

Правовые аспекты управления организационным взаимодействием в сфере обороны и военной безопасности

Аннотация. В статье анализируется процесс взаимодействия различных органов государственной власти, задействованных в сфере обороны государства. В современной России уже создан и функционирует Национальный центр управления обороной, который, хотя и координирует взаимодействие многих силовых ведомств, сам входит в состав Минобороны России, соответственно, в иерархии подчинения замыкается на одно военное ведомство. Существующая же сегодня система органов исполнительной власти не позволяет наделять ни один из данных органов полномочиями по руководству структурами иных федеральных органов исполнительной власти.

На основе информации о режиме такого рода взаимодействия автором сопоставляются директивная и координационная модели взаимодействия. Существующий режим обмена информацией различных силовых ведомств не означает организацию управления ни с точки зрения теории управления, ни с точки зрения административного права. Автор приходит к выводу о необходимости наделять властными полномочиями по отношению к иным органам публичной власти тот орган исполнительной власти (военное ведомство), к сфере деятельности которого наиболее близко разрешение возникшего вопроса. В целях недопущения сбоя работы системы военного управления в кризисных режимах такого рода надделение властными полномочиями требует и соответствующего правового оформления. На основе исторического и зарубежного опыта автором даны предложения относительно организационной структуры такого «надведомственного» органа военного управления и структурных связей между его элементами. Причем создание указанного органа власти необходимо осуществить еще в мирное время, чтобы его деятельность осуществлялась в любых кризисных режимах без существенной перестройки его элементов.

Ключевые слова: органы военного управления; взаимодействие; координация; правовое регулирование; власть и подчинение; единоначалие; военное управление; силовые ведомства; структура подчинения.

Для цитирования: Глухов Е. А. Правовые аспекты управления организационным взаимодействием в сфере обороны и военной безопасности // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 11. — С. 42–54. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.042-054.

© Глухов Е. А., 2022

* Глухов Евгений Александрович, кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции, заместитель начальника кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии, докторант Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

ул. Летчика Пилютова, д. 1, г. Санкт-Петербург, Россия, 198206

evgenijgluhov@yandex.ru

Legal Aspects of Managing Organizational Interaction in Defense and Military Security

Evgeniy A. Glukhov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Deputy Head, Department of Criminal Procedure and Criminalistics, St. Petersburg Military Institute of the National Guard Troops; doctoral student, Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation; Colonel of Justice ul. Letchika Pilyutova, d. 1, g. St. Petersburg, Russia, 198206
evgenijgluhov@yandex.ru

Abstract. The paper analyzes the process of interaction of various state authorities involved in state defense. In modern Russia, the National Defense Control Center has already been established. Although it coordinates the interaction between many law enforcement agencies, it itself constitutes a part of the Russian Defense Ministry and, respectively, in the hierarchy of subordination it reports to the military department. The current system of executive authorities does not allow any of these bodies to be given the authority to manage the structures of other federal executive authorities.

Based on the information about the mode of this kind of interaction, the author compares the directive and coordination models of interaction. The existing regime of information exchange between various law enforcement agencies does not mean the organization of management either from the point of view of the management theory or from the point of view of administrative law. The author comes to the conclusion that it is necessary to give power over other public authorities to the executive authority (military department) that is closely related to the resolution of the issue. In order to prevent the failure of the military command system in crisis regimes, this kind of empowerment requires appropriate legal formalization. Based on historical and foreign experience, the author makes suggestions regarding an organizational structure of such a «supranational» military command body and structural links between its elements. Moreover, the creation of this authority must be carried out even in peacetime, so that its activities are carried out in any crisis regimes without significant restructuring of its elements.

Keywords: military administration bodies; interaction; coordination; legal regulation; authority and subordination; sole command; military administration; law enforcement agencies; subordination structure.

Cite as: Glukhov EA. Pravovye aspekty upravleniya organizatsionnym vzaimodeystviem v sfere oborony i voennoy bezopasnosti [Legal Aspects of Managing Organizational Interaction in Defense and Military Security]. *Lex russica*. 2022;75(11):42-54. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.042-054. (In Russ., abstract in Eng.).

Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обороне»¹ под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. И хотя приведенная формулировка нормы закона не содержит дефиниции «организационные меры в области обороны», такого рода мероприятия являются неотъемлемой частью организации обороны государства. Более того, в силу ст. 71 Конституции России именно органы федеральной власти ответственны за реализацию функции обороны и безопасности.

В целях обороны создаются Вооруженные Силы Российской Федерации, составляющие основу обороны государства и являющиеся основным элементом военной организации. Вместе с тем военную организацию государ-

ства даже в узком контексте нельзя сводить лишь к Вооруженным Силам. В соответствии с п. 5 и 6 ст. 1 Федерального закона «Об обороне» к субъектам оборонной деятельности следует отнести войска национальной гвардии России, а также привлекаемые для выполнения отдельных задач в области обороны воинские формирования МЧС России, Службу внешней разведки Российской Федерации, органы ФСБ, ФСО России, ГУСП, органы военной прокуратуры и военно-следственные органы. В военное время данный перечень органов государственной власти может быть расширен. Все они обеспечивают оборону и безопасность Отечества специфическими, присущими военной службе военными методами, т.е. участвуют в обеспечении именно военной безопасности.

Перечень субъектов оборонной деятельности в мирное время практически совпадает

¹ Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 11.06.2022) «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

с перечнем органов государственной власти², в которых законом предусмотрено прохождение военной службы (п. 1 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»³). Военная служба в данном ракурсе отличается от обычной трудовой деятельности тем, что направлена на достижение общепользовательских целей, реализацию функций государства в области обороны и сохранения своего суверенитета, реализуется специфическими военными методами.

В более широком контексте в военную организацию государства можно включить Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами и его аппарат управления, Совет безопасности Российской Федерации, иные органы государственной и муниципальной власти, учреждения здравоохранения, банковской сферы, часть промышленного и научного комплекса страны, государственные корпорации, которые предназначены (задействованы) для обеспечения задач обороны и безопасности. В ней могут быть задействованы государственные корпорации и коммерческие организации (например, ОАО «РЖД» и его дочерние структуры, Роскосмос, владельцы морских портов, аэропортов и т.п.). Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции также обеспечивают исполнение законодательства в области обороны. Кроме того, в обязанностях многих организаций-работодателей имеются элементы, производные от установленных законодательно военно-транспортной и воинской обязанности граждан.

Участие столь широкого круга субъектов оборонной деятельности требует согласования их усилий, интеграции и синхронизации действий, что достигается прежде всего организацией взаимодействия. 22 ноября 2019 г. Президент России провел заседание Совета безопасно-

сти РФ, на котором обсуждались перспективы развития Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, на период до 2030 г. Президент отметил, что «необходимо и в дальнейшем совершенствовать систему управления военной организацией. Эта система должна быть современной, надежной, многофункциональной, обладать передовыми информационно-аналитическими комплексами, средствами связи и разведки. И разумеется, при решении задач в области обороны и безопасности следует наладить четкое взаимодействие между силовыми структурами и органами власти всех уровней»⁴.

Сущность взаимодействия различных субъектов заключается в согласованных по задачам, направлениям, задействованным ресурсам, способам действий, временным этапам в целях оптимального достижения поставленных целей.

В ходе подготовки и ведения боевых действий вопросы взаимодействия выходят на первый план. В соответствии с этим в обязанности командующего и штаба входят функции «организации взаимодействия», «поддержания непрерывного взаимодействия» и «восстановления взаимодействия». Содержание этих понятий находится в тесной диалектической взаимосвязи с общими мероприятиями управления войсками (силами) в ходе подготовки и ведения операции⁵.

Что касается спектра совместных задач, то для субъектов оборонной деятельности таких задач насчитываются десятки. Так, в период непосредственной угрозы агрессии к наиболее существенным из них относятся: противодействие терроризму; ведение территориальной обороны, в том числе ряда контртеррористических операций; мобилизация; гражданская (местная) оборона, в том числе эвакуация населения, членов семей военнослужащих и материальных ценностей; предупреждение и

² О полном совпадении субъектов оборонной деятельности и так называемых «военных органов» говорить всё же не следует, поскольку, например, в Федеральной противопожарной службе МЧС России возможно прохождение военной службы, но указанные воинские формирования не участвуют в обеспечении обороны страны.

³ Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 11.06.2022) «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

⁴ Официальный сайт Совета безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2688/> (дата обращения: 22.07.2022).

⁵ *Евстигнеев А. А.* Место и роль взаимодействия в процессе управления войсками // Вестник военной академии Республики Беларусь. 2014. № 4. С. 30–35.

ликвидация чрезвычайных ситуаций, охрана и прикрытие государственной границы (в трех средах); пресечение пограничных и внутренних вооруженных конфликтов путем проведения специальных операций и ряда других. При неблагоприятных условиях обстановки перечисленные задачи предстоит решать практически одновременно⁶.

В некоторых сферах вопросы координации и взаимодействия различных военных ведомств нормативно урегулированы. Например, в соответствии со ст. 341 Устава гарнизонной и караульной службы ВС РФ⁷ при возникновении (угрозе возникновения) чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, чрезвычайных экологических ситуаций, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекших (могущих повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующих проведения значительных аварийно-спасательных и других неотложных работ, в условиях, когда чрезвычайное положение не введено, специально подготовленные воинские части (подразделения) гарнизона привлекаются для предупреждения и ликвидации указанных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (устранения угрозы их возникновения) или для оказания помощи пострадавшему населению приказом (распоряжением) командующего войсками военного округа (командующего Северным флотом) согласно плану взаимодействия военного округа (Северного флота) с территориальными органами МЧС России и плану действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Вместе с тем во многих сферах совместной деятельности различных силовых ведомств их взаимодействие определяется, во-первых, лишь на низовом уровне, а во-вторых, лишь путем обмена информацией. Однако изменение современных взглядов на военное искусство и функций субъектов системы органов публич-

ной власти однозначно должны влечь корректировку и правовую регламентацию вопросов совместной деятельности всех задействованных в оборонном строительстве лиц.

Бесспорно, что от качества организации и поддержания взаимодействия зависит и результат выполнения задач. В современных условиях эффективность функционирования властных механизмов обеспечения военной безопасности определяется взаимодействием всех ветвей публичной власти⁸.

Следовательно, руководители государственных (главным образом силовых) органов власти должны уметь организовывать и поддерживать взаимодействие при совместном выполнении задач. Однако вопросы организации взаимодействия при выполнении задач обеспечения обороны в теоретическом плане до настоящего времени в юридической литературе не разработаны, что отрицательно сказывается на развитии военного управления в целом.

Образно выражаясь, без организации надлежащего эффективного взаимодействия военную организацию можно сравнить с телегой из известной басни А. И. Крылова, к которой привязаны лебедь, рак и щука. Если нет единой стратегии, единого управления, то нет и направления, в котором телега будет двигаться. Лебедь, рак и щука, разные по устройству, функционалу и даже целям существования, будут тянуть эту телегу в разные стороны. Даже если каждый из них выкладывается на 100 %, она останется на том же месте: организация не достигнет долгосрочной цели, которую перед собой ставит⁹.

Ведь не зная, кто кому должен подчиняться, с кем взаимодействовать, от кого получать справочную и разведывательную информацию, а от кого обязательные для исполнения распоряжения, невозможно даже приступить к формированию единой управленческой системы и выстраиванию связей между ее элементами. И даже имея средства вооруженной борьбы, личный состав для их использования, мы не сможем эффективно их применять,

⁶ Чирков В. В. Взаимодействие органов военного управления и исполнительной власти субъектов РФ при угрозе агрессии государству // Морской сборник. 2012. № 5. С. 25–32.

⁷ Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 24.12.2021) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

⁸ Ковалев А. А. Властные механизмы обеспечения военной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. политич. наук. СПб., 2015. С. 15.

⁹ Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить / под ред. Е. Г. Потаповой, П. М. Потеева, М. С. Шклярук. М. : РАНХиГС, 2021.

если предварительно не выстроить их иерархию, определить порядок функционирования и управления ими.

Сложность в данном случае заключается не просто в установлении связей в иерархии подчинения — они имеются внутри каждого органа государственной власти. Сложность здесь именно в организации взаимодействия между государственными органами, структурными подразделениями (силами) различной ведомственной принадлежности, которые не подчинены друг другу. И не просто взаимодействия в виде обмена информацией среди равных, не подчиненных друг другу участников процесса, а именно полноценного управления, т.е. подчинения объекта управления воле субъекта управления. Субъект управления здесь вправе навязать свою волю объекту управления независимо от желаний последнего и его собственного видения разрешения ситуации.

Поясним подробнее. В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента России от 21.01.2020 № 21¹⁰, согласно которому все так называемые силовые министерства и ведомства, задействованные в оборонной деятельности, подчинены Президенту РФ. Они решают нормативно возложенные на них задачи в своей сфере деятельности преимущественно самостоятельно и в инициативном порядке. С другими органами публичной власти они взаимодействуют не на условиях субординации, а на условиях координации, т.е. не имея по отношению друг к другу властных полномочий. При таких условиях утрачивается действие принципа единоначалия во взаимоотношениях между должностными лицами различных военных ведомств, право требования исполнения распоряжений трансформируется в просьбу о помощи, необязательную для исполнения¹¹.

В теории и практике государственного управления выделяют две основные формы организации взаимодействия: директивную и коор-

динационную. Директивная форма характерна для структур, имеющих ярко выраженную вертикаль подчиненности, единое руководство, и осуществляется путем отдачи указаний. Координационная форма используется при отсутствии подчиненности между взаимодействующими государственными органами и носит характер договорного процесса.

Федеральный закон «Об обороне» устанавливает, что организация обороны, кроме всего прочего, включает координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны (п. 13 ст. 2).

В словарях термин «координировать» определяется как «установить целесообразное отношение между какими-либо действиями, явлениями»¹² или «обеспечение согласованности работы всех звеньев системы»¹³. В соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁴ под координацией деятельности публичных органов власти понимается система действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия этих органов. Координационные отношения направлены на согласование действий органов публичной власти, сопоставление целей, ресурсов, форм и методов деятельности для достижения общих целей¹⁵.

Как видим, ключевыми факторами координации являются согласованность, целесообразность, направленность на получение желаемого для всех результата.

В юридической литературе уже высказывалось мнение о том, что взаимодействие публичных органов при выполнении задач обеспечения обороны — это регламентируемые определенными правилами и процедурами взаимоотношения между государственными органами, объединенные единым замыслом

¹⁰ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 346.

¹¹ Глухов Е. А. Воинские должностные лица: полномочия и компетенции // Военное право. 2022. № 3. С. 54–63.

¹² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М. : ИТИ Технологии, 2006.

¹³ Юн Г. Б., Таль Г. К., Григорьев В. В. Словарь по антикризисному управлению. М. : Дело, 2003.

¹⁴ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

¹⁵ Бучакова М. А. Административно-правовое регулирование координации как функции государственного управления // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 2. С. 60–64.

(планом) и согласованные по целям, задачам, способам и времени действия, которые осуществляются при совместном выполнении задач. Цель такого взаимодействия — достижение высокой эффективности работы органов власти и использования потенциала разноведомственных сил при совместном выполнении ими задач. Достижение этой цели зависит от качества организации взаимодействия, которое должно осуществляться на этапе подготовки государственных органов и подчиненных им сил к выполнению задач¹⁶. При организации взаимодействия важно, чтобы руководители (другие должностные лица государственных органов) пришли к единому пониманию замысла (плана) действий, а также взаимопониманию в объединении усилий в целях достижения максимальной эффективности выполнения общих задач.

К основным мероприятиям по организации взаимодействия целесообразно отнести: определение основных вопросов взаимодействия; определение порядка совместных действий публичных органов в соответствии с возложенными на них задачами; организацию надежной связи между взаимодействующими органами власти, в том числе скрытой, и определение порядка использования комплекса средств автоматизации; планирование взаимодействия; доведение задач, планов взаимодействия (указаний по взаимодействию) до участвующих в совместной деятельности органов (при необходимости — и до их структурных подразделений); проведение с публичными органами мероприятий по практической отработке (согласованию) вопросов взаимодействия; организацию контроля за осуществлением установленного порядка взаимодействия и оказание помощи подчиненным структурным подразделениям.

При определении основных вопросов взаимодействия необходимо прежде всего определить цели и задачи взаимодействия, уяснить, для чего необходимо взаимодействие. Цель взаимодействия должна определять конечный результат, на достижение которого направляются согласованные усилия органов власти. Частные задачи взаимодействия определяются в соответствии с целью взаимодействия и в интересах ее достижения. В их содержании отражается, что, кому и когда необходимо сде-

лать, какие выполнить мероприятия для достижения цели взаимодействия. По каждой задаче определяются силы и средства, необходимые для ее разрешения, причем задействованные силы и средства могут быть из различных министерств, ведомств и организаций. Их набор определяется исходя из оптимального решения возложенной задачи.

После уяснения миссии следует назначить (определить) конкретный государственный орган, ответственный за организацию и поддержание взаимодействия.

Определение порядка взаимодействия военных ведомств в соответствии с возложенными на них задачами может включать:

- установление формы взаимодействия;
- определение полномочий, функций и ответственности в пределах решаемой задачи для взаимодействующих государственных органов;
- создание из представителей участвующих взаимодействующих субъектов органов рабочих (оперативных) групп;
- согласование последовательности и сроков выполнения мероприятий;
- определение перечня, содержания, сроков и порядка обмена между ними информацией (в том числе закрытой), необходимой для выполнения стоящих перед ними задач;
- определение порядка передачи (в случае необходимости) одному из государственных органов власти полномочий по управлению силами других ведомств на период выполнения задач.

Планирование взаимодействия государственных органов осуществляется в целях детализации задач, порядка взаимодействия и юридического закрепления за ними функций, полномочий и ответственности в сфере совместного ведения. Координирует эту работу государственный орган, на который возложена ответственность за организацию взаимодействия в конкретной сфере. Результаты планирования отражаются в соответствующих нормативных правовых актах, планах взаимодействия, иных документах (Плане обороны, плане обустройства территории, плане перевода с мирного на военное время и т.п.). Задачи по взаимодействию до органов власти доводятся в инструкциях, положениях о взаимодей-

¹⁶ Язепчик В. В. Взаимодействие государственных органов при выполнении задач обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь // Вестник Военной академии Республики Беларусь. 2013. № 3. С. 56.

ствии, общих приказах, решениях, указаниях на совместное выполнение задач. Важно, чтобы указанные источники права носили обязательный характер для их исполнителей, иначе повышается вероятность срыва выполнения запланированных мероприятий. Совершенно верно отмечает А. С. Голощапов, что важен не только этап сбора и обмена информацией, но также этап ее аналитической обработки и формирования управленческих решений, способных повысить эффективность применения всего военного комплекса страны¹⁷.

Важно учитывать и то, что современная военно-политическая обстановка развивается очень динамично. Многократно увеличилось объемы информации, требующие учета и анализа для принятия эффективных управленческих решений в области обороны государства. Кроме собственно боевых действий, к вопросам военной безопасности относятся вопросы логистики, пропаганды, информационного обеспечения, связи, новых военных технологий и др.

В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент нашего государства обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Согласно п. 3 ст. 17 Федерального закона «Об обороне» вопросы координации деятельности других войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координации строительства и развития других войск и воинских формирований определяются Президентом РФ.

Как указано на официальном сайте Минобороны России, нормативно-правовую основу указанной координации деятельности составляют следующие правовые акты:

1. Указ Президента РФ от 01.09.2014 № 601 «О порядке сбора информации по вопросам обороны Российской Федерации и обмена этой информацией». Указ определяет порядок сбора и обмена информацией между Министерством обороны РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организациями по вопросам обороны Российской Федерации.

2. Указ Президента РФ от 01.09.2016 № 441 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций и организаций, участвующих в решении задач по обеспечению обороны страны».

3. Распоряжение Президента РФ от 16.05.2017 № 161-рп «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций и организаций, взаимодействующих при решении задач по обеспечению обороны страны в Национальном центре управления обороной Российской Федерации»¹⁸.

В последнем из приведенных правовых актов фигурирует такой орган военного управления, как Национальный центр управления обороной, — одно из структурных подразделений Генерального штаба ВС РФ, в котором и организуется указанное взаимодействие.

Важно подчеркнуть функцию организации взаимодействия в сфере обороны между всеми ведомствами и органами исполнительной власти, возлагаемыми на Генеральный штаб ВС РФ в соответствии с Положением о нем¹⁹. Данный орган осуществляет разработку Плана обороны Российской Федерации для всей военной организации государства. Возложены на Генеральный штаб ВС РФ и координация разработки концепций, планов строительства и развития других войск и воинских формирований в интересах обороны, их оперативная и мобилизационная подготовка, мобилизационное развертывание, организация перевода на состав военного времени. Задействован Генеральный штаб и в решении задач развития систем управления всех военных ведомств в интересах обороны. В этих целях функционирует Национальный центр управления обороной Генерального штаба ВС РФ и аналогичные по функциям центры как в подведомственных органах военного управления, так и во всех федеральных органах исполнительной власти, решающих задачи в области обороны.

К важнейшим задачам Генерального штаба ВС РФ относится также управление разно-

¹⁷ Голощапов А. С. Теоретические основы взаимодействия органов военного управления Вооруженных Сил РФ и органов исполнительной власти РФ // Бизнес и общество. 2021. № 2. С. 25.

¹⁸ Официальный сайт Минобороны России. URL: <https://mil.ru/smiv/documents.htm> (дата обращения: 20.06.2022).

¹⁹ Указ Президента РФ от 23.07.2013 № 631 (ред. от 17.01.2022) «Вопросы Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4085.

ведомственными группировками войск (сил) в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время, координация действий всех военных организаций в мирное время при проведении мероприятий стратегического сдерживания. Под разведомственными группировками здесь понимаются воинские формирования, подчиненные различным федеральным органами государственной власти. В этой связи можно говорить о том, что Генеральный штаб ВС РФ выступает надведомственным органом военного управления, который собирает всю необходимую информацию, разрабатывает документы военного планирования, координирует вопросы военного строительства со всеми органами государственной власти страны.

Некоторые возложенные на Генеральный штаб ВС РФ функции дублируют функции вышестоящего для него Минобороны России. Ряд документов, разрабатываемых Генеральным штабом ВС РФ, утверждаются непосредственно Президентом России. То есть в этом отношении Генеральный штаб ВС РФ становится на один уровень с Минобороны России, а объем их управленческих функций является сопоставимым²⁰.

По информации из Минобороны России, в настоящее время уже развернута и функционирует система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), организация которого возложена на Национальный центр управления обороной Российской Федерации (НЦУО РФ). При координирующей роли НЦУО РФ осуществляется реализация основных направлений межведомственного взаимодействия — создание и постоянное совершенствование нормативной правовой базы, внедрение новых технических решений, а также подготовка должностных лиц различных министерств и ведомств к совместной практической работе²¹.

Само по себе налаживание электронного взаимодействия между различными органами публичной власти уже является весьма трудно-разрешимой проблемой. В процессе развития информационного общества в регионах и ведомствах было создано множество не связан-

ных друг с другом информационных систем. В 2020 г. только федеральных информационных систем насчитывалось около 90 тысяч, региональных, ведомственных и иных — вероятно, десятки тысяч. Как правило, эти системы не связаны между собой и даже несовместимы друг с другом, из-за чего довольно затруднительно составить общее представление о ситуации, хотя формально данные есть²².

Думается, указанная техническая проблема в военных ведомствах была всё же решена. Возможности структурной организации межведомственного информационного взаимодействия по вопросам обороны позволяют выделить следующие типы информации в зависимости от ее функционального предназначения:

- по срокам сбора и анализа: плановая, учетная, отчетная, прогнозная;
- по содержанию: нормативно-правовая, справочная, методическая, массовая, специализированная/профессиональная;
- по объекту информации: о лице / группе лиц, о территории, об органе власти / органе местного самоуправления, о предприятии / об организации;
- по методу сбора и комплектования: статистическая, социологическая, фактическая.

Начальник НЦУО генерал М. Мизинцев рассказал, что серьезным экзаменом для проверки эффективности СМЭВ в оборонной сфере стали стратегические командно-штабные учения «Кавказ-2020», где помимо военных были задействованы 160 органов исполнительной власти различных уровней, всего было отработано более 380 совместных задач²³.

В настоящее время работу системы межведомственного электронного взаимодействия обеспечивает специальный аппаратно-программный комплекс, сервисы которого постоянно обновляются и развиваются. В течение 2014 г. НЦУО РФ функционировал в опытно-тестовом режиме, а начиная с 1 декабря 2014 г. заступил на боевое дежурство. С 2019 г. информационное взаимодействие осуществляется в новом формате СМЭВ 3.XX. С 2021 г. проводятся работы по подключению к СМЭВ военных

²⁰ Глухов Е. А. Внешняя структура и правовое положение органов военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2022. № 3. С. 20–33.

²¹ Официальный сайт Минобороны России. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12104744@egNews (дата обращения: 20.08.2022).

²² Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить. С. 41.

²³ Гаврилов Ю. Как межведомственное взаимодействие работает на оборону России // Рос. газ. 2020. 20 ноября.

комиссариатов. В настоящее время Информационная платформа НЦУО РФ объединяет в единую систему межведомственного взаимодействия 73 федеральных органа исполнительной власти, органы власти всех 85 субъектов Российской Федерации, 1 320 государственных корпораций и предприятий оборонно-промышленного комплекса²⁴. В 2022 г. продолжают работу по совершенствованию СМЭВ. Запланирована разработка еще 6 клиентских программных модулей, а также сопряжение с различными автоматизированными системами в целях сокращения времени на обработку данных и снижения трудозатрат²⁵.

По заявлению начальника НЦУО генерала М. Мизинцева, в систему межведомственного информационного взаимодействия на сегодня включены 100 % министерств и ведомств, независимо от их роли и места в обороне страны. Но включение в систему взаимодействия не тождественно созданию единого органа управления, поскольку организационно-штатная структура федеральных органов исполнительной власти не изменилась, а сам НЦУО — это всё же структурное подразделение Минобороны России.

Среди примеров успешного взаимодействия Минобороны России с другими ведомствами он отметил ликвидацию лесных пожаров и паводков, использование судов атомного ледокольного флота в интересах ВМФ, обмен гидрометеорологической и геофизической информацией с иными ведомствами, использование информационных ресурсов Минпромторга для контроля выполнения государственной программы вооружений и государственного оборонного заказа²⁶.

Здесь следует сделать важную оговорку: координационные органы, реализующие функции обмена информацией в сфере возложенных за-

дач, создаются не только в структуре Вооруженных Сил. Созданы такого рода центры в МЧС России и в подведомственных ему структурах регионального уровня²⁷.

Однако указанные выше мероприятия — это, по сути, формирование единого информационного пространства для поддержки принятия управленческих решений и обмен необходимой для принятия управленческих решений информацией, что не тождественно собственно управлению и такому важному элементу управления, как властный характер и возможность отдачи обязательных для исполнения приказов. Иначе неизбежно возникнет ситуация, когда в команде сразу несколько человек станут претендовать на роль руководителя, что неизбежно приведет к конфликтной ситуации²⁸.

Еще В. И. Ленин отмечал, что «контроль без власти — есть пустейшая фраза... Для того чтобы контролировать, нужно иметь власть»²⁹. Применимо указанное выражение не только для функции контроля, но и для всего управления в целом. Поэтому следует напомнить основные положения теории управления, согласно которой управление необходимо там и тогда, когда возникает потребность в распределении ресурсов и согласовании деятельности некоторого количества людей, процессов. Основная цель управления — это согласование и координация деятельности других субъектов. В управлении эти воли могут как совпадать, так и не совпадать. В государственной сфере такое согласование усилий происходит посредством наделения управленцев властными полномочиями по отношению к управляемым объектам. В сформированной системе управления объект управления реагирует на управляющее воздействие, подчиняется субъекту управления. В этом

²⁴ Голощапов А. С. Указ. соч.

²⁵ Официальный сайт Минобороны России. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12421704@egNews (дата обращения: 20.08.2022).

²⁶ Сергей Шойгу принял участие в работе первой Межведомственной конференция по информационному взаимодействию // Военно-промышленный курьер. 2015. 20 ноября. URL: https://vpk.name/news/144637_sergei_shoigu_prinyal_uchastie_v_rabote_pervoi_mezhvedomstvennoi_konferenciya_po_informacionnomu_vzaimodeistviyu.html (дата обращения: 20.08.2022).

²⁷ Тарасов Е. А. Национальный центр управления в кризисных ситуациях МЧС России: задачи, функции и порядок деятельности // Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций в учреждениях, организациях и на предприятиях. 2021. № 3. С. 24–30.

²⁸ Ермолаева М. В., Кокуева Ж. М., Погодина А. В. Принципы командообразования в проектной деятельности // Институт психологии Российской академии наук. Организационная психология и психология труда. 2020. Т. 5. № 3. С. 103–119.

²⁹ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Изд. 5-е. М., 1969. Т. 31. С. 345.

и заключается одна из функций власти — диктат своей воли со стороны субъекта управления и исполнение воли управляющего субъекта управляемыми. Субъект управления формирует и реализует «господствующую волю», а объект управления подчиняется ей.

Под управлением в военном праве понимается деятельность как раз исполнительно-распорядительного характера. В качестве средства достижения поставленных в нормативных правовых актах целей здесь выступает распоряительство, т.е. использование необходимых юридически-властных полномочий, заключающихся в предписаниях (включая запреты). Это значит, что одной стороне предоставлен административно-правовыми нормами определенный объем юридически-властных полномочий, адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиняться предписаниям (запретам), исходящим от носителя распорядительных прав. По существу, речь идет о властеотношениях (в широком смысле этого слова). Осуществление управленческой деятельности обязательно предполагает и совершение юридически значимых действий, вытекающих из служебной компетенции³⁰.

Таким образом, для создания полноценной системы военного управления необходимо не просто налаживание взаимодействия между задействованными в сфере обороны субъектами, но и установление отношений власти-подчинения. Недаром принцип единоначалия является базовым для построения всех воинских правоотношений. Причем расширение властных полномочий органа государственной власти должно быть установлено нормативным правовым актом соответствующего уровня и заблаговременно доведено до всех участников данной системы. Обладание государственными военными структурами монополией на

принуждение и действие военными методами накладывает на них особую ответственность за соблюдение законного порядка применения силы³¹.

Опыт Великой Отечественной войны свидетельствует о том, что необходимость координации усилий всех субъектов оборонной деятельности породила создание не предусмотренных Конституцией СССР надведомственных органов государственной власти, таких как Государственный комитет обороны³² и Ставка Верховного Главного командования³³. Власть и обязательность требований созданных в спешном порядке органов власти была просто огромной. Так, например, решения и распоряжения Государственного комитета обороны были обязательны для исполнения всеми гражданами и всеми партийными, советскими, комсомольскими и военными органами.

Опыт предыдущих войн должен научить нас, что создаваемые на военное время системы управления не могут слаженно и эффективно работать без отработки такого рода деятельности уже в мирное время. Более того, совершенно верно отметил генерал армии В. В. Герасимов, что «переход государства к управлению страной в условиях отражения нападения, а также к боевому управлению войсками (силами) должен осуществляться без существенных изменений системы управления, действующей в мирное время»³⁴.

Заранее спланированная схема отношений между субъектами не только помогает избежать конфликтов, вызванных корпоративными интересами и субъективным понятием приоритетов деятельности, но и сокращает время принятия решений, которое очень дорого.

Такое построение взаимоотношений позволит взявшему в свои руки бразды правления органу власти координировать усилия различ-

³⁰ *Зателепин О. К., Фатеев К. В.* К вопросу о понятии воинского должностного лица по уголовному праву // *Право в Вооруженных Силах.* 2003. № 9–10. С. 11–24.

³¹ *Никитина Е. Е., Кузнецов В. И.* Модели правового регулирования взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере обороны и безопасности в Российской Федерации // *Журнал российского права.* 2020. № 4. С. 88–104.

³² Постановление Президиума Верховного Совета СССР, Совета народных комиссаров СССР и Центрального комитета ВКП(б) от 30.06.1941 «О создании Государственного комитета обороны» // *Сборник Законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР.* 1939–1944 гг. М., 1945. С. 41.

³³ Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 23.06.1941 № 825 «О создании Ставки Главного Командования Вооруженных Сил СССР» // *ЦАМО. Ф. 16А. Оп. 3336. Д. 21. Л. 23.*

³⁴ Выступление генерала армии В. В. Герасимова 24.04.2015 // *Официальный сайт Минобороны России.* URL: https://function.mil.ru/news_page/person/more.htm?id=12024031@egNews (дата обращения: 12.08.2022).

ных воинских формирований и решать стратегические задачи в интересах обороны. Успех вооруженной борьбы в огромной степени зависит от объединения усилий всех имеющихся войск (сил), согласованности целей, задач, средств и способов их действий. Между тем, Совет безопасности Российской Федерации в свое время констатировал преобладание ведомственных интересов при решении вопросов обеспечения обороны и безопасности, а также дублирование и параллелизм функций субъектов военной организации государства³⁵.

Учитывая изложенное, считаю назревшей необходимость правового регулирования организации взаимодействия субъектов оборонной деятельности как в мирное, так и в военное время. Полагаю целесообразным закрепить в законодательстве положение о возможности подчинения одного публичного органа исполнительной власти другому (по определенным вопросам) в случае введения специальных правовых режимов (военного или чрезвычайного положения, режима мобилизации или специальной военной операции).

Следует воспользоваться опытом стран Скандинавии, где в качестве способа координации действий органов государственной власти в условиях создания угроз национальной безопасности практикуется назначение в зависимости от ситуации единого органа власти (как правило, министерства внутренних дел или обороны), в котором аккумулируются координационные полномочия на строго определенное время и в отношении конкретной ситуации. В таких ситуациях специализированному органу власти (чаще всего — полиции) подчиняются и органы местного самоуправления на период ликвидации угрозы безопасности, чего в России пока не предусматривается³⁶.

Позитивным примером выступает Положение о военном округе³⁷, согласно п. 8 которого

соединения и воинские части иных военных ведомств, дислоцированные на территории военного округа или выполняющие задачи в границах ответственности военного округа, могут подчиняться командующему войсками военного округа оперативно и (или) по специальным вопросам. В отличие от взаимодействия, отношения подчинения позволяют ставить неподчиненным и не входящим в состав войск военного округа воинским формированиям иных военных ведомств обязательные для исполнения задачи и требовать их исполнения, воздействовать на нарушителей приказов и распоряжений, что в целом ведет к повышению степени управляемости и увеличению синергического эффекта.

Структура надведомственного органа управления войсками и силами должна строиться с таким расчетом, чтобы обеспечивать способность и готовность в случае внезапной агрессии или введения специальных режимов (военного, чрезвычайного положения, мобилизации) управлять переходом на режим работы военного времени без существенной перестройки.

В сформированной еще в мирное время структуре военного управления надведомственного уровня должны быть четко разделены функции административно-хозяйственные и собственно оперативные. Для чего еще в мирное время должна быть создана организационно-штатная структура, включающая не только каналы связи, структуру подчиненности, но и укомплектованная личным составом соответствующих ведомств сообразно направлениям деятельности. Руководящий состав данного «надведомственного органа военного управления» должен быть знаком со спецификой деятельности каждого включенного в его состав вида, рода войск и подчиненных ему напрямую воинских формирований.

³⁵ Официальный сайт Совета безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2004/> (дата обращения: 13.08.2022).

³⁶ Максуров А. А. Проблемы координации деятельности органов власти при противодействии внутренним и внешним угрозам безопасности в Скандинавии // Военное право. 2018. № 2. С. 226–230.

³⁷ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 177 (ред. от 05.11.2020) «Об утверждении Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2547.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бучакова М. А. Административно-правовое регулирование координации как функции государственного управления // Вестник Омского университета. Серия «Право». — 2014. — № 2. — С. 60–64.
2. Глухов Е. А. Внешняя структура и правовое положение органов военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. — 2022. — № 3. — С. 20–33.
3. Глухов Е. А. Воинские должностные лица: полномочия и компетенции // Военное право. — 2022. — № 3. — С. 54–63.
4. Голощачов А. С. Теоретические основы взаимодействия органов военного управления Вооруженных Сил РФ и органов исполнительной власти РФ // Бизнес и общество. — 2021. — № 2. — С. 25.
5. Евстигнеев А. А. Место и роль взаимодействия в процессе управления войсками // Вестник Военной академии Республики Беларусь. — 2014. — № 4. — С. 30–35.
6. Ермолаева М. В., Кокуева Ж. М., Погодина А. В. Принципы командообразования в проектной деятельности // Институт психологии Российской академии наук. Организационная психология и психология труда. — 2020. — Т. 5. — № 3. — С. 103–119.
7. Зателепин О. К., Фатеев К. В. К вопросу о понятии воинского должностного лица по уголовному праву // Право в Вооруженных Силах. — 2003. — № 9–10. — С. 11–24.
8. Ковалев А. А. Властные механизмы обеспечения военной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. политич. наук. — СПб., 2015. — 29 с.
9. Максуров А. А. Проблемы координации деятельности органов власти при противодействии внутренним и внешним угрозам безопасности в Скандинавии // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 226–230.
10. Никитина Е. Е., Кузнецов В. И. Модели правового регулирования взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере обороны и безопасности в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2020. — № 4. — С. 88–104.
11. Стратегия цифровой трансформации: написать, чтобы выполнить / под ред. Е. Г. Потаповой, П. М. Потеева, М. С. Шклярчук. — М. : РАНХиГС, 2021. — 184 с.
12. Тарасов Е. А. Национальный центр управления в кризисных ситуациях МЧС России: задачи, функции и порядок деятельности // Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций в учреждениях, организациях и на предприятиях. — 2021. — № 3. — С. 24–30.
13. Чирков В. В. Взаимодействие органов военного управления и исполнительной власти субъектов РФ при угрозе агрессии государству // Морской сборник. — 2012. — № 5. — С. 25–32.
14. Язепчик В. В. Взаимодействие государственных органов при выполнении задач обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь // Вестник Военной академии Республики Беларусь. — 2013. — № 3.

Материал поступил в редакцию 30 августа 2022 г.

REFERENCES

1. Buchakova MA. Administrativno-pravovoe regulirovanie koordinatsii kak funktsii gosudarstvennogo upravleniya [Administrative and legal regulation of coordination as a function of public administration]. *Omsk State University Bulletin. Series «Law»*. 2014;2:60-64. (In Russ.).
2. Glukhov EA. Vneshnyaya struktura i pravovoe polozhenie organov voennogo upravleniya Vooruzhennykh Sil Rossiyskoy Federatsii [External structure and legal status of the military administration bodies of the Armed Forces of the Russian Federation]. *Pravo v vooruzhennykh silakh*. 2022;3:20-33 (In russ.).
3. Glukhov EA. Voinskie dolzhnostnye litsa: polnomochiya i kompetentsii [Military officials: powers and competencies]. *Voennoe pravo*. 2022;3:54-63. (In Russ.).
4. Goloshchapov AS. Teoreticheskie osnovy vzaimodeystviya organov voennogo upravleniya Vooruzhennykh Sil RF i organov ispolnitelnoy vlasti RF [Theoretical foundations of interaction between the military management bodies of the Armed Forces of the Russian Federation and the executive authorities of the Russian Federation]. *Business and Society*. 2021;2:25. (In Russ.).

5. Evstigneev AA. Mesto i rol vzaimodeystviya v protsesse upravleniya voyskami [The place and role of interaction in the process of managing troops]. *Bulletin of the Military Academy of the Republic of Belarus*. 2014;4:30-35. (In Russ.).
6. Ermolaeva MV, Kokueva ZhM, Pogodina AV. Printsipy komandoobrazovaniya v proektnoy deyatel'nosti [Principles of team building in project activities]. *Institute of Psychology of the Russian Academy of Sciences. Organizational psychology and psychology of work*. 2020;5(3):103-119. (In Russ.).
7. Zatepin OK, Fateev KV. K voprosu o ponyatii voinskogo dolzhnostnogo litsa po ugovnomu pravu [On the question of the concept of a military official in criminal law]. *Law in the Armed Forces*. 2003;9-10:11-24. (In Russ.).
8. Kovalev AA. Vlastnye mekhanizmy obespecheniya voennoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. politich. nauk [The power mechanisms of ensuring military security of the Russian Federation: Cand. Sci. (Political Sciences) Author's Abstract]. St. Petersburg, 2015. (In Russ.).
9. Maksurov AA. Problemy koordinatsii deyatel'nosti organov vlasti pri protivodeystvii vnutrennim i vneshnim ugrozam bezopasnosti v Skandinavii [Problems of coordinating the activities of authorities in countering internal and external security threats in Scandinavia]. *Voennoe pravo*. 2018;2:226-230. (In Russ.).
10. Nikitina EE, Kuznetsov VI. Modeli pravovogo regulirovaniya vzaimodeystviya gosudarstva i nekommercheskikh organizatsiy v sfere oborony i bezopasnosti v Rossiyskoy Federatsii [Regulatory models of interaction between the state and non-profit organizations in the defense and security sphere in the Russian Federation]. *Journal of Russian Law*. 2020;4:88-104. (In Russ.).
11. Potapova EG, Poteev PM, Shklyaruk MS, editors. Strategiya tsifrovoy transformatsii: napisat, chtoby vypolnit [Digital Transformation Strategy: Write to execute]. Moscow: RANEPА Publ.; 2021. (In Russ.).
12. Tarasov EA. Natsionalnyy tsentr upravleniya v krizisnykh situatsiyakh MChS Rossii: zadachi, funktsii i poryadok deyatel'nosti [The National Center of management in crisis situations of the Ministry of Emergency Situations of Russia: tasks, functions and order of activity]. *Grazhdanskaya oborona i zashchita ot chrezvychaynykh situatsiy v uchrezhdeniyakh, organizatsiyakh i na predpriyatiyakh*. 2021;3:24-30. (In Russ.).
13. Chirkov VV. Vzaimodeystvie organov voennogo upravleniya i ispolnitel'noy vlasti subektov RF pri ugroze agressii gosudarstvu [Interaction of the military administration and executive authorities of the subjects of the Russian Federation in the event of a threat of aggression to the State]. *Morskoy sbornik*. 2012;5. 25-32. (In Russ.).
14. Yazepchik VV. Vzaimodeystvie gosudarstvennykh organov pri vypolnenii zadach obespecheniya natsionalnoy bezopasnosti Respubliki Belarus [Interaction of state bodies in the performance of tasks of ensuring national security of the Republic of Belarus]. *Bulletin of the Military Academy of the Republic of Belarus*. 2013;3. (In Russ.).