

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

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВОЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РФ И
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ¹**

Goloshchapov Anatoly Sergeevich

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

**THEORETICAL FOUNDATIONS OF
INTERACTION BETWEEN THE MILITARY
COMMAND AND CONTROL BODIES OF THE
ARMED FORCES OF THE RUSSIAN
FEDERATION AND
THE EXECUTIVE AUTHORITIES
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация

В обзорной статье рассматриваются вопросы взаимодействия органов военного управления вооруженных сил РФ и органов исполнительной власти. Представлен обзор совокупности вопросов организации управления, в частности военного управления как отдельной отрасли системы государственного управления, отдельные аспекты организации управления обороной в иностранных государствах. Показана сложность организации системы межведомственного взаимодействия и недостаточно сформированная нормативно-правовая основа, действующая в настоящее время в Российской Федерации в данной сфере регулирования. Сделан вывод о эффективности системы межведомственного информационного взаимодействия, позволившей автоматизировать процессы сбора, классификации, хранения информации, поступающей от федеральных органов исполнительной власти и организаций.

Ключевые слова:

обороноспособность военное положение, оперативный штаб

Abstract

The review article examines the issues of interaction between the military command and control of the armed forces of the Russian Federation and executive authorities. The article presents an overview of the totality of issues of organization of management, in particular, military management as a separate branch of the public administration system, certain aspects of the organization of defense management in foreign states. The complexity of the organization of the system of interdepartmental interaction and the insufficiently formed regulatory and legal framework currently in force in the Russian Federation in this area of regulation are shown. The conclusion is made about the effectiveness of the system of interdepartmental information interaction, which made it possible to automate the processes of collection, classification, storage of information received from federal executive bodies and organizations.

Keywords:

defense capability, martial law, operational headquarters

Теоретические основы управления различными системами были заложены в трудах Р. Дафта, П. Друкера, Ф. Харрисона. Раскрытию общих концептуальных вопросов в области управления в сфере обороны и военной безопасности уделяют внимание в своих работах Дамаскин О.В., Ермишян А.Г. Радиков И.В. и др. В

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

теоретических исследованиях Ануреева И.А., Зайцева В.А., Иванова В.И., Савченко В.Ф., Устинова И.Ю. Черных В.А. и др. рассматриваются такие аспекты как принципы, цели и задачи военного управления и проблемы его эффективности в современных геополитических условиях.

В рамках темы исследования важную роль играют вопросы организации управления, в частности военного управления как отдельной отрасли системы государственного управления. Военное управление характеризуется наличием широкого спектра решаемых задач в области организации жизни, быта и деятельности войск в целях обеспечения обороны государства. В связи с этим Ермишян А.Г., Корякин В.М., Кудашкин А.В, Фатеев К.В. и др. рассматривали военное управление как организационную, исполнительную и распорядительную деятельность специальных государственных военных органов, которая подразумевает целенаправленное управленческое воздействие на ВС Российской Федерации, другие войска и воинские формирования. Вопросы формирования системы военного управления в Российской Федерации и факторы повышения его эффективности также рассматриваются в работах В.А. Зайцева, В.И. Иванова, И.Ю. Миньшикова А., Муталиевой Л. С., Суркова А.Н., Устинова В., Уткина Н. И. и др.

Отдельные аспекты организации управления обороной в иностранных государствах отражены в работах Азова В., Аношкина И.М., Кондакова Л.В., Леонкова А., Сканцева А, Соколова Д., Печурова С.Л. и др., которые уделяли большое значение вопросам автоматизации систем управления, что является важным условием согласованной деятельности высших государственных и военных органов страны по реализации планов военного строительства, поддержанию всех компонентов ВС в боеготовом состоянии. Несомненную важность в сфере организации военного управления и формирования системы межведомственного взаимодействия приобрели исследования Митина А., Гаврилова В., которые провели анализ зарубежного опыта организации системы управления обороной.

Разработке системы показателей и оценке эффективности межведомственного взаимодействия при управлении обороной посвящены работы Анисимова Е.Г., Анисимова В.Г., Буренка В.М., Гарькушева А.Ю., Грудина А.В., Селиванова А.А., Сильникова М.В. и др.

Сложность организации системы межведомственного взаимодействия и недостаточно сформированная нормативно-правовая основа, действующая в

настоящее время в Российской Федерации в данной сфере регулирования, обусловила необходимость исследования вопросов совершенствования системы взаимодействия органов власти различного уровня, а также органов местного самоуправления.

Оборона в общем понимании представляет собой вид военных действий, применяемый в целях срыва или отражения наступления превосходящих сил противника и нанесения им поражения, прикрытия занимаемой территории, экономии сил и средств на второстепенных направлениях, создания превосходства над противником на главных направлениях и условий для перехода своих войск в наступление. Оборона, согласно Словарю военных терминов, рассматривается в тактическом, оперативном и стратегическом масштабах вынужденно или преднамеренно [1].

Военное управление, как считают Зайцев В.А. и др. [2], по сути является процессом организации и постоянного осуществления управляющего воздействия на подчиненные органы управления, силы и средства, направленный на успешное и своевременное выполнение поставленных задач с наилучшим использованием потенциальных возможностей подразделений, частей и соединений, имеющих у них ресурсов. Как представлено в работах Корякина В.М., Кудашкина А.В., Фатеева К.В., Уткина Н.И. и др. [3, 4, 5, 6], военное управление рассматривается как организационная, исполнительная и распорядительная деятельность специально учрежденных государством военных органов, представляющая собой целенаправленное управленческое воздействие на Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых предусмотрена военная служба. Очевидным является, что данное управленческое воздействие реализуется в рамках и во исполнение действующего законодательства, начиная от Конституции РФ и заканчивая воинскими уставами и иными нормативно-правовыми актами в интересах успешного и эффективного решения поставленных перед ними учебных, учебно-боевых и боевых задач военными методами и средствами. По мнению Суркова А.Н., военное управление как отрасль государственного управления характеризуется наличием широкого спектра решаемых задач в области организации жизни, быта и деятельности войск в целях обеспечения обороны государства, что предполагает сложную, многосубъектную систему органов, его осуществляющих [7]. Данный подход нашел логическую формулировку военного управления в работах А.Г. Ермишяна, который предложил рассматривать его как

составную часть военного искусства, которая обеспечивается созданием и функционированием военных открытых организационно-технических и автоматических систем управления различного назначения и характера [8].

Основными принципами военного управления являются:

- единоначалие;
- централизация управления с предоставлением, подчиненным инициативы в определении способов выполнения поставленных им задач;
- эффективность использования подчиненных войск;
- оперативность и гибкость при реагировании на изменения обстановки;
- личная ответственность командиров за принимаемые решения;
- непрерывность и скрытность;
- высокая организованность в работе командиров и штабов.

Как показывают исследования Зайцева В.А., Иванова В.И., Устинова И.Ю., Савченко В.Ф., Черных В.А., следование данным принципам должно привести к формированию устойчивой и развитой системы военного управления [9, 10].

Современное военное управление, кроме того, должно отвечать таким требованиям как научная обоснованность, эффективность, автономность, высокая мобильность сил и средств, гибкость, управляемость.

Отметим, что под эффективностью управления силами и средствами понимается степень влияния системы управления на уровень использования в повседневной деятельности потенциальных возможностей подчиненных сил и средств в конкретных условиях обстановки.

Согласно теоретическим изысканиям Р. Дафта [11], а также в рамках концепции управления по целям П. Друкера [12], при принятии решения осуществляется выбор из нескольких потенциально возможных вариантов. При этом решение, сформированное с учетом имеющихся в распоряжении ресурсов, должно быть направлено на реализацию заданной цели посредством осуществления ряда задач. Принятие решений, как свидетельствует проф. Ф.Харрисон, является интегральной частью управления любой организацией [13]. Нельзя забывать, что неотъемлемым качеством лица, принимающего решения, должна быть компетентность в вопросах, в отношении которых осуществляется процесс принятия решений, что является условием эффективности принятого решения. Управленческое решение принимается в случае возникновения проблемных ситуаций, для чего необходимо исследование

причин ее возникновения, факторов, которые влияют или будут влиять на реализацию задач, вероятных последствий ее ликвидации. Учитывая все перечисленные условия, необходимо оценивать объем информации, который необходим для принятия решения в каждом конкретном случае.

Применительно к обеспечению обороны страны как весьма специфической сферы управления, важно помнить, что массив вводной информации, необходимой для принятия решения, поступает из множества разных источников, характеризуется разнородностью данных и различной степенью их достоверности, что в целом осложняет процесс принятия решений. Необходимо также учесть и то, что специфика данной сферы управления обязывает принимать максимально эффективные решения в максимально короткие сроки. Так как именно от этого зависит спокойная и благополучная жизнь граждан страны. Эти факторы в целом определили актуальность и своевременность создания информационного центра, деятельность которого обеспечила необходимую эффективность принятия решений по вопросам обеспечения обороноспособности страны в максимально короткие сроки.

В настоящее время объем поступающей и предназначенной к анализу информации увеличился многократно, скорость ее поступления существенно выросла, в связи с чем возникла необходимость в постоянном мониторинге и анализе ситуации и в мире в целом, и в Вооруженных Силах в частности, для своевременной выработки вариантов реагирования на изменения среды и принятия эффективных решений. Как признают специалисты, в теперешней ситуации возможности Центрального командного пункта по обеспечению адекватной комплексной информацией руководства были исчерпаны. Вместе с тем, изжила себя и система сбора информации, базировавшаяся на таблице срочных донесений, предоставляемых в формате телеграмм, донесений, сводок и пр. периодичность поступления которых стала слишком редкой и перестала удовлетворять потребности военного руководства. Все эти факторы, по мнению С.К. Шойгу, обусловили актуальность создания новой структуры по сбору и анализу информации и прогнозированию вариантов развития ситуации [14].

В 2013 году основным звеном создаваемой в то время информационно-аналитической системы, одной из функций которой, а также неотъемлемым условием ее эффективной работы, является информационное межведомственное взаимодействие, становится Национальный центр управления обороной РФ (НЦУО

РФ), заложенный по инициативе Президента РФ. Главным принципом его работы стало именно обеспечение непрерывного всестороннего информационного взаимодействия, как между органами военного управления, так и между государственными органами и организациями в области обороны.

Информационное взаимодействие рассматривается Соловьевым И.В. и Злобиным С.М. как процесс взаимовлияния отдельных систем при помощи обмена символами, сообщениями, сигналами, командами, иными информационными блоками.

Наиболее близким в рамках проводимого исследования можно считать понятие «межведомственное информационное взаимодействие», под которым в Постановлении Правительства «О единой системе...» понимается «взаимодействие между органами власти различного уровня и органами местного самоуправления, а также организациями по вопросам обмена документами и информацией, в том числе в электронной форме, в целях предоставления государственных и муниципальных услуг» [15]. Следовательно, в связи с целевыми установками реализации такого взаимодействия в сфере обороны, трактовка данного понятия расценивается как достаточно узкая. В то же время, реализация информационного взаимодействия может осуществляться в различных сферах жизни общества, включая его повседневную деятельность и вопросы обеспечения обороны государства. Следовательно, в настоящее время имеет смысл говорить о формировании новой структуры организации межведомственного информационного взаимодействия, например, при решении задач обороны и управления повседневной деятельностью. При этом сам механизм взаимодействия остается неизменным – обмен символами, сообщениями, сигналами и пр. А структура его организации будет определяться его целями и задачами, и сферой реализации (оборона и повседневная деятельность общества) на базе информационно-аналитической платформы ИЦУО.

Вместе с тем в условиях необходимости обеспечения эффективного решения вопросов развития общества важен не только этап сбора и обмена информацией, но также этап ее аналитической обработки и формирования управленческих решений, способных повысить эффективность решения различных целей и задач развития общества.

Следовательно, авторское понимание термина «межведомственное информационное взаимодействие по вопросам решения задач обороны и управления повседневной деятельностью» может трактоваться как «взаимодействие между

органами военного управления, органами власти федерального, регионального и муниципального уровня и организациями в сфере сбора, обмена, анализа информации и формирования управленческих решений по вопросам обеспечения обороны и управления повседневной деятельностью».

Конечная цель информационного взаимодействия между отдельными ведомствами состоит в удовлетворении потребностей органов власти в информации определенного масштаба, содержания и уровня обработки для принятия эффективного управленческого решения, что предполагает наличие определенной совокупности требований, как к самой организации информационного взаимодействия, так и к информации, предоставляемой в рамках такого взаимодействия. Следовательно, организация информационного межведомственного взаимодействия по вопросам обороны должна строиться по следующим направлениям:

- формирование институциональной основы межведомственного взаимодействия (директивные, стратегические и программные нормативно-правовые документы);

- координация и синхронизация действий по получению, обмену и использованию полученной информации, в том числе на базе коллективного пользования, включая дистанционный способ взаимодействия;

- обмен сведениями о состоянии отдельных элементов социально-экономических систем между ведомствами в целях согласования действий органов управления по выработке наиболее эффективных решений с учетом скорости принятия решений в разных сферах жизни общества.

Реализация этих направлений приведет к формированию единого образа понимания ситуации у каждого из органов управления, связанных в систему информационного взаимодействия.

В течение 2014 г. НЦУО РФ функционировал в опытно-тестовом режиме, а начиная с 1 декабря 2014 г. заступил на боевое дежурство. В настоящее время Информационная платформа НЦУО РФ объединяет в единую систему межведомственного взаимодействия 73 федеральных органа исполнительной власти, органы власти всех 85-ти субъектов Российской Федерации, 1320 государственных корпораций и предприятий оборонно-промышленного комплекса. Так, по мнению Трофимовой Л.А., в России впервые было создано единое защищенное

информационное пространство на федеральном, региональном и местном уровнях. На региональном уровне в рамках создания единой системы межведомственного взаимодействия в области обеспечения обороны создаются региональные (территориальные) центры управления обороной, которые также должны быть связаны в единую систему с пунктами управления подразделениями, осуществляющими взаимодействие с органами местного самоуправления [16].

В данном случае отличительной чертой новой системы управления Вооруженными Силами РФ является координация деятельности в вертикальном разрезе на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что обеспечивает непрерывный мониторинг и анализ ситуации.

В целом можно сказать, что благодаря созданию новой структуры системы управления Министерства обороны РФ в наиболее полной мере воплотились в реальность такие принципы управления войсками в РФ, как:

- принцип централизации управления на всех уровнях;
- принцип оперативности и эластичности реагирования на изменения внешней и внутренней ситуации;
- принцип организованности управления и командования.

Это подтверждает особую актуальность и своевременность создания Национального центра управления обороной Российской Федерации, который позволяет не только оперативно осуществлять руководство Вооруженными Силами РФ, но также обеспечивает эффективное взаимодействие с другими силовыми ведомствами, а также с органами исполнительной власти федерального и регионального уровня и с органами местного самоуправления.

Особо стоит указать, что на современном этапе в систему межведомственного взаимодействия включены все 100% министерств и ведомств независимо от их роли в системе обороны страны, что позволило сформировать организационную основу этой системы и определить источники информации, поступающей в Министерство обороны.

Все информационные потоки, поступающие в НЦУО, разделяются с 2015 года на специальный и общий. По специальному информационному потоку распространяется информация, находящаяся в сфере полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствии с федеральным законом «Об обороне», а в рамках общего информационного потока осуществляется сбор и обмен информацией различных мониторинговых и информационных систем министерств и

ведомств по направлениям их деятельности для принятия эффективных решений по вопросам обороны. Поскольку в структуру НЦУО РФ входит Центр управления повседневной деятельностью, считаю возможным выделить третий поток информации – дополнительный, который будет включать сбор и обмен информации о динамике социально-экономического развития страны и отдельных ее территорий для целей повышения эффективности управления развитием субъектов РФ и муниципальных образований. Наиболее актуальным массивом информации в данном потоке будет информация о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, когда решение о ликвидации ЧС будет принято в кратчайшие сроки при наиболее эффективном использовании имеющихся ресурсов.

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/организации;
- по методу сбора и комплектования: статистическая, социологическая, фактическая.

Кроме того, в целях обеспечения связности элементов системы, а также обеспечения тесноты межведомственного взаимодействия необходимо установить и развивать следующие направления информационных взаимосвязей в сфере обеспечения решения вопросов обороны:

- вертикальные (Министерство обороны, органы власти федерального, регионального и муниципального уровней);
- горизонтальные (между федеральными органами власти, межрегиональные и межмуниципальные).

В связи с необходимостью обеспечения эффективного использования полученной и обрабатываемой информации необходимо установить ее критерии. Итак, информация должна соответствовать критериям объективности, достоверности, полноты, актуальности, полезности, адекватности, защищенности, эргономичности.

Техническую основу структуры организации информационного межведомственного взаимодействия составляет программно-аппаратный комплекс. В данную структуру также входят:

- подсистема сети передачи данных с уровнем защиты информации до служебного. Сеть шифрования, построена на программно-аппаратных средствах – VipNet координаторах;

- подсистема обеспечения взаимодействия Национального центра с органами управления федеральных органов исполнительной власти и организаций с применением системы видеоконференцсвязи служебного и закрытого сегментов сетей межведомственного информационного взаимодействия;

- подсистема информационного обмена в рамках электронной почты, в которую включены министерства, ведомства и организации - участники межведомственного взаимодействия;

- информационно-справочная подсистема на базе Web-портала межведомственного взаимодействия, которая обеспечивает доступ к информационно-справочным системам федеральных органов исполнительной власти, а также к ГИС-порталу межведомственного информационного взаимодействия, позволяющему использовать различную картографическую информацию.

Созданная в рамках программно-аппаратного комплекса Национального центра Система межведомственного информационного взаимодействия позволила автоматизировать процессы сбора, классификации, хранения информации, поступающей от федеральных органов исполнительной власти и организаций, а также сократить время ее обработки и обеспечить доступ к ней всех участников межведомственного информационного взаимодействия.

Список использованных источников

1. Пелехов А.М. Словарь военных терминов / А.М. Плехов – М.: Воениздат, 1988. – 336 с.

2. Зайцев В.А., Иванов В.И., Устинов И.Ю. Правоведение / В.А. Зайцев, В.И. Иванов, И.Ю. Устинов; под общ. ред. Г.В. Зиброва – Воронеж: ВАИУ, 2008. – 266 с.

3. Корякин В.М. Введение в теорию военного права / В.М. Корякин: монография. – М.: «За права военнослужащих», 2007. - 119 с.

4. Военное право / под ред. В.Г. Стрекозова и А.В. Кудашкина. – М.: «За права военнослужащих», 2004. – Вып. 45. – 640 с.

5. Корякин, В.М. Военно-административное право (военная администрация) / В.М. Корякин, А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев. – М.: «За права военнослужащих», 2008. – Вып. 90. – 496 с.
6. Уткин Н.И., Меньшиков А.В., Муталиева Л.С. Правоведение / Н.И. Уткин, А.В. Меньшиков, Л.С. Муталиева / под ред. Ефремова О.Ю. – Издательство: Питер, 2015. – 464 с.
7. Сурков А.Н. Военное управление как фактор национальной безопасности / А.Н. Сурков // Безопасность Евразии. – 2006. – № 2. – С. 165-169.
8. Ермишян А.Г. Базис теории военного управления / А.Г. Ермишян // Вестник Академии военных наук». – 2003. – № 1(2). – С. 70-71.
9. Савченко В.Ф. Теория военного управления история и современность / В.Ф. Савченко // Военная мысль. – 2007. – № 11. – С. 50-58
10. Черных В.А. Законы и закономерности военного управления / В.А. Черных // Военная мысль. – 2006. – №6. – С.39-47
11. Дафт Р. Теория организации / Р. Дафт. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 736 с.
12. Друкер П.Ф. Эффективный руководитель / П.Ф.Друкер. – М.: Манн, Иванов, Фербер, 2017. – 240 с.
13. Прилепский В.Ю., Семенов А.А. Политические факторы совершенствования военной организации в России в современных условиях / В.Ю. Прилепский, А.А. Семенов // Власть. – 2015. – №11. – С. 9-13
14. Баранец В. Что такое «Национальный центр управления обороной России» и зачем он создан? [Электронный ресурс]: интервью с С.К. Шойгу и В. Герасимовым. – Режим доступа: <http://www.kp.ru/daily/26302/3181011/>. – Дата обращения: 15 марта 2017 г.
15. Постановление правительства РФ от 08 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // Собрание законодательства Российской Федерации – 2010. - № 38. - Ст.4823.
16. Трофимова Л.А. Управленческие решения (методы принятия и реализации) / Л.А. Трофимова. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2011. – 190 с.