

УДК 355/359.07

Голощاپов Анатолий Сергеевич

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск

Anatolii163174@mail.ru

Anatoly S. Goloshchapov

Post-graduate student of the Faculty
of public administration
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
РЕГИОНАЛЬНОГО ЦЕНТРА УПРАВЛЕНИЯ
ОБОРОНОЙ ЦЕНТРАЛЬНОГО ВОЕННОГО
ОКРУГА И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ¹**

**LEGAL BASIS OF INTERACTION OF THE
REGIONAL CENTER OF DEFENSE
MANAGEMENT OF THE CENTRAL MILITARY
DISTRICT AND THE EXECUTIVE
AUTHORITIES OF THE CHELYABINSK
REGION**

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы оперативного принятия обоснованных управленческих решений в сфере обороны. Представлен обзор совокупности нормативных правовых актов, регулирующих деятельность субъекта управления обороной. Целью статьи является поиск путей улучшения нормативно-правовой базы обеспечения деятельности органов государственного и военного управления с целью улучшения эффективности организации управления обороной страны. Сделан вывод о совершенствовании развития Регионального центра управления штаба Центрального военного округа, позволяющего в десятки раз быстрее разрешать кризисные ситуации самого различного характера.

Ключевые слова:

оборона государства, военное положение, оперативный штаб, обороноспособность

Abstract

The article deals with the issues of operational adoption of informed management decisions in the field of defense. An overview of the set of normative legal acts governing the activities of the subject of defense management is presented. The purpose of the article is to find ways to improve the regulatory framework for ensuring the activities of state and military management bodies in order to improve the efficiency of organizing the country's defense management. The conclusion is made about improving the development of the Regional Control Center of the headquarters of the Central Military District, which makes it possible to resolve crisis situations of a very different nature ten times faster.

Keywords:

state defense, martial law, operational headquarters, defense capability

Оперативное принятие обоснованных управленческих решений в сфере обороны обусловлена рядом обстоятельств. Во-первых, сами требования оперативности и обоснованности не только определяют эффективность управления обороной, но и находятся в диалектическом противоречии по отношению друг к другу. С одной стороны, субъект управления должен своевременно формулировать и доводить до исполнителей задачи по применению имеющихся инструментов в сфере

¹ Научный руководитель: Ткаченко Владимир Александрович, кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал

обеспечения обороны, с другой – он должен тщательно проанализировать конкретную сложившуюся обстановку и с учетом результатов анализа принять оптимальное решение по применению указанных инструментов с точки зрения достижения цели – обеспечить оборону. Во-вторых, управлять процессами обеспечения обороны без выполнения требуемой оперативности, либо без выполнения требуемой обоснованности решений, по своим результатам равнозначно отсутствию управления вообще. В-третьих, высокий уровень неопределенности при принятии решений, большой объем разнообразной информации, подлежащей анализу для обоснования решения, существенное сокращение времени, отводимого для обработки информации и принятия решения и другие факторы, оказывающие воздействие на процесс управления обороной, делают проблему оперативного принятия обоснованных управленческих решений максимально сложной. Противоречие между требуемой и достигаемой обоснованностью настолько обострилось, что привело к созданию центров управления обороной, как в масштабах государства, так и в рамках конкретных военных округов [1, 2, 3, 4].

Понимая управление как циклический процесс оказания воздействий на объект управления со стороны субъекта управления для достижения цели – обеспечить оборону государства, в данном исследовании мы стремимся уточнить юридические основания наделения и закрепления права субъекту управления оказывать воздействия на объект управления в сфере обороны. С этой целью был проведен анализ совокупности нормативных правовых актов, регулирующих деятельность субъекта управления обороной.

Основополагающим законом, определяющим правовую базу для надежной обороны и безопасности Российской Федерации, выступает Конституция РФ, в которой декларируется, что Президент РФ обязан принять все необходимые меры и использовать все доступные ему средства для полноценной защиты от угроз и сохранности от опасностей «суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности» (Статья 80, часть 2). В части 1 статьи 87 сказано, что Президент РФ выполняет функции Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации (ВС РФ) и в случае нападения извне на Россию вооруженных сил агрессора или угрозы такого нападения он должен будет ввести военное положение и немедленно известить об этом Совет Федерации и Государственную Думу. В статье 83 закреплено, что Президент РФ формирует и

возглавляет Совет Безопасности РФ (пункт "ж"), утверждает военную доктрину РФ (пункт "з"), назначает и освобождает высшее командование ВС РФ (пункт "л").

Ключевые положения Конституции становятся основой для принятия нормативных правовых актов в РФ, в которых определяются и детализируются задачи публичных органов власти, устанавливаются правовые границы общественных отношений по вопросам обороны и военного строительства. Зачастую эти документы объединены термином «оборонное законодательство».

Федеральное конституционное законодательство в рамках федеральных конституционных законов «О военном положении» [5] и «О чрезвычайном положении» [6] в случае возникновения агрессии в отношении Российской Федерации или угрозы такой агрессии, а также в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, которые угрожают жизни и безопасности населения или конституционному строю России устанавливает «особый правовой режим» [5, 6] функционирования и взаимодействия органов, образующих единую систему публичной власти, деятельности всех организаций и их должностных лиц, а также всех общественных объединений в целях отражения агрессии против РФ, обеспечения безопасности граждан РФ, защиты конституционного строя РФ. Другими словами, осуществляется оптимизация их деятельности для скорейшего восстановления всех основных функций государства. Такой режим предполагает четкое взаимодействие органов, образующих единую систему публичной власти, для их согласованного функционирования. Согласно ФКЗ «О военном положении», данная функция является основной среди полномочий Президента РФ в период военного положения. Особая роль принадлежит в данном случае Вооруженным Силам РФ, которые обеспечивают режим военного положения в рамках выполнения специальных задач, обозначенных в статье 9 ФКЗ «О военном положении». ВС РФ могут также привлекаться в качестве дополнительных сил и средств согласно положению статьи 17 ФКЗ «О чрезвычайном положении», в т.ч. для разъединения противоборствующих сторон, пресечения деятельности незаконных военных формирований, обеспечения жизнедеятельности населения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Единое управление силами и средствами, которые обеспечивают режим чрезвычайного положения, осуществляет комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение (комендант), назначаемый указом Президента РФ. Координацию их деятельности осуществляет объединенный оперативный штаб, который подчинен коменданту. Следует отметить,

что Президент РФ своим указом может вводить особое управление этой территорией. С этой целью он создает либо временный специальный орган управления, либо федеральный орган управления. При этом полномочия органов, образующих единую систему публичной власти, передаются новому органу управления либо частично, либо полностью. В случаях особого управления комендант переходит в подчинение руководителю нового органа управления и по должности является его первым заместителем.

Законодательство РФ четко упорядочивает организацию обороны государства. Оно основано на базе Конституции РФ и международных договоров РФ, включает в себя федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, которые обеспечивают регулирование правовых отношений в части организации обороны государства.

Специфические основы оборонного законодательства заложены в законе «Об обороне» [7]. В нем прописаны основополагающие принципы обороны нашей страны, возможности, задачи и функции органов, образующих единую систему публичной власти, организаций и их должностных лиц, силы и средства, используемые с целью обороны. В вышеизложенном законе определяется сущность понятия «оборона» и прописывается, что в целях обороны государства создаются Вооруженные Силы РФ. В контексте исследования значимыми мероприятиями по организации обороны являются планирование прямого перевода и сам перевод органов, образующих единую систему публичной власти, и экономики страны к деятельности в условиях военного времени, координация их слаженной и целенаправленной работы в области обороны (Ст. 2). В разделе II данного закона определен перечень полномочий в области обеспечения обороны Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ. Особо в законе «Об обороне» прописываются функции органов, образующих единую систему публичной власти. Значимым для нас в контексте исследования является утверждение, что они в пределах своей компетенции взаимодействуют с органами военного управления. Цель взаимодействия – обеспечение исполнения законодательства в области обороны (Ст. 7).

В субъектах РФ, в которых введено военное положение, осуществляется территориальная оборона, для обеспечения согласованности совместных действий органов управления и проводимых ими мероприятий создаются межведомственные координирующие органы (штабы территориальной обороны), руководителем которых

являются высшие должностные лица субъекта РФ. Дополнительно, в законе «Об обороне» определяется доля ответственности должностных лиц субъекта управления за препятствование осуществлению задач, связанных с обороной страны.

Правовая база обороны нашей страны включает также целый ряд других законов. Можно взять в пример, федеральный закон «О статусе военнослужащих» [8], который обозначает и определяет в соответствии с Конституцией права, обязанности, свободы, ответственность военных, и основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. При этом данный федеральный закон устанавливает, что органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обязаны соблюдать меры социальной защиты военнослужащих, предусмотренные федеральным законодательством, а также соблюдать права военнослужащих. Законом установлено требование содействия в обеспечении аренды жилья военнослужащим и членам их семей.

Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», осуществляет правовое регулирование в области воинской обязанности и военной службы в целях реализации гражданами Российской Федерации конституционного долга и обязанности по защите Отечества. В законе устанавливается, что органы государственной власти и органы местного самоуправления должны:

- слежением за исполнением гражданами воинской обязанности в пределах своей компетенции;
- осуществлять воинский учет;
- совместно с Министерством обороны РФ проводить работу по военно-патриотическому воспитанию граждан. В этих направлениях отражена степень взаимодействия органов власти и местного самоуправления при реализации задач обеспечения обороны.

Последовательность как будут взаимодействовать органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в сфере выстраивания обороны также прописывается в федеральном законе «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» [9], где четко и ясно говорится о взаимных действиях данных органов с органами Министерства обороны РФ при:

- мобилизации, подготовки и её организации;
- выработке и полной исполнению мероприятий мобилизационных планов;
- объявить мобилизацию по временному переводу экономики муниципалитетов,

субъектов РФ на работу в условиях военного времени;

- обеспечение исполнения обязанности военно-транспортного характера.

Все вопросы связанные с осуществлением организации обороны и военного строительства регламентируются также указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и приказами министра обороны РФ.

Более конкретное толкование свода правил Вооруженных Сил Российской Федерации будет включать в себя общевоинские уставы, которые имеют силу закона, в специальных уставах и наставлениях, а также других правовых актах.

Отдельные аспекты правового регулирования обеспечения обороны отражены в федеральном законе «О безопасности», в котором актуализируются меры обеспечения национальной безопасности, реализующиеся на основе взаимодействия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с МО РФ. При этом органам власти и органам местного самоуправления определена роль координаторов деятельности по обеспечению безопасности в пределах своей компетенции.

Анализируемый комплекс федеральных законов, регламентирующих межведомственное взаимодействие органов власти, включает также федеральный закон «О государственном оборонном заказе», предусматривающий порядок эффективного взаимодействия государственного заказчика государственного оборонного заказа, головного исполнителя и исполнителей такого заказа. основополагающие принципы, заложенные в обновленной действующей редакции закона, позволили создать условия для формирования эффективной системы государственного контроля и государственного финансового контроля в сфере исполнения оборонного заказа и исполнения государственных закупок для целей обеспечения национальной обороны и безопасности. Осуществлено посредством реализации механизмов межведомственного взаимодействия в рамках Единой информационной системы, содержащей информацию о выполнении и расчетах по государственному оборонному заказу.

Важным документом в сфере обеспечения обороноспособности страны является Стратегия национальной безопасности, которая определяет, что на базе содействий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления будут созданы благоприятные условия для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. Под значением термина обеспечение национальной безопасности интерпретируется как

«реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления в сотрудничестве с институтами гражданского общества политических, военных, социально-экономических, информационных, правовых и других мер, целью которых является противостоять угрозам национальной безопасности и получению национальных интересов». В Стратегии также говорится о необходимости роста мобилизационной готовности страны, который должен быть обеспечен посредством принятия совместных мер органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в данном направлении. Как считает О.В. Дамаскин, в качестве организационной меры реализации Стратегии значится создание информационной основы, которая формируется, в том числе из информационных ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В Военной доктрине РФ, отражающей совокупность официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту страны, большое значение придается повышению эффективности и безопасности функционирования системы государственного и военного управления. Также значимым является обеспечение информационного взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ при решении задач в области обороны и безопасности, как важному условию развития военной организации. Одним из главных направлений строительства ВС РФ, обозначенных в Военной доктрине, является совершенствование взаимодействия между объединениями, соединениями и воинскими частями видов и родов войск Вооруженных Сил, другими войсками и органами, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями, привлекаемыми к организации обороны.

Следует обратить внимание, что реализация сформулированных в доктрине направлений совершенствования строительства Вооруженных Сил РФ обусловлена усложнением современных военных конфликтов, заключающихся, например, в массированном применении систем вооружения и военной техники, высокоточного, гиперзвукового оружия, средств радиоэлектронной борьбы, оружия на новых физических принципах, информационно-управляющих систем и пр. На современном этапе ведение боевых действий происходит также в условиях усиления централизации и автоматизации управления войсками и оружием в результате перехода от строго вертикальной системы управления к глобальным сетевым автоматизированным

системам управления войсками.

Это привело к необходимости формулирования такого преобладающего направления развития военной доктрины, как усовершенствование всей военной системы и улучшение эффективности ее функционирования, что предполагает решение такой задачи как исполнение надежного функционирования системы регулирования и управления Вооруженными Силами и межведомственного взаимодействия.

Как правило, наибольший эффект при решении вопросов совершенствования управления наблюдается в результате синергетического взаимодействия усилий государственных институтов в дипломатической, финансовой, экономической, информационной, правовой и других сферах общественной жизни совместно с использованием военных ресурсов и военной силы.

В то же время, подобное сочетание действий органов государственной власти, реализующих управленческую функцию в различных социально-экономических сферах локального и государственного масштаба, со структурами, в сферу функциональных интересов которых входит обеспечение различных видов безопасности, включая общественную, государственную, а также военную, представляет собой одну из наиболее актуальных управленческих проблем. Решение данной проблемы тесно связано с повышением эффективности использования ресурса военно-научного комплекса России.

Определяющим фактором, способствующим реализации задач по совершенствованию военно-научного комплекса, стало подписание и реализация, так называемых, «майских указов» Президента РФ: Указа № 603 от 07 мая 2012 г. «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» и Указа № 604 от 07 мая 2012 г. «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации». В Указах говорится о необходимости комплексного технического переоснащения Вооруженных Сил РФ. Одним из направлений, непосредственно связанных с развитием военно-научного комплекса, является совершенствование системы военного управления, что нашло свое отражение в Плане деятельности Министерства обороны РФ на 2013-2020 г. В частности, План включал такие мероприятия для реализации данной цели, как создание Национального центра управления обороной (к 01 декабря

2014 г.), и образование центров боевого управления и управления повседневной деятельностью:

- в главных командованиях видов и командованиях родов войск ВС (к 01 декабря 2015 г.);

- в военных округах (к 01 декабря 2016 г.);

- в объединениях видов и родов войск ВС (к 01 декабря 2017 г.).

В границах этого направления в 2016 году было организовано возведение Регионального центра управления обороной ЦВО, создание которого реализовалось в виде инициативы Президента РФ в соответствующем Указе от 10 декабря 2013 г.

В связи с началом работы НЦУО РФ в корне была изменена схема управленческой коммуникации, в органах государственной власти, и в военной сфере. Инновационные информационные системы разрешают органам государственной власти и военного управления, допущенным должностным лицам при определении решений полагаться на комплексный и более масштабный объем информации, обходя промежуточные звенья, присутствие которых, может неверно интерпретировать ситуацию, довести его до непосредственных исполнителей.

Обособленным этапом усовершенствования государственного и военного управления выступило развитие системы распределенных ситуационных центров, которые подчиняются единому своду правил взаимодействия. Национальный центр управления обороной РФ является основным центром в системе обеспечения военной безопасности.

В настоящее время на федеральном уровне органы исполнительной власти РФ связаны в единую систему электронного межведомственного взаимодействия (СМЭВ), позволяющую обмениваться информацией в электронном виде. В структуру СЭМВ входит также блок региональных СМЭВ, который объединяет органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Данная система внедрена и работает в России с 2010 г. на основе федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в рамках реализации института Электронного правительства.

Система межведомственного информационного взаимодействия в области обеспечения обороны строится согласно Указу Президента Российской Федерации от 1 сентября 2014 года №601 «О порядке сбора информации по вопросам обороны Российской Федерации и обмена этой информацией», который впервые определил

правила сбора и обмена оборонной информацией между Министерством обороны Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организациями по вопросам обороны Российской Федерации. Его продолжением стал Указ Президента РФ от 1 сентября 2016 г. №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».

В целях реализации выше перечисленных Указов на региональном уровне издаются распоряжения о Соглашениях между органами власти субъекта РФ и Объединенным стратегическим командованием соответствующего военного округа о сотрудничестве в сфере информационного взаимодействия при решении задач содействия, выполнения требований законов Российской Федерации в области обороны, территориальной обороны, мобилизации, разрешения кризисных ситуаций, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и происшествий. По мнению М. Мизинцева все проблемы и цели в области правового регулирования системной работы Регионального центра с разными министерствами и ведомствами в нынешнее время полноценно выполнены. Нормативно правовая основа, которая, собственно, и определяет деятельность во всех федеральных структурах по функционированию информационного обмена, образованна в полном объеме.

Тем не менее, вполне закономерно возникает надобность улучшения нормативно-правовой базы обеспечения деятельности органов государственного и военного управления с целью улучшения эффективности организации управления обороной страны, что четко проявляется на уровне взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Здесь же в полном объеме закреплены обязанности каждого из этих субъектов в части обеспечения обороны страны, наделением специальных полномочий должно сопоставляться с созданием правильно и логично выстроенной системы соглашений и договоров по выработке и выполнению мер для укрепления обороноспособности страны.

Следует отметить, что Региональный центр управления штаба Центрального военного округа (ЦВО), предназначен для координации соединений и воинских частей на территории 29 субъектов РФ, а также российские военные объекты в Казахстане, Таджикистане и Киргизии, решение многих вопросов автоматизировано, что

позволяет вывести оборону Центрального военного округа на более высокий уровень.

Современный программно-аппаратный комплекс позволяет в десятки раз быстрее разрешить кризисные ситуации самого различного характера. Дежурство центра организовано в круглосуточном режиме.

Офицеров центра отличает военная форма одежды нового образца. На ней вышита эмблема Национального центра управления обороны РФ, края воротника расшиты в цвета государственного флага России.

Одна из важнейших задач центра – эффективная координация деятельности всех региональных министерств и ведомств субъектов РФ в интересах обеспечения обороны и безопасности государства, взаимодействие с муниципальными органами власти.

Список использованных источников

1. В.Г. Анисимов, Е.Г. Анисимов, Т.Н. Сауренко Обобщенный показатель эффективности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при решении задач обеспечения национальной безопасности государства / В.Г. Анисимов, Е.Г. Анисимов, Т.Н. Сауренко, Е.Б. Харченко, С.В. Чварков // Вопросы оборонной техники. Серия 16: Технические средства противодействия терроризму. 2017. № 5–6 (107–108). – С. 101– 106.

2. В.Г. Анисимов., Е.Г.Анисимов, Т.Н. Сауренко Проблемы управления обеспечением национальной безопасности Российской Федерации / В.Г. Анисимов., Е.Г.Анисимов, Т.Н. Сауренко / Сборник статей по материалам общественных слушаний и заседаний «круглых столов» Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам национальной безопасности и социально-экономическим условиям жизни военнослужащих, членов их семей и ветеранов / Под общей редакцией д.ф.н. А.Н. Каньшина. – М.: Общественная палата Российской Федерации. 2013. – С. 13-17.

3. Е.Г. Анисимов, В.Г. Анисимов, А.Ю. Гарькушев Сущность и проблемы управления обеспечением безопасности и обороной государства / Е.Г. Анисимов, В.Г. Анисимов, А.Ю. Гарькушев, А.А. Селиванов, С.В. Чварков // Известия Российской академии ракетных и артиллерийских наук. 2016. № 3 (93). – С. 3-10.

4. Проблемы научно-методического обеспечения межведомственного информационного взаимодействия / Е.Г. Анисимов, В.Г. Анисимов, И.В. Солохов // Военная мысль. 2017. № 12. –С. 45–51.

5. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) "О военном положении" // Собрание законодательства РФ, 04.02.2002, N 5, ст. 375.

6. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" // "Собрание законодательства РФ", 04.06.2001, N 23, ст. 2277.

7. Федеральный закон от 31.05.1996 N 61-ФЗ (ред. от 05.04.2021) "Об обороне" // Собрание законодательства РФ, 03.06.1996, N 23, ст. 2750.

8. Федеральный закон от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 08.12.2020) "О статусе военнослужащих" // Собрание законодательства РФ, N 22, 01.06.1998, ст. 2331.

9. Федеральный закон от 26.02.1997 N 31-ФЗ (ред. от 26.05.2021) "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 03.03.1997, N 9, ст. 1014.