осмысления.

Прежде всего требуется уточнение и законодательное закрепление иерархии видов стратегических актов управления в рассматриваемой области. Круг таких документов законодательно не ограничен. Согласно пп. «в» п. 1 ч. 3 ст. 11

² Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации : монография / отв. ред. С. М. Зубарев. М. : Проспект, 2023. С. 11.

³ См. подробно: *Зубарев С. М.* Стратегические акты управления в области обеспечения национальной безопасности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11. С. 21—29.

⁴ См.: *Максимов А. А.* Специфика, сущность и алгоритм выработки управленческого решения в системе органов безопасности России // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 40—43 ; *Волков К. С.* Сущностные характеристики понятия «правовой акт управления органов внутренних дел» // Административное право и процесс. 2023. № 9. С. 65—68.

Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) к ним отнесены: «стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»⁵. Рассмотрим перечисленные виды стратегических актов управления подробнее.

Стратегии

Существуют различные толкования понятия «стратегия», в разнообразных определениях его содержание варьируется от «искусства ведения войны»⁶ до «плана действий в условиях неопределенности»⁷. При этом практически везде под стратегией подразумевается определение долгосрочной цели, путей и этапов ее достижения.

Основным актом в рассматриваемой области является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400⁸, что закреплено законодательно. Согласно ч. 4 ст. 18 Федерального закона № 172-ФЗ «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации является базовым документом в области планирования развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором определяются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации». Главное достоинство базового документа — наличие четко обозначенных целей и задач по достижению каждого стратегического национального приоритета, требующих конкретизации и уточнения в отраслевых стратегических актах управления. Тем самым под влиянием положений основного акта должна создаваться и корректироваться вся система стратегических актов управления в области обеспечения национальной безопасности.

⁵ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Большой словарь иностранных слов // URL: <http://rus-yaz.niv.ru/doc/foreign-words-big/index.htm> (дата обращения: 12.01.2024).

⁷ См.: Экономика. Толковый словарь // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/19736 (дата обращения: 10.01.2024).

⁸ См.: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



В развитие основополагающего акта подготовлены и реализуются многочисленные стратегии⁹, основы государственной политики¹⁰, доктрины¹¹ и т.д., представляющие собой стратегические управленческие решения по различным направлениям обеспечения национальной безопасности. При условии соблюдения логичности и последовательности их принятия сложившееся положение дел в стратегическом планировании можно было бы только приветствовать. Однако разнообразие видов создает серьезные трудности в определении значимости конкретного вида стратегических актов управления для формирования государственной политики по достижению конкретного стратегического национального приоритета, организации ее правового обеспечения и практической реализации.

Для придания системности стратегическим актам управления и выстраивания их иерархии логично предположить, что по своему статусу любая стратегия, утвержденная Президентом РФ, должна доминировать среди стратегических актов управления в конкретной области обеспечения национальной безопасности, определяя последовательную деятельность органов публичной власти по достижению целей отдельного стратегического национального приоритета Российской Федерации. Современное стратегическое планирование знает подобные примеры. Реализация такого стратегического национального приоритета, как экономическая безопасность, конкретизируется в положениях Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года¹² и далее — в принятых в ее развитие доктринах¹³.

При целесообразности подобного нормативного решения с точки зрения формальной логики оно вызывает сомнение с гносеологических позиций, так как термин «доктрина» трактуется как «систематизированное политическое,

⁹ См., например: Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» ; Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ См., например: Указ Президента РФ от 01.01.2018 № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» ; Указ Президента РФ от 20.12.2016 № 696 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См., например: Указ Президента РФ от 31.07.2022 № 512 «б утверждении Морской доктрины Российской Федерации» ; Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» ; Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² См.: Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации», Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации», Указ Президента РФ от 26.10.2023 № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

идеологическое или философское учение, концепция, совокупность принципов»¹⁴. То есть, по сути, доктрина носит выраженный политический и идеологический характер, отражает только общие подходы, а соответственно, должна выступать в качестве основы для разработки и принятия стратегии. Поэтому более точным представляется порядок принятия стратегических актов управления в области экологической безопасности. Так, в 2002 г. была принята Экологическая доктрина Российской Федерации¹⁵, в 2012 г. — Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года¹⁶, а в 2017 г. — Стратегия экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года¹⁷.

Однако логичность принятия перечисленных актов не помогла избежать содержательных ошибок. В этих документах закреплены сходные принципы, цели и задачи по обеспечению экологической безопасности, однако между собой они не взаимосвязаны, а меры по их реализации не согласованы. Справедливо мнение Н. Г. Жаворонковой и Ю. Г. Шпаковского: «Но, поскольку эти принципы (указанные в Экологической доктрине Российской Федерации. — С. 3.), повторенные неоднократно в других документах стратегического планирования и даже в экологическом законодательстве, весьма трудно и неэффективно воплощались на протяжении десятилетий в жизнь, необходимо произвести ревизию не столько принципов и стратегических целей (задач), сколько самого содержания доктрины и механизмов ее выполнения»¹⁸.

Основы государственной политики и доктрины

Практически невозможно различить по целевой направленности и смысловому содержанию такие виды стратегических актов управления, как основы государственной политики и доктрины. В большинстве своем они позиционируются как документы стратегического планирования, которые отражают официальные взгляды в какой-либо области обеспечения национальной безопасности, также в этих документах могут определяться цели, задачи и основные направления государственной политики¹⁹. Как правило, подобные акты во многом абстрактны и тео-

¹⁴ См.: Философский энциклопедический словарь // URL: <https://rusphilosophicalenc.slovaronline.com/3477ДОКТРИНА> (дата обращения: 15.01.2024).

¹⁵ См.: распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30.04.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Доктрина экологического права: теоретико-методологические проблемы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 5. С. 40.

¹⁹ См., например: Указ Президента РФ от 12.04.2021 № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной инфор-



ретизированы, носят в большей мере декларативный, идеологический характер, а потому способны стать основой для разработки и принятия иных документов стратегического планирования в конкретной области обеспечения национальной безопасности, и в первую очередь стратегий.

К примеру, в 2020 г. с разницей в несколько месяцев было принято два документа, направленных на защиту национальных интересов Российской Федерации в Арктике: Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года и Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года. Эти документы утверждены, соответственно, Указами Президента РФ от 05.03.2020 № 164 и от 26.10.2020 № 645²⁰. В пункте 1 указанной Стратегии прямо говорится, что она разработана в целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г. Подобный алгоритм принятия стратегических актов управления следует признать правильным.

Другие документы в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Законодатель не определяет, какие еще виды документов стратегического планирования могут приниматься в рассматриваемой области. Анализ соответствующего нормативного массива позволяет отнести к таковым концепции и государственные программы Российской Федерации.

В общенаучном контексте концепция традиционно представляет собой «систему взглядов, ведущий замысел, определенный способ понимания, трактовки какого-либо явления»²¹. По своему смыслу концепции близки доктринам и зачастую эти термины используются как синонимы. Несмотря на отсутствие в Федеральном законе № 172-ФЗ указания о таком виде документов стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности, концепции

мационной безопасности» ; Указ Президента РФ от 02.06.2020 № 355 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания» ; Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» ; Указ Президента РФ от 31.07.2022 № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: Указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» ; Указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645 (ред. от 12.11.2021) «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Философский энциклопедический словарь // URL: <https://rus-philosophicalenc.slovaronline.com/3477ДОКТРИНА> (дата обращения: 15.01.2024).

в значительном количестве принимались как до вступления данного Закона в силу²², так и после этого²³.

Отдельные из них по смысловому значению соответствуют наименованию и представляют собой систему взглядов «на обеспечение общественной безопасности»²⁴, «на цели, задачи, принципы и основные направления государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» и т.п.²⁵

Вместе с тем многие концепции по своей структуре и содержанию являются аналогом стратегий. Неслучайно первоначально основной стратегический акт управления в области обеспечения национальной безопасности именовался концепцией²⁶. Концептуальные акты, играющие, по сути, роль стратегий в отдельных областях обеспечения национальной безопасности, приняты и в недавнем прошлом, к примеру Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы.

Безусловно, для гармонизации системы стратегических актов управления разумно было бы произвести замену подобных концепций на стратегии. Это касается и тех концепций, которые позиционируются как система взглядов, но содержат многие положения, присущие стратегиям. Например, Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, Концепция внешней политики Российской Федерации²⁷ являются основными стратегическими актами управления в соответствующей области обеспечения национальной безопасности.

Особое место среди стратегических актов управления в области обеспечения национальной безопасности занимают государственные программы Российской Федерации. Согласно ст. 28 Федерального закона № 172-ФЗ они разрабатываются федеральными органами исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной

²² См., например: Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» ; Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009) // СПС «КонсультантПлюс».

²³ См., например: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы» ; Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (утв. Президентом РФ 30.05.2018).

²⁴ См.: Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ См.: Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 (ред. от 24.05.2016) «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ См.: Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 и 10.01.2000 № 24 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ См.: Указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



безопасности Российской Федерации. Программы утверждаются Правительством РФ, их финансовое обеспечение осуществляется за счет бюджета Российской Федерации (п. 2 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ).

Государственная программа Российской Федерации содержит комплекс планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации²⁸. В области обеспечения национальной безопасности в настоящее время реализуются 9 государственных программ: «Обеспечение обороноспособности страны»; «Обеспечение государственной безопасности»; «Обеспечение защиты личности, общества и государства»; «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» и др.²⁹ По сути, именно государственные программы обеспечивают исполнение стратегических актов управления, принятых в рамках целеполагания на федеральном уровне.

Таким образом, с учетом теоретических положений модель иерархии стратегических актов управления в области национальной безопасности можно представить в следующем виде. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации — базовый стратегический акт управления, на основе которого разрабатываются и принимаются концептуальные акты (основы государственной политики, доктрины, концепции) по важнейшим направлениям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Соответствующие концептуальные акты, в свою очередь, становятся основой для формирования отраслевых стратегий по важнейшим направлениям обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которые подлежат утверждению указами Президента РФ. Для их практической реализации Правительством РФ принимаются государственные программы Российской Федерации.

Закрепление подобной модели в Федеральном законе № 172-ФЗ и использование ее на практике позволит на основе базового акта — Стратегии национальной безопасности Российской Федерации создать стройную систему стратегических актов управления в конкретной области обеспечения национальной безопасности, тем самым обеспечив логичность и последовательность принятия и реализации стратегических государственных управленческих решений, направленных на укрепление государственного суверенитета, усиление их взаимосвязи и взаимозависимости.

²⁸ См.: Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786, ред. от 14.04.2022) «О системе управления государственными программами Российской Федерации». П. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р (ред. от 21.09.2023) «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Большой словарь иностранных слов // URL: <http://rus-yaz.niv.ru/doc/foreign-words-big/index.htm> (дата обращения: 12.01.2024).
2. Волков К. С. Сущностные характеристики понятия «правовой акт управления органов внутренних дел» // Административное право и процесс. — 2023. — № 9. — С. 65—68.
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Доктрина экологического права: теоретико-методологические проблемы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 5. — С. 26—45.
4. Зубарев С. М. Стратегические акты управления в области обеспечения национальной безопасности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 11. — С. 21—29.
5. Максимов А. А. Специфика, сущность и алгоритм выработки управленческого решения в системе органов безопасности России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 3. — С. 40—43.
6. Экономика. Толковый словарь // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/19736 (дата обращения: 10.01.2024).
7. Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации : монография / отв. ред. С. М. Зубарев. — М. : Проспект, 2023.
8. Философский энциклопедический словарь // URL: <https://rusphilosophicalenc.slovaronline.com/3477ДОКТРИНА> (дата обращения: 15.01.2024).