



**Денис Борисович
ТРОШЕВ,**

доцент кафедры
административного права
и процесса

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук

d.troshev@list.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Правовые формы управленческих решений Президента Российской Федерации по обеспечению государственного суверенитета¹

Аннотация. В публикации отмечены трансформация в последние годы подходов к суверенности Российского государства и объемность круга субъектов, уполномоченных на подготовку, принятие, реализацию и контроль управленческих решений по обеспечению государственного суверенитета. Автор акцентирует внимание на ключевой роли Президента РФ в обеспечении государственного суверенитета и рассматривает правовые формы его управленческих решений в этой области. По итогам исследования сформулирован вывод, что в настоящее время нормативными правовыми актами (за рядом исключений) не определено, в каких правовых формах должны приниматься управленческие решения Президента РФ по обеспечению государственного суверенитета в тех или иных конкретных случаях. Также преимущественно не установлены основания и специфика принятия таких решений. Тщательное правовое урегулирование этих вопросов усилило бы эффективность соответствующих мер, снизило дублирование правовых предписаний и минимизировало административное усмотрение при принятии управленческих решений по обеспечению государственного суверенитета.

Ключевые слова: государственный суверенитет, управленческие решения, публичная власть, Президент РФ, правовые формы.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.100-107

Denis B. TROSHEV,

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

d.troshev@list.ru

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

Legal forms of administrative decisions of the President of the Russian Federation on ensuring state sovereignty

Abstract. The publication notes the transformation in recent years of approaches to the sovereignty of the Russian state and the volume of the range of subjects authorized to prepare, adopt, implement and control management decisions to ensure state sovereignty.

The author focuses on the key role of the President of the Russian Federation in ensuring state sovereignty and examines the legal forms of his managerial decisions in this area.

According to the results of the study, the conclusion is formulated that currently regulatory legal acts (with a number of exceptions) do not define in what legal forms the administrative decisions of the President of the Russian Federation should be made to ensure state sovereignty in certain specific cases. Also, the grounds and specifics of making such decisions are mostly not established. A thorough legal settlement of these issues would enhance the effectiveness of appropriate measures, reduce duplication of legal regulations and minimize administrative discretion in making managerial decisions to ensure State sovereignty.

Keywords: *state sovereignty, management decisions, public authority, the President of the Russian Federation, legal forms.*

Происходящие в последние годы события на международной и внутрироссийской арене, в том числе общественно-политического и социально-экономического характера, трансформируют подходы к суверенности. По словам помощника Президента РФ по экономике М. С. Орешкина, «суверенитет не означает изоляцию. В то же время произошло осознание критичности самодостаточности, и в эту гонку включились практически все страны»². Эта тенденция нашла отражение и в Конституции РФ, дополненной посредством внесения поправок скорректированным положением ч. 2.1 ст. 67 об обеспечении Россией своего суверенитета и территориальной целостности, а также о недопущении действий и призывов к ним по отчуждению части территории нашей страны.

Обеспечение государственного суверенитета — задача мегаобъемная, комплексная, затрагивающая различные сферы, отрасли, направления и нашедшая законодательное отражение в большом количестве нормативных правовых актов по вопросам обороны, безопасности, экономики, финансов, энергетики, продовольствия, образования и др. Только документов, относящихся, например, к стратегическим, множество. Так, в ряде общероссийских концепций, стратегий и доктрин упоминаются механизмы обеспечения государственного суверенитета, и это не только профильная Стратегия национальной безопасности³, но и Доктрина информационной безопасности⁴ и другие акты.

Соответственно, широк и круг субъектов, уполномоченных на подготовку, принятие, реализацию и контроль управленческих решений по обеспечению государственного суверенитета. Можно утверждать, что в той или иной степени такой компетенцией обладают практически все органы, входящие в единую систему публичной власти России. Координация деятельности названных органов

² URL: <https://expert.ru/mnenie/v-gonku-suverenitetov-vstupili-vse-krupnye-strany/?ysclid=qlup4kq37561677721> (дата обращения: 24 января 2024 г.).

³ Утверждена Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Утверждена Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // СПС «КонсультантПлюс».



осуществляется Президентом РФ, а также в пределах своей компетенции Правительством страны, Государственным Советом, другими органами публичной власти⁵.

Ключевая роль в обеспечении государственного суверенитета отводится управленческим решениям Президента РФ. Более того, изменения Конституции РФ, как отмечает А. В. Корнев, из всех институтов государства более всего усилили полномочия именно главы государства⁶, в связи с чем в настоящей работе попытаемся исследовать их правовые основы.

Не останавливаясь на понятии управленческого решения, отметим лишь, что ответ на этот вопрос с различных позиций дают разные науки. Как пишет С. В. Лазарев, понятие «управленческое решение» — одно из центральных в управленческой науке. Этот же автор сводит спектр мнений относительно данного термина к трем основным позициям — управленческое решение как результат, как процесс и как процесс или результат выбора одной из возможных альтернатив⁷.

Наряду с термином «управленческое решение», в доктрине административного права используются и сходные по смыслу с ним термины. П. П. Кабытов отмечает, что как синоним применяется формулировка «административные решения». По его мнению, более оправданным в настоящий момент является использование термина «административное решение» как общего наименования для решений публичной администрации. При этом законодательством полноценно регламентирован порядок подготовки нормативных правовых актов органов исполнительной власти, а вот нормативная обеспеченность принятия иных административных решений серьезно различается в зависимости от их сферы⁸.

По словам Б. В. Россинского, «нельзя отрицать, что государственное управление в существенных масштабах осуществляется органами исполнительной власти и проявляется в разнообразных формах»⁹. Что есть форма управленческого решения? Для целей настоящей работы в самом общем виде определим ее как внешне выраженное действие органа публичной власти (его должностного лица), осуществленное в пределах его компетенции и вызывающее определенные последствия. Классификация форм управленческих решений возможна по различным критериям. Нас в первую очередь интересует их подразделение на правовые и неправовые.

Правовые формы влекут четко выраженные юридические последствия. Зачастую регламентация правовых форм осуществляется преимущественно теми

⁵ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Корнев А. В. Изучение истории политических и правовых учений в российском правоведении в XX — начале XXI в.: условия, направления, результаты // Lex russica. 2020. № 4. С. 130—142.

⁷ Лазарев С. В. Судебное управление движением дела. М. : Статут, 2022.

⁸ Кабытов П. П. Административные решения: понятие, виды, формы // Журнал российского права. 2019. № 2. С. 129—139.

⁹ Россинский Б. В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 6—13.

юридическими актами, которые закрепляют организационно-правовой статус соответствующего органа (должностного лица).

Правовые основы управленческих решений Президента РФ по обеспечению государственного суверенитета заложены конституционными нормами. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ глава государства принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, а при принесении присяги клянется защищать суверенитет (ч. 2 ст. 82).

Правовые формы его управленческих решений также определены в первую очередь в Основном законе — согласно ч. 1 ст. 90 он издает указы и распоряжения. Также там содержатся положения о поручениях главы государства, в соответствии с которыми организуется работа Правительства страны. Помимо этого, мы встречаем ежегодное послание к Федеральному Собранию (п. «е» ст. 84), обращение с запросом в Конституционный Суд (ч. 3 ст. 107). Несмотря на отсутствие прямых конституционных указаний на это, все же можно сделать вывод о неравнозначности юридической силы различных решений Президента.

Например, как пишет Е. А. Бочкарева, нормативные указы имеют самостоятельное функциональное значение, а прочие — детализируют и конкретизируют законодательство¹⁰. Поручения же Президента РФ некоторые авторы называют дополнительным управленческим рычагом, они не выступают источником права¹¹.

Определенные Конституцией РФ формы президентских управленческих решений получают дальнейшее расслоение в актах иного иерархического уровня. Для наглядности можно проиллюстрировать этот тезис президентскими указами, которыми утверждаются весьма разнообразные документы, например доктрины, концепции, стратегии, основы государственной политики, государственные программы и др. Каждый из них обладает своей спецификой, характерными чертами, отличающими одну форму управленческого решения от прочих.

В других законодательных и подзаконных актах мы обнаруживаем и иные правовые формы управленческих решений Президента РФ. В статье 23 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹² говорится об обращении главы государства к населению территорий, на которой введено чрезвычайное положение. В президентском Указе от 13 апреля 1996 г. № 549¹³, регулирующем вопросы взаимодействия Президента РФ с палатами Федерального Собрания в законотворческом процессе, находим письмо главы государства как форму управленческого решения.

В итоге получается, что исчерпывающего консолидированного перечня правовых форм управленческих решений Президента РФ в законодательстве не дано, а правила их подготовки, утверждения, вступления в силу, исполнения и окончания действия урегулированы с различной степенью детализации и

¹⁰ Бочкарева Е. А. Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 2. С. 50—60.

¹¹ Акчурина А. В. Поручения Президента РФ как новый конституционно-правовой инструмент в аспекте конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 63—65.

¹² СПС «КонсультантПлюс».

¹³ СПС «КонсультантПлюс».



регламентации разными документами. Если, например, порядок опубликования и вступления в силу правовых актов Президента РФ определяется его Указом от 23 мая 1996 г. № 763¹⁴, то порядок подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ утвержден уже президентским распоряжением от 5 февраля 1993 г. № 85-рп¹⁵.

Еще более запутанной ситуация становится, если направить фокус внимания на правовые формы управленческих решений главы государства именно в части обеспечения государственного суверенитета.

Давайте попытаемся ответить на следующие вопросы: в каких правовых формах возможно принятие соответствующих решений; каковы правовые основания их принятия; отличается ли порядок принятия таких решений от иных управленческих решений Президента РФ?

Начнем с первого вопроса: *в каких правовых формах возможно принятия соответствующих решений?*

Проведенный нами анализ нормативной правовой базы показывает, что каких-либо ограничений либо предпочтений относительно таких правовых форм нет. Этот вывод основан на следующих умозаключениях.

Во-первых, в России нет единого консолидированного акта, который бы обобщал и детализировал предписания относительно деятельности органов публичной власти по обеспечению государственного суверенитета. Сегодня такие положения и соответствующие им меры разбросаны по различным актам разной иерархии.

Во-вторых, полномочия Президента РФ по обеспечению государственного суверенитета чрезвычайно обширны, что создает максимальную вариативность для их реализации посредством различных правовых форм управленческих решений.

В-третьих, деятельность главы государства неразрывно связана с «помогающими», «содействующими» ему в исполнении его полномочий органами и организациями, например президентской Администрацией, Государственным Советом, Советом Безопасности, решения которых также зачастую оформляются на уровне правовых форм управленческих решений Президента РФ в ином ранге. Например, глава государства как Председатель Государственного Совета подписывает его решения. Нельзя забывать и о тех органах и лицах, которым Президент поручает быть его представителями¹⁶.

И, в-четвертых, правовая форма управленческого решения будет зависеть от того, какая именно функция государственного управления реализуется Президентом РФ. Традиционно функции государственного управления включают в себя прогнозирование (планирование), организацию, координацию, регулирование, распорядительство¹⁷. Если бегло пройти по этим функциям в контексте

¹⁴ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Более подробно об органах и должностных лицах, выступающих от имени и по поручению Президента РФ, см.: Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики : монография. М. : Юстицинформ, 2022.

¹⁷ Более подробно см.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / Э. П. Андрюхина, И. В. Ахрем, Н. Н. Бакурова [и др.] ; под ред. С. А. Старостина. М. : Проспект, 2017.

правовых основ принятия президентских управленческих решений по обеспечению государственного суверенитета, то мы увидим здесь максимальное разнообразие форм таких решений.

Взять хотя бы первую функцию — прогнозирование (планирование) и ее стратегический уровень. Согласно статье 9 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, глава государства является участником стратегического планирования на федеральном уровне, с открытым (исходя из ч. 1 ст. 10 этого Закона) перечнем полномочий, например, он утверждает документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности. При этом в данных документах стратегического планирования, принятых (утвержденных) решениям Президента РФ, мы встречаем обширную палитру мер, относящихся к обеспечению государственного суверенитета. И это не только напрямую связанные с обеспечением национальной безопасности акты.

К примеру, президентским Указом от 9 ноября 2022 г. № 809¹⁸ утверждены Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Их пункт 7 рассматривает традиционные ценности как основу российского общества, которая позволяет защищать, укреплять суверенитет России. Соответственно, цели и задачи, а также инструменты реализации соответствующей государственной политики имеют непосредственное отношение к обеспечению государственного суверенитета.

Следующий вопрос: каковы правовые основания принятия соответствующих решений?

В целях обеспечения государственного суверенитета Президентом РФ могут приниматься управленческие решения о применении различных мер, в том числе правового, организационного, военного, экономического, политического и иного характера.

Свести их правовые основания воедино, привести к какому-то общему знаменателю весьма проблематично. Так, меры военного характера, а именно военное положение, могут быть введены указом Президента РФ в случае агрессии или угрозы агрессии против Российской Федерации¹⁹. Ряд мер экономического, финансового и прочего характера по обеспечению государственного суверенитета могут вводиться в ответ на недружественные действия иностранных государств²⁰. В качестве организационных мер можно привести образование президентским Указом от 14 апреля 2022 г. № 203 Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по вопросам обеспечения технологического суверенитета государства в сфере развития критической информационной инфраструктуры Российской Федерации²¹.

¹⁸ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении». Ст. 3 и 4 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ СПС «КонсультантПлюс».



Но все же можно попытаться сформулировать критерии, при наличии которых эти решения возможны, а именно следующие:

Соответствующие управленческие решения могут быть приняты в рамках любой из функций и стадий государственного управления.

Основания принятия охватывают как непосредственно случаи посягательств и угроз посягательств на государственный суверенитет, так и отсутствие таковых. В последнем случае обеспечение государственного суверенитета осуществляется при отсутствии внешне выраженных и проявляемых угроз в рамках спокойной, системной и целенаправленной деятельности государства, например в рамках принятия и реализации стратегий, концепций государственной политики долгосрочной направленности.

Основания принятия решений могут возникнуть в любой из сфер государственного управления: административно-политической, экономической либо же социально-культурной. Например, иллюстрируя социально-культурную сферу, сошлемся на Указ Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808²², которым утверждены Основы государственной культурной политики. Их преамбула рассматривает культурное развитие как основу государственного суверенитета, соответственно, цели и задачи, а также инструменты реализации соответствующей государственной политики имеют непосредственное отношение к его обеспечению.

В самих этих управленческих решениях прямые ссылки на обеспечение государственного суверенитета могут как присутствовать, так и отсутствовать. К примеру, про цели обеспечения суверенитета говорится во многих актах Президента, например, в Концепции внешней политики РФ, утвержденной его Указом от 31 марта 2023 г. № 229²³. А вот в Доктрине энергетической безопасности РФ, утвержденной Указом от 13 мая 2019 г. № 216²⁴, слово «суверенитет» вообще не упоминается, оно скрывается, по всей видимости, за словами «обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

И вопрос последний: *отличается ли порядок принятия решений по обеспечению государственного суверенитета от иных управленческих решений Президента РФ?*

Анализ законодательства показал, что в целом такой порядок является общим и отличается лишь в некоторых специально оговоренных законодательством случаях. Например, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств вводятся Правительством РФ по решению Президента РФ, а также могут быть им приняты на основе предложений Совета Безопасности РФ (ст. 3 Федерального закона от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ). Решение о применении специальных экономических мер в отношении конкретных иностранных государств принимается Президентом РФ на основе предложений Совета Безопасности РФ с обязательным незамедлительным информированием Совета Федерации и Государственной Думы о таком решении (ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах»²⁵).

²² СПС «КонсультантПлюс».

²³ СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ СПС «КонсультантПлюс».

По итогам вышесказанного можно сделать общий вывод: сегодня нормами права (за рядом исключений) не определено, в каких правовых формах должны приниматься управленческие решения Президента РФ по обеспечению государственного суверенитета в тех или иных конкретных случаях, равно как и преимущественно не определены основания и специфика принятия таких решений.

Учитывая стабильность и качество работы органов публичной власти, можно утверждать, что серьезных правоприменительных проблем эта неурегулированность не создает. Вместе с тем правовая систематизация таких решений, повышение нормативно-правовой определенности вопросов «в каких случаях», «в каком порядке», «какие управленческие решения принимает Президент РФ по обеспечению государственного суверенитета» существенно, на наш взгляд, усилила бы эффективность соответствующих мер, снизила дублирование правовых предписаний и административное усмотрение при принятии таких решений.

Форма реализации высказанного предложения может быть различной — от принятия концептуального федерального закона, комплексно охватывающего меры по обеспечению государственного суверенитета, до подзаконного акта, посвященного, например, только специфике управленческих решений Президента РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики : монография. — М. : Юстицинформ, 2022.
2. *Акчурина А. В.* Поручения Президента РФ как новый конституционно-правовой инструмент в аспекте конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 9. — С. 63—65.
3. *Бочкарева Е. А.* Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 2. — С. 50—60.
4. *Кабытов П. П.* Административные решения: понятие, виды, формы // Журнал российского права. — 2019. — № 2. — С. 129—139.
5. *Корнев А. В.* Изучение истории политических и правовых учений в российском правоведении в XX — начале XXI в.: условия, направления, результаты // Lex russica. — 2020. — № 4. — С. 130—142.
6. *Лазарев С. В.* Судебное управление движением дела. — М. : Статут, 2022.
7. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / Э. П. Андрюхина, И. В. Ахрем, Н. Н. Бакурова [и др.] ; под ред. С. А. Старостина. — М. : Проспект, 2017.
8. *Россинский Б. В.* Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. — 2021. — № 5. — С. 6—13.