

данных мероприятий. Здесь необходимо отметить, что законодатель с 2022 г. признает оружие источником повышенной опасности¹.

Кроме мероприятий боевой подготовки, в воинских формированиях периодически проводятся работы с повышенной опасностью, которые должны выполняться по наряду-допуску², мероприятия в неблагоприятных погодных условиях, с использованием опасных для окружающих веществ и предметов, отрабатываются травмоопасные нормативы. Военнослужащие весьма часто задействованы для выполнения строительных ремонтных работ, обслуживания электроустановок, работ с источниками высокочастотного излучения и иными источниками повышенной опасности. Естественно, что выполнение такого рода мероприятий с большей долей вероятности приводит к травмам, нежели трудовая деятельность лиц большинства специальностей.

Служба в армии также сопряжена с тренировками не только на физическую выносливость, но и на эмоциональную стойкость, терпение, готовность к беспрекословному выполнению приказов и полному подчинению, с отрывом от семьи, близких, привычного круга общения.

6. Комплектование военных организаций государства имеет специфические особенности, обусловленные функцией государства по обеспечению целостности и неприкосновенности своей территории (ч. 3 ст. 4 Конституции Российской Федерации). Выполнение данной функции осуществляется государством в том числе посредством установления законодательной обязанности для граждан защищать свое Отечество (ст. 59 Конституции Российской Федерации). Многие правоведы из приведенных положений Конституции Российской Федерации делали вывод о существовании в военном праве *принципа конституционной обязанности и долга граждан России защищать свое Отечество*³. Профессор А.В. Кудашкин конкретизировал его как принцип обязательности привлечения всех граждан и организаций к осуществлению мероприятий по защите Отечества⁴.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2021 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об оружии" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Пункты 84—94 Руководства по обеспечению безопасности военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2015 г. № 444.

³ *Корякин В.М.* Введение в теорию военного права: моногр. С. 32.

⁴ *Кудашкин А.В.* Принципы военного права // Право в Вооруженных Силах. 2021. № 6. С. 5—17.

Однако защита Отечества в качестве конституционного долга имеет более широкое, не только правовое, но и этическое содержание, чем только как нормативно определенная обязанность гражданина. Поэтому сводить данный принцип к исполнению некоего набора обязанностей, тем более применительно ко всем гражданам нашего государства, было бы неверно.

Во-первых, конституционная норма о защите Отечества не носит всеобщий и всеобъемлющий характер по отношению к населению своего государства. Даже в части принятия участия в вооруженной защите страны, поскольку в Российской Федерации не введено всеобщей воинской повинности¹. И довольно большая часть населения современной России не привлекается ни к воинской обязанности, ни к выполнению иных мероприятий по защите Отечества.

Так, согласно ст. 22 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в редакции от 29 ноября 2021 г.) «О воинской обязанности и военной службе» призыву на военную службу подлежат лишь граждане мужского пола, и лишь определенного возраста (от 18 до 27 лет). На военную службу не призываются лица женского пола, граждане, которые освобождены от исполнения воинской обязанности, призыва на военную службу, которым предоставлена отсрочка от призыва на военную службу, граждане, не подлежащие призыву на военную службу, а также постоянно проживающие за пределами России.

В результате, по данным СМИ, на службу по призыву отправляют примерно треть от общего числа мужчин призывного возраста, состоящих на воинском учете². Доля военнотружущих, проходящих военную службу по призыву, составляет примерно 30 % — заявил бывший глава Комитета Государственной Думы по обороне В. Шаманов³. Во-вторых, эта доля должна со временем еще больше уменьшаться, так как высшие лица государства уже не раз заявляли о намерении полностью перейти на контрактную форму комплектования армии⁴.

¹ Воинская повинность есть обязанность граждан служить в составе организованных вооруженных сил государства, она существует помимо воли граждан и возникает в силу одностороннего волепроявления государства. По своей юридической природе она является протигвоположностью добровольной службы (*Добровольский А.М.* Воинская повинность: комплект лекций. СПб., 1912. С. 3.).

² *Буныкова Д.* Требования к здоровью призывников повысили в России // Сетевое издание 360tv.ru. 2021. 01 окт.

³ URL: <https://tass.ru/armiya-i-opk/10903667> (дата обращения: 12.05.2022).

⁴ Такого рода заявления делал Президент Российской Федерации В.В. Путин (*Известия*. 2019. 12 апр.). Об этом же говорил и сенатор В. Бондарев (*Газета.ру*. 2020. 17 февр.).

Еще 30 ноября 1992 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации № 918 «О мероприятиях по поэтапному переходу к комплектованию Вооруженных Сил Российской Федерации военнослужащими в добровольном порядке — по контракту»¹, в дальнейшем распространенное на все военные ведомства.

К исходу 2025 г. количество военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Российской армии, составит 475 тыс. человек. При этом потребность в призыве граждан на военную службу снижается². И по прогнозам Минобороны России к 2027 г. (за пять лет) число военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, должно увеличиться еще более чем на 95 тыс. человек³.

Сравнивая общемировые тенденции уменьшения числа военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, с реалиями нашей страны — и ее территориальными размерами, и численностью населения, а также практикой участия Вооруженных Сил и других войск в вооруженных конфликтах последнего времени (Сирия и особенно специальная военная операция на Украине), — можно говорить о том, что призыв на военную службу на обозримую перспективу в нашей стране все же останется. Но рассматриваться он должен именно как резерв для службы по контракту. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, должны качественно готовиться по военным специальностям. Не ранее чем через полгода службы по призыву и только по желанию, после тщательной проверки степени усвоения военной специальности, после сдачи зачетов они могли бы допускаться к заключению контракта о прохождении военной службы. А еще предпочтительней — после полного года службы по призыву, когда они морально и физически будут более готовы защищать Отечество.

Призывники могли бы участвовать в боевых действиях только при призыве по мобилизации или в военное время. В мирное время участие призывников в вооруженных конфликтах и боевых действиях должно быть исключено.

¹ САПП РФ.1992. № 23. Ст. 1967. Документ утратил силу 31 декабря 2012 г. В дальнейшем принимались несколько нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации о комплектовании должностей солдат (матросов) и сержантов (старшин) военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

² Выступление начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации генерала армии В.В. Герасимова на общем собрании Академии военных наук // Красная звезда. 2019. 4 марта.

³ Рос. газ. 2020. 25 марта.

Большая часть военнослужащих современной Российской армии проходят службу по контракту, т. е. добровольно. Как указано в п. 4 ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»: «Граждане *вправе* (курсив авт.) исполнять конституционный долг по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу». Используемая законодателем в данном случае формулировка «вправе» не тождественна возложению обязанности на данных субъектов и свидетельствует о наличии у них свободной воли для реализации данного права. Посредством прохождения военной службы по контракту военнослужащие самостоятельно и в своем интересе реализуют свое право на труд. Именно как специфическую работу (а не как исполнение морального долга) воспринимают большинство военнослужащих-контрактников свою военную службу¹, получая за это соответствующее денежное вознаграждение и иные виды довольствия.

Действительно, профессиональная армия более готова к выполнению поставленных задач. Тем более, согласно ст. 6 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», военная служба представляет собой *профессиональную* служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

Главное в приведенной формулировке названного Федерального закона — это то, что военная служба определена как профессиональная деятельность, которая вряд ли применима в отношении лиц, призванных на военную службу на 12 месяцев, нередко без какой-либо квалификации. Профессиональная деятельность предполагает наличие у лица соответствующего профессионального образования и соответствующей специализации, опыта работы, обуславливающих компетентность лица в той области или вопросе, которые входят в сферу его служебной деятельности.

При объявлении мобилизации и в военное время сфера действия воинской обязанности для граждан существенно расширяется: про-

¹ Черемисова И.В., Нельга Л.П. Мотивация военно-профессиональной деятельности и выраженности патриотизма современных военнослужащих контрактной службы Вооруженных Сил Российской Федерации // Ананьевские чтения — 2020: материалы междунар. науч. конф. Санкт-Петербург: СПбГУ, 2020. 8—11 декабря. СПб., 2020.

исходит дополнительный призыв на военную службу, приостанавливается увольнение с военной службы, граждане могут привлекаться к выполнению некоторых видов обязательных работ, может вводиться обязанность предоставлять свое имущество и транспортные средства для нужд обеспечения обороны страны и безопасности государства с последующей компенсацией его стоимости (ст. 10 и ст. 16 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»). Однако и эти мероприятия, во-первых, не направлены в отношении всего населения страны, а во-вторых, даже в теории они предусмотрены в качестве чрезвычайной меры и крайне редкого применения.

Иные же формы воинской обязанности: воинский учет, обязательная подготовка к военной службе, пребывание в запасе и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе — вряд ли можно расценивать как настолько значимые для того, чтобы на их основании говорить о наличии принципа всеобщей обязанности по защите Отечества.

Кроме того, необходимо отметить, что в настоящее время военную службу в Вооруженных Силах нашей страны могут проходить не только граждане России, но и иностранные граждане (на должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами)¹. Указанный законодательный подход еще более нивелирует адресность воинской обязанности по отношению ко всем гражданам своей страны.

С учетом изложенного при современном состоянии развития общества и законодательства данный принцип всеобщей воинской обязанности трансформируется в *принцип смешанного комплектования военной организации государства: на добровольных началах и по призыву.*

7. Граждане России или по призыву, или по своему осознанному выбору (по контракту) приходят на службу государству. А значит, именно оно ответственно за создание условий для обеспечения исполнения ими возложенных функций. В этих целях законодательно установлены система *ограничений прав военнослужащих и компенсации им данных ограничений* путем предоставления дополнитель-

¹ Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

ных мер социальной поддержки, что также можно отнести к одному из правовых принципов прохождения военной службы.

Законодательство содержит ряд ограничений прав военнослужащих по сравнению с обычными гражданами. Помимо рассмотренных выше, сюда можно отнести: ограничение военнослужащих в свободе передвижения и выезда за границу; ограничение в раскрытии информации о военной службе, о военнослужащих и органах военного управления; ограничение на занятие иной оплачиваемой, коммерческой либо предпринимательской деятельностью; возможность привлечения военнослужащих к исполнению обязанностей за пределами регламента служебного времени; возможность перевода к новому месту военной службы без согласия на то самого военнослужащего; затруднительность в реализации права на увольнение по собственному желанию ранее окончания срока контракта¹; иметь гражданство иного государства и др.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указанные выше ограничения направлены главным образом на повышение эффективности применения воинских формирований и улучшение их управляемости в целях выполнения стоящих перед ними задач, т. е. в конечном итоге их целью является обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Вместе с тем, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные целями ограничительные меры. Этот принцип соразмерного ограничения прав и свобод означает, что публичные интересы могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, если они адекватны социально оправданным

¹ По мнению Верховного Суда Российской Федерации, для увольнения военнослужащего-контрактника по собственному желанию необходимо, кроме такого заявления со стороны военнослужащего, также подтверждение им обстоятельств, которые не позволяют ему в полном объеме исполнять условия заключенного контракта, а также положительное заключение аттестационной комиссии и вышестоящего командования по данному вопросу (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 (в редакции от 28 июня 2016 г.): «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»).

целям¹. В другом деле тот же Суд высказался более подробно, что публичные интересы (в том числе и интересы обороны государства) могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей².

Есть и иные решения высших судебных органов по данному вопросу. Но в любом случае, по духу и букве Конституции Российской Федерации, интересы обороны страны — это есть разумная и необходимая причина ограничения некоторых прав граждан, тем более состоящих на военной службе.

Интересно отметить, что большинство вышеприведенных ограничений прав действуют весьма длительный срок — на весь период прохождения субъектами военной службы по контракту, т. е. фактически данные права не просто ограничиваются в объеме, а приостанавливается их действие на определенный срок — на срок службы.

В то же время характер военной службы, связанный с повышенной опасностью для жизни и здоровья военнослужащих, ограничением ряда их прав в связи с прохождением военной службы, требует от законодателя установления взамен этих ограничений для данной категории граждан дополнительных мер социальной защиты. В частности, законодательство гарантирует военнослужащим увеличенную продолжительность основного отпуска по сравнению с гражданскими работниками, жилищное обеспечение в различных формах, бесплатное обеспечение лекарствами, санаторно-курортное лечение, пенсию по выслуге лет после 20 лет военной службы в льготном исчислении, страхование жизни и здоровья при прохождении военной службы. Существуют меры социальной поддержки и для членов семей военнослужащих. Военнослужащие же, проходящие военную службу по призыву, находятся на полном государственном обеспечении³.

Формирование системы законодательных ограничений прав и взаимосвязанных с ними дополнительных социальных гарантий военнослужащих направлено на создание правовых стимулов и правовых ограничений все с той же целью — для качественного и эф-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 14-П.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П.

³ Более подробно об этом см. главу настоящей книги, посвященную военно-социальному праву (автор — В.М. Корякин).

фактивного выполнения ими возложенных задач. Согласно теории А.В. Малько «стимулы и ограничения регулируют деятельность в социальной системе, где "энергия", в основном, проявляется в форме активности людей. Влиять на данную активность можно через интересы, путем распределения материальных, социальных и духовных ценностей. Если главным для человека выступают его интересы и те ценности, которые способны их удовлетворить, то основные усилия в социальном управлении должны быть направлены на упорядочение связей "интересы — ценности", проявляющихся в общественных отношениях»¹.

8. Принцип закрытости информации о деятельности военных организаций.

Военная служба традиционно являлась одной из наиболее закрытых, «непрозрачных» сфер общества². В последние годы намечается тенденция по все большему ограничению оборота информации о военной организации, ее сотрудниках и их деятельности. Доступность информации о военной организации вредит обороноспособности страны, поэтому государство принимало и принимает меры для ограничения ее оборота и распространения. Секретными являются статьи бюджета на оборону, сведения о мероприятиях боевой готовности, об укомплектованности людскими и иными ресурсами, о потерях личного состава, о планах строительства и совершенствования войск³.

Кроме собственно секретных сведений, законодатель ввел понятие «режим служебной тайны в области обороны»⁴. Служебную тайну составляют сведения, распространение которых может нанести вред при выполнении мероприятий в области обороны. Перечни такого рода сведений утверждаются руководителями федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная служба. На документах, содержащих сведения, составляющие служебную тайну в области обороны, проставляется пометка «Для служебного пользования».

¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: моногр. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

² Ушамирский А.Э. Механизм реализации субъективных прав военнослужащих в России (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 9.

³ Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне. Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 (в редакции от 25 марта 2021 г.).

⁴ Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороне"».

Служебная тайна в области обороны является информацией ограниченного доступа и не подлежит разглашению¹.

Интересно отметить, что в перечни «закрытой информации» попала и та информация, которая свободно распространяется в Интернете, в средствах массовой информации и на официальных сайтах органов государственной власти. Так, например, в Вооруженных Силах Российской Федерации к служебной тайне в области обороны отнесены² в том числе следующие сведения:

— раскрывающие вопросы организации, разработки и анализа документов военной доктрины Российской Федерации. Вместе с тем, сама Военная доктрина Российской Федерации размещена на официальном сайте Президента Российской Федерации³, опубликована в «Российской газете», имеется в справочно-правовых системах вместе с комментариями к ней;

— раскрывающие содержание задач и функций органа военного управления. Указанные сведения содержатся, в частности, в открытых для всеобщего ознакомления Положении о Министерстве обороны Российской Федерации, Положении о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, Положении о военном округе и т. д.;

— раскрывающие содержание служебных документов, регламентирующих деятельность воинских частей Вооруженных Сил и их структурных подразделений. Между тем такого рода сведения содержатся в общевоинских уставах Вооруженных Сил, в размещенных в сети «Интернет» на официальных сайтах центральных органов военного управления Положениях о них, в документации юридических лиц в составе Вооруженных Сил Российской Федерации⁴ и т. д.;

— раскрывающие обобщенные показатели деятельности Министерства обороны Российской Федерации, предоставляемые органами военного управления. Но такого рода сведения приводятся в

¹ Правила обращения со сведениями, составляющими служебную тайну в области обороны. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2021 г. № 2052.

² Приказ министра обороны Российской Федерации от 17 января 2022 г. № 22 «Об утверждении Перечня сведений Вооруженных Сил Российской Федерации, подлежащих отнесению к служебной тайне в области обороны».

³ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47334> (дата обращения: 01.06.2022).

⁴ Приказ министра обороны Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 560 (в редакции от 21 апреля 2020 г.) «Об утверждении Единого типового устава управлений объединений, управлений соединений, воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации, созданных в качестве юридических лиц».

центральных СМИ и на сайтах государственных органов (например, выступления на Коллегии Минобороны России).

Такого рода перечень сведений, запрещенных к распространению военнослужащими, но имеющихся в открытом доступе для всех желающих, может быть продолжен. Поэтому требует дальнейшей детализации и урегулирования вопрос о праве военнослужащих на распространение такого рода сведений, полученных из открытых источников, и ответственности за подобные действия. Как представляется, необходимо более четко в нормативном порядке определить, в каких случаях военнослужащий не подлежит ответственности, если все сведения, использованные им, например, в научной публикации, получены из открытых источников, доступных любому желающему.

Запрещены военнослужащим и оценка деятельности командования, разглашение любой информации, касающейся военной службы, в сети «Интернет» и в прессе (п. 1.1 ст. 7 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Доступ посторонних лиц на военные объекты осуществляется по специальному разрешению командования. Практически все воинские структуры получили право не раскрывать данные о государственных закупках¹. Не применимы к воинским правоотношениям и положения законодательства о возможности гражданами оценивать эффективность деятельности руководителей территориальных органов исполнительной власти².

Обоснованность, целесообразность и законность отнесения сведений о военных организациях к категории закрытых требует дальнейшей проработки, в том числе в рамках военно-правовой науки.

Таковы основные принципы военно-административного законодательства; они действуют в единстве и взаимосвязи, дополняя и оказывая влияние друг на друга, создавая тем самым единую систему.

Несмотря на то что правовые принципы характеризуются большей стабильностью по сравнению с нормами права, они также подвержены изменениям, не обладают раз и навсегда зафиксированным каноническим характером. Ряд принципов права связаны лишь с

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 октября 2021 г. № 3095-р «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, их подведомственных учреждений и предприятий, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг которыми применяются закрытые конкурентные способы определения поставщиков».

² Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

конкретными эпохами или с конкретными обществами, и при переходе к новой эпохе и новому обществу они изменяются или исчезают. Появляются новые принципы и ценности, бывшие ценности обесцениваются, а принципы права исчезают, и наоборот, и т. д.¹ Совершенно верно писал Ф. Энгельс: «Принципы — не исходный пункт исследования, а его заключительный результат... Не природа и человечество сообразуется с принципами, а наоборот, принципы верны лишь постольку, поскольку они соответствуют действительности»².

На опасность косного подхода к принципам военного управления указывал еще в XIX в. генерал А.Н. Петров: «То, что великие полководцы называли принципом (правилом), возведено в теории военного дела в закон, который всегда должен оставаться неизменным, тогда как на самом деле эти принципы неизбежно меняются, они справедливы лишь при известных условиях, при определенно сложившейся обстановке на войне. Если меняется применение принципов, то, значит, изменяется и самый принцип, а иногда он и вовсе отменяется или применяется даже в обратном смысле»³.

Важно отметить, что поскольку общественные отношения находятся в постоянном развитии, самодвижении, то и опосредующая их система норм права, а вместе с ней и правовые принципы, также должны корректироваться, совершенствоваться в целях адекватного отражения запросов общества и поддержания должного уровня государственного регулирования. Одни правовые принципы со временем усиливают свое значение, другие ослабляют свои позиции либо вовсе уходят со сцены регуляторов общественных отношений. Применительно к военному праву, например, постепенно утратили свое значение в качестве основополагающих начал правового регулирования такие провозглашенные ранее принципы, как партийность (принцип, требующий проведения в жизнь руководящих указаний КПСС⁴). Перестал отражать специфику именно военно-служебных отношений провозглашенный при создании Вооруженных Сил Российской Фе-

¹ Щербик Д.В. Принципы права и преемственность в праве // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Серия: Экон. и юрид. науки. 2013. № 13. С. 113—117.

² Энгельс Ф. Анти-Дюринг // Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч.: в 50 т. Т. 20. М., 1961. С. 34.

³ Петров А.Н. К вопросам стратегии (критический очерк). СПб., 1898. С. 162.

⁴ Иванов Д.А., Савельев В.П., Шеманский П.В. Основы управления войсками в бою. М., 1977. С. 141—142.

дерации принцип многонациональной кадровой армии¹, который в современной правовой системе фактически совпадает с общеправовым принципом равенства прав и обязанностей граждан. Тем более в персональных данных граждан, включая военнослужащих, национальную принадлежность указывать стало не обязательно.

Предмет науки неразрывно связан с ее *методом правового регулирования*. Методы образуют совокупность юридических приемов, способов и средств воздействия (правовых норм) социальных управляющих систем, входящих в аппарат публичной власти, на отношения в обществе, используемых в процессе правового регулирования. От методов в существенной мере зависит эффективность правового регулирования общественных отношений. В структуру метода правового регулирования входят такие компоненты, как установление границ регулируемых отношений, определение границ должного и возможного поведения субъектов, определение мер ответственности и ряд других компонентов, посредством которых правовые нормы оказывают необходимое воздействие на общественные отношения.

Метод призван отвечать на вопрос о том, каким образом право осуществляет свою регулятивную роль. Вместе с тем, методы правового регулирования как способы воздействия на общественные отношения следует отличать от научных методов изучения общественных отношений, которые, в сущности, представляют собой различные подходы к получению научных результатов.

Методы управления получают одобрение и легализируются в правовых актах управления, тем самым становясь обязательными для использования. Правовые акты в совокупности с действиями по реализации задач, полномочий, принадлежащих субъектам аппарата управления, образуют правовую форму государственного управления².

Формы правового регулирования государственного управления должны быть достаточно устойчивыми, стабильными. Как отмечает профессор Г.В. Атаманчук: «Нельзя же без конца менять статусные состояния государственных органов и должностей, не давая обще-

¹ Данный тезис провозглашен в качестве одного из принципов строительства Вооруженных Сил Российской Федерации при их создании. См. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 1992 г. № 466 «О создании Вооруженных Сил Российской Федерации».

² Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М., 1998. С. 232.

ству даже возможности их освоить, понять, применить на практике и оценить. Необходимо уметь выбирать нормы, которые бы длительное время сохраняли свою способность отвечать запросам жизни»³.

Конечно же, правовое регулирование управления должно базироваться на учете общесистемных требований к эффективному управлению в сложноорганизованных системах, к которым относятся:

- достижение наилучшего результата (заданной цели);
- устойчивость (свойство процесса управления сохранять и восстанавливать свое качество в условиях внешних и внутренних возмущений);
- оперативность (свойство процесса управления обеспечивать завершение цикла управления в требуемые сроки);
- гибкость (способность изменять формы и методы управления в зависимости от обстановки);
- непрерывность (свойство процесса управления не допускать перерыва между последовательно выполняемыми этапами)⁴.

С помощью методов военно-административного права осуществляются функции государства по управлению военной организацией⁵, решаются его задачи в области поддержания обороноспособности, обеспечиваются правопорядок в армии и на флоте, права, свободы и законные интересы граждан и организаций. Посредством методов правового регулирования командир (начальник) исполняет свою обязанность обеспечивать твердый внутренний порядок в подчиненной воинской части (подразделении).

К специфическим проявлениям форм правового регулирования в военной среде можно отнести такие особенности, как нацеленность на применение в режиме чрезвычайного и военного положения, а также направленность на регламентацию отношений главным образом внутри военной организации государства. Вместе с тем, в некоторых случаях распоряжения органов военного управления направлены в отношении неподчиненных им субъектов и также носят обязательный характер (например, при реализации военно-транспортной обязанности или призыва на военную службу). В этом слу-

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 268.

⁴ Малин А.С., Мухин В.И. Исследование систем управления: учеб. для вузов. 3-е изд. М., 2005. С. 151.

⁵ Антипова Н.В. Теоретические проблемы правового регулирования общественных отношений в сфере обороны // Вестн. Ом. ун-та. Серия: Право. 2008. № 2. С. 97—108.

чае можно говорить об авторитарности актов военного управления. Властность метода военно-административного права означает императивность не только в организации военных сил страны, но и по отношению к другим субъектам правоотношений, в том числе в случаях пересечения с частным правом.

В военной сфере характерно централизованное директивное планирование, нижестоящие воинские формирования действуют в соответствии с доводимыми им из верхних эшелонов управления плановыми заданиями и распоряжениями. Здесь плановый акт выступает не просто порождающим юридическим фактом, но и средством индивидуальной регламентации общественных отношений, направленным на конкретизацию обязанностей¹.

К видам форм управления профессор М.И. Еропкин относит: издание актов управления, совершение юридически значимых действий, проведение непосредственно-организационных мероприятий и материально-технические операции. Методы государственного управления он определял как способы целенаправленного воздействия на участников управленческих отношений в целях обеспечения с их стороны поведения, необходимого для решения задач, достижения целей, осуществления функций управления².

Отталкиваясь от способов влияния на поведение (убеждение, поощрение, принуждение), В.М. Горшенев описал группу методов правового регулирования, которые выражаются в «установлении с помощью нормы права определенного (возможного и должного) состояния воли субъектов в их взаимоотношении друг с другом, а также относительно желаемых результатов их поведения»³.

Любая отрасль права, в том числе и военное, использует три основных метода:

1) *предписание* — возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в рамках, предусмотренных правовой нормой;

2) *запрет* — возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия;

¹ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 159—160.

² Еропкин М.И. Избранные научные труды. М., 2010. С. 101.

³ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 62.

3) *дозволение* — юридическое разрешение совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой, или воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Военно-административное право относится к отраслям публичного права, поэтому наиболее характерно для военно-служебных отношений использование предписания (иногда в литературе такой способ называют позитивным обязыванием), т. е. прямых средств распорядительного свойства. Свое выражение они находят в том, что одной стороне (командованию) предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне (подчиненному). В этой связи заслуживает внимания точка зрения некоторых правоведов, что существует необходимость выделения еще одного типа регулирования — дозволительно-обязывающего. Он предоставляет субъекту тот объем прав, который необходим для исполнения его обязанностей. Здесь достаточно точно определены права и обязанности субъекта, а все то, что находится за их пределами, изымается из сферы регулирования. Правовая формула выглядит следующим образом: «дозволено только то, что предписано законом». Таким образом регулируется правовой статус государственных органов, их предметы ведения и полномочия¹.

В сфере публичных правоотношений довольно распространен такой метод, как регулирование, применяемый в связи с решением правовых и организационных задач на основе правомерного поведения участников отношений². Функция государственного регулирования включает в себя принятие общеобязательных правил поведения, установление конкретных процедур управления, контрольную и координационную деятельность, реализацию прав и свобод граждан и т. д.³

Анализ содержания боевой и повседневной деятельности войск, а также управленческой деятельности командиров позволяет выделить семь наиболее общих функций военного управления: сбор, анализ и оценка управленческой информации; принятие решений и планирование их выполнения; постановка задач исполнителям; организация управления, взаимодействия, обеспечения и подготовки;

¹ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2002. С. 345.

² Фиалковская И.Д. Теоретические подходы к определению системы форм и методов государственного управления // ДНК права. 2015. № 1. С. 37—42.

³ Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 122—125.

непосредственное руководство (координирование); стимулирование; контроль и оказание помощи.

Современная юридическая наука различает следующие способы воздействия права на поведение субъектов:

1) императивный (метод властного приказа), направленный на обеспечение предписанного государством строго обязательного поведения субъекта;

2) диспозитивный (или автономный), оставляющий субъектам правоотношений значительный простор для свободного волеизъявления;

3) поощрительный, стимулирующий желательное для государства поведение субъекта;

4) рекомендательный, предлагающий субъекту самостоятельно определить желательный для государства вариант поведения с учетом местных условий и реальных возможностей.

Помимо указанных методов, различают также другие методы правового регулирования: согласования, правовых рекомендаций, договорно-правового регулирования и др.¹

Военно-административное право использует и все указанные методы, отдавая предпочтение первому. В сфере военного управления преобладают односторонность волеизъявлений командиров по отношению к подчиненным, вышестоящих органов военного управления по отношению к нижестоящим.

Императивный метод предполагает властное предписание абсолютно определенного характера, исходящее от компетентного государственного органа или должностного лица, обеспечиваемое мерами принудительного характера. Он является властно-авторитарным, директивным, строго обязательным; это — метод «вертикали». Предполагает запреты, обязанности, наказания². Нормы военно-административного права большей частью воздействуют на общественные отношения путем установления властных предписаний участникам этих отношений: право категоричного требования предоставляется властному органу, а объект управления обязан это требование неукоснительно выполнять. По своей сути функции командования заключаются в осуществлении функций представителя

¹ *Корякин В.М.* Введение в теорию военного права: моногр.

² Актуальные проблемы теории права: учеб. / Акад. управления МВД России. М., 2021. С. 88.

власти, организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций.

Организационно-распорядительные функции связаны с руководством подчиненным воинским формированием, с формированием кадрового состава и определением обязанностей подчиненных, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т. п. К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия должностных лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, представление к награждению государственной наградой или к присвоению воинского звания, оформление документов для увольнения военнослужащего с военной службы и т. п.).

К административно-хозяйственным функциям относятся полномочия воинского должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами воинских организаций, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходованием¹. Применительно к военной сфере управление административно-хозяйственное — это подбор и расстановка кадров, организация подготовки войск, их материально-техническое обеспечение, регулирование взаимоотношений между военнослужащими, разрешение текущих дел управления и т. д.

Императивный метод как метод категорического, строго обязательного, не допускающего отступлений и иной трактовки исполнения правовых предписаний находит свое воплощение в очень часто используемых в военном законодательстве формулировках «обязан», «должен», «запрещается» и т. п. Императивность — это властно-повелительная форма социальной регуляции воинских правоотношений, опирающаяся на «силовое» начало субъекта управления, т. е. на возможность заставить, наказать, принудить и т. п. Как правило, данный метод реализуется посредством отдания приказов подчиненному (как устных, так и письменных), которые обязательны для выполнения и могут быть не связаны с должностными обя-

¹ Пункты 4 и 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 (в редакции от 11 июня 2020 г.) «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

занностями подчиненного. Именно принудительный момент отличает юридическую обязанность военнослужащего повиноваться от субъективного права, от диспозитивности.

В качестве важной черты метода военно-административного регулирования следует отметить сравнительно широкий объем дискреционной власти, правомочие командира (начальника) действовать по своему усмотрению (конечно, в рамках закона), которым он наделяется.

Используемый гораздо реже диспозитивный метод правового регулирования предписывает тот или иной вариант поведения субъектов правоотношений, но при этом предоставляет им возможность в пределах установленных законом прав действовать по своему усмотрению. В сфере военной службы данный метод применяется при реализации некоторых прав военнослужащих, которые носят заявительный характер (например, право военнослужащего на подачу жалобы, право на поступление на обучение в военную или в гражданскую образовательную организацию; право на перевод к новому месту службы, право на рассмотрение его кандидатуры аттестационной комиссией для назначения на вакантную воинскую должность, право на повышение квалификации в форме обучения и др.).

Особенности метода военно-административного права заключаются и в большей по сравнению с другими отраслями права детализации регулирования общественных отношений, связанных с функционированием военной организации государства. Нормы военно-административного права отличаются повышенной категоричностью требований, императивностью и более строгой юридической ответственностью за их неисполнение. Кроме того, на военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы не распространяются нормы трудового законодательства (ст. 11 ТК РФ), в том числе нормы о гарантиях и трудовых правах работников, что вносит еще более императивный стиль во взаимоотношения военнослужащих с их командирами (начальниками).

Поощрительный метод правового регулирования также достаточно широко используется в военном праве. Это обусловлено тем, что очень часто именно поощрение, а не наказание является средством стимулирования поведения военнослужащих, так как «в ситуации положительной мотивации в качестве побудительной силы желаемого поведения выступают не только внешние предписания, но и собст-

венный интерес субъекта, его заинтересованность»¹. На мотивацию добросовестной и продолжительной службы направлены многие нормы Федерального закона «О статусе военнослужащих». Так, например, в соответствии с п. 2 ст. 10 указанного Федерального закона государство гарантирует военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, увеличение количества социальных гарантий в соответствии с полученной квалификацией и со сроком военной службы². На стимулирование заключения военнослужащими новых контрактов о прохождении военной службы нацелен Федеральный закон от 30 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих». Метод поощрения выступает в качестве правового стимула заинтересованного исполнения военнослужащими обязанностей военной службы.

Методы воздействия на объекты управления (на подчиненные воинские формирования и на военнослужащих) подразделяются на методы прямого и косвенного действия. Методы прямого воздействия обладают адресностью, императивным характером, возможностью принуждения и наказания. Однако реализация методов прямого действия не всегда может быть эффективной, приносить необходимые результаты, поскольку сами подчиненные могут быть недостаточно заинтересованы в достижении поставленной им цели. В этих случаях метод прямого воздействия следует дополнять методом косвенного воздействия, для которого характерно воздействие через эмоции, интересы исполнителей, стимулирование нужного поведения.

Традиционно к одной из специфических особенностей военного управления относят его централизованный характер. В отличие от общей системы государственного управления в военном управлении нет разделения на федеральный уровень и уровень субъектов Российской Федерации, уровень муниципальных образований, поскольку оборона и безопасность государства относятся к исключительному ведению Российской Федерации (п. «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации). Из принципа монополии государства на военную деятельность следует, что вся полнота власти в сфере оборонного строительства и прохождения военной службы принад-

¹ Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб., 2004. С. 162.

² Корякин В.М. Сравнительно-правовой анализ увеличения количества льгот, гарантий и размера компенсаций в соответствии с квалификацией и сроками военной службы // Право в Вооруженных Силах. 2001. № 11. С. 2—13.

лежит федеральному центру. Значит, никакая власть, кроме федерального центра, не обладает какими-либо полномочиями в области военного строительства и руководства обороной.

Вместе с тем, разделение властных полномочий между уровнями военного управления и должностными лицами в системе военной службы все же присутствует. Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и иных военных организаций (п. 1 ст. 11 Федерального закона «Об обороне»). Во главе каждой военной организации стоит ее руководитель с присущими ему объемом возложенных функций, обязанностей, сферой ответственности. Поэтому и полномочия управления также разделяются по различным инстанциям.

В современной теоретико-правовой науке в зависимости от построения системы взаимодействия субъектов и объектов управляющего воздействия (по вертикали и по горизонтали) выделяются два первичных, исходных метода правового регулирования:

- централизованное регулирование (метод субординации);
- децентрализованное регулирование (метод координации).

О степени централизации или децентрализации управления можно судить по такому параметру, как функция принятия управленческих решений. В идеале каждая управленческая инстанция должна принимать только те решения, которые соответствуют ее уровню (стратегическому, оперативному или тактическому), а также границам ее ответственности¹.

Иерархическое построение и жесткий принцип единоначалия в военной организации естественно влекут уклон в сторону централизованного метода регулирования, при котором управленческая воля исходит сверху, от центральных органов государственного и военного управления. Доминирующее место здесь занимают властно-императивные предписания, а самоорганизация со стороны подчиненных ограничена и играет второстепенную роль. Правовые предписания определяются в императивных нормах права, которые формируются с достаточной четкостью, категоричностью и выступают в виде непререкаемых правил поведения. Они рассчитаны на

¹ Управление подразделениями в мирное время: учеб. / В.А. Копылов [и др.]; под общ. ред. Ю.Б. Торгованова. Красноярск, 2015.

субординационный тип связей субъектов правовых отношений; в их структуре доминируют юридические средства управленческого характера (обязанности, запреты, санкции, нормативные правовые, правоприменительные и охранительные акты и пр.)¹. Централизованному подходу свойственно единообразное регулирование общественных отношений во всех воинских формированиях из одного центра управления по унифицированным правилам.

Централизация означает концентрацию властных полномочий на верхнем уровне руководства организацией в целях увеличения синергии, улучшения координации, охвата действий всех участников одним замыслом, предотвращения ошибок на нижних уровнях управления.

В военной среде, где принципы субординации и единоначалия не просто присутствуют, а являются краеугольным камнем построения взаимоотношений по всей вертикали военной структуры, где не существует иных хотя бы в некоторой степени независимых от центрального аппарата военных ведомств самостоятельных центров власти с самостоятельными интересами, априори главнейшим методом правового регулирования будет централизация в совокупности с императивными (директивными) указаниями на места.

Централизация управления позволяет вышестоящему руководителю координировать усилия различных воинских формирований и решать стратегические задачи по единому замыслу старшего начальника. Централизованное управление нуждается в устойчивых каналах передачи командной информации и надежности функционирования пунктов управления.

Между тем чем крупнее организация, чем большее количество разнородных функций она выполняет, чем больший объем управленческой информации необходимо обработать центру принятия решений, тем сложнее в ней осуществлять качественное централизованное управление.

Иной характер носит *метод децентрализованного регулирования*. Здесь во властных указаниях «сверху» определяются лишь общий «контур» регулирования с обозначением конечной цели, общий фон, на который накладывается самостоятельная, автономная деятельность субъектов. Метод децентрализованного регулирова-

¹ Шундигов К.В. Децентрализация как фактор развития самоорганизационных процессов в правовом регулировании // Право и государство. 2019. № 1. С. 146—155.

ния также предполагает определенную «императивность», автономная деятельность субъектов все же предполагает упорядоченную свободу, достижение общей цели. Но правовые средства, обеспечивающие правовое регулирование на началах децентрализованного метода, уже не являются императивными в чистом виде, они предполагают координационный тип взаимодействия субъектов правовых отношений. Юридическая энергия исходит здесь в большей степени «снизу», от руководителей на местах, которые самостоятельно осуществляют выбор правовых средств, используют их по своему усмотрению, на началах общего установления правомерности поведения. В их функционировании самоорганизационное начало преобладает, а элементы «управления сверху» выполняют вспомогательную контрольную функцию.

В практике управления абсолютной централизации власти не бывает. Известно, что управлять абсолютно всем из одного центра практически невозможно, а тем более с должной степенью оперативности и эффективности. Поэтому децентрализация многих управленческих функций, делегирование управленческих полномочий руководителям на местах неизбежны при территориальной разобщенности структурных подразделений иерархической организации или при необходимости специализации их функций. Значение децентрализации заключается в невозможности решения из единого центра всех вопросов, возникающих у подразделений. Для этого полномочия распределяются по структурным единицам, обладающим достаточными возможностями для решения собственных проблем.

Вот что писал по данному поводу советский военный теоретик и военачальник М.Н. Тухачевский: «Нет смысла централизовать управление больше, чем войсковой командир может это практически осуществить. Перецентрализация означает практическое бездействие, ибо старший начальник не может претворить в жизнь того, что хочет, а младший зацентрализован и ждет распоряжений»¹.

Цель децентрализации состоит отнюдь не в ослаблении центральной власти, а в формировании на локальном уровне системы управления, способной самостоятельно либо во взаимодействии решать возникающие задачи без задействования органов вышестоящих инстанций. Тем самым повышается оперативность принятия

¹ Тухачевский М.Н. Избранные произведения: в 2 т. Т. 1 (1919—1927 гг.). М., 1964. С. 87.

управленческих решений на местах, а вышестоящие органы власти «разгружаются» от решения задач нижестоящих уровней.

По мнению многих ученых, децентрализация управления эффективна, если на низших уровнях управленческой иерархии принимают обоснованные и важные решения, и эти решения не требуют согласований и утверждения руководством¹.

Централизация военного управления как главенствующий метод регулирования общественных отношений не означает, что принятие всех решений вплоть до мельчайших вопросов скоординировано в одном центре (например, в Минобороны России), а остальные лица без указаний сверху бездействуют. У каждого нижестоящего воинского руководителя имеется круг своих обязанностей, которые он должен исполнять без какого-либо дополнительного воздействия сверху. Более того, УВС ВС РФ прямо предписывает подчиненному проявлять разумную инициативу (ст.ст. 17 и 45) в целях успешного выполнения поставленной ему задачи. Знаменитый военный теоретик К. фон Клаузевиц считал, что исполнение одних лишь предписаний начальника, т. е. без проявления собственной инициативы, является признаком посредственности командира. Офицер, виновный в бездействии, не может оправдаться неполучением приказа².

Военная наука к проявлению инициативы относит не только право начальников на местах самостоятельно выбирать способы для достижения поставленной сверху цели, но и их право и даже обязанность при известных условиях самостоятельно ставить частные задачи, вытекающие, конечно, из общей задачи, из основной идеи операции (сказанное касается главным образом боевых действий)³. И конечно, свобода в выборе средств и методов выполнения задачи возможна только в рамках имеющейся компетенции подчиненного и должна быть подчинена замыслу старшего начальника.

В военных и политических изданиях стран Западной Европы и Америки встречается упоминание термина «петля Бойда». Согласно популярной теории Бойда алгоритм деятельности руководителя в

¹ См., напр.: Алиев Я.Л. Правовое обеспечение управленческой деятельности в системе правоохранительных органов // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2014. № 1. С. 6.

² Вооруженный народ: соч. об устройстве армии и образе ведения войны в наше время барона Кольмара ф. д. Гольц / пер. с нем. К. А. Есаулова. СПб., 1886.

³ Баиов А. Необходимая воинская добродетель // Вестн. воен. знаний. Сараево. 1929. № 3. С. 1—8.

условиях конкурентной среды, характерной для войн, бизнеса, торговли и спорта, состоит из четырех последовательных элементов: наблюдение — ориентация — решение — действие. И чем быстрее выполняется указанный цикл, тем выше скорость реакции руководителя на воздействие среды. Преимущество в скорости своего цикла действий и точности оценок обеспечивает преимущество над противником¹.

Оперативность решения задач достигается также переносом права принятия решений с высшего командования на руководителей на местах, что с успехом было реализовано в немецкой системе военного администрирования *Auftragstaktik*. Основная идея заключается в том, что не нужно давать детализированных приказов, а нужно ставить перед подчиненными задачу и давать им свободу в выборе способов выполнения этой задачи. В целом обязанности по координации и по доведению информации переносятся на горизонтальный уровень взаимодействия, а не через вертикаль управления². Командиры не контролируют каждый шаг подчиненных, а вмешиваются, лишь когда необходимо исправить существенные ошибки подчиненных. Да и сами ошибки рассматриваются как дополнительный опыт, позволяющий в будущем действовать более эффективно³.

В отечественном военном праве также провозглашается определенная самостоятельность командира при принятии решений (ст. 83 УВС ВС РФ). Однако централизация управления в армии нормативно ограничивает «степень свободы» подчиненного. Так, оперативные и боевые задачи войскам ставятся сверху вниз по подчиненности. Получив задачу, командир, согласно требованиям существующих уставных документов, обязан принять решение о способах выполнения задачи, доложить его старшему начальнику и только после утверждения решения вышестоящим лицом он может поставить задачи своим подчиненным и приступить к его исполнению⁴. Следовательно, без предварительного одобрения своего плана действий вышестоящим

¹ «Сетцентрическое управление»: современная парадигма развития систем управления в вооруженных силах ведущих держав мира / И.В. Сурма [и др.] // Нац. безопасность. 2014. № 2. С. 317—327.

² *Gunther M. J.* *Auftragstaktik: The Basis For Modern Military Command.* Pickle Partners Publishing, 2015.

³ *Nilsson N.* Practicing mission command for future battlefield challenges: the case of the Swedish army // *Defence Studies.* 2020. Vol. 20. P. 436—452.

⁴ *Алексеев П.Н., Баранов Р.П.* Новая парадигма управления войсками (силами) // *Воен. мысль.* 2021. № 5. С. 50—58.

руководителем этот план не реализуется. В современных военных противоборствах, когда достижение победы зависит от быстроты действий и оперативности принятия решений, такие алгоритмы могут негативно сказаться на этой самой скорости, поскольку теряется скорость доведения задач до подчиненных.

Необходимо организовывать взаимный обмен информацией для создания общего понимания ситуации, делегируя принятие ряда решений командирам на местах. Естественно, чтобы управление стало эффективным, необходимо не просто давать нижестоящим командирам право принимать и реализовывать свои решения, но и обеспечивать их необходимой информацией для принятия верного решения, ресурсами для выполнения данных решений, право брать на себя организацию взаимодействия с иными структурами. Все это не исключает координации, контроля, оказания помощи и вмешательства (как реакции на нарушения) со стороны старшего начальника.

Классическая децентрализованная система управления имеет несколько уровней принятия решений различными субъектами управления на основе взаимного обмена информацией. Она позволяет командирам на местах самим формулировать и решать оперативные задачи на основе «всеобщей осведомленности» и понимания «намерения командира». Генерал армии М. Гареев справедливо утверждал, что система управления может быть эффективной только в том случае, если будет развиваться не только по вертикали, но и по горизонтали. Это означает, в частности, при соблюдении в целом принципа единоначалия предоставление существенно больших прав штабам, начальникам родов войск, служб. Они должны решать многие вопросы самостоятельно, согласуя их с общевойсковым штабом и между собой¹.

Приказы не должны содержать более подробных инструкций, чем это необходимо для выполнения поставленной задачи (если данный вопрос не является принципиальным для общего замысла). Вышестоящий орган управления не должен детализировать мероприятия на два и более уровня ниже непосредственного подчиненного, которому ставится задача для исполнения.

Контроль со стороны старшего начальника не должен превращаться в мелочную опеку, основанную на недоверии к подчиненному и демонстрации своей власти. Бездействие, вызванное стра-

¹ Гареев М.А. Система военного управления // Военно-промышлен. курьер. 2004. 28 янв.

хом наказания за принятое решение, опасно ничуть не менее чем безрассудные действия. Страх наказания за проявление любой инициативы даже более опасный дефект военного управления, так как приводит к тому, что командиры на местах перестают самостоятельно действовать, во всем полагаясь на старшее начальство. Привыкшие к рутине, безынициативные руководители оказываются беспомощными, когда сталкиваются с реальными быстровозникающими проблемами, не поддающимися решению на основе предписанных, заранее известных правил разрешения типовых ситуаций¹. Для принятой, например, в армии США практики «Mission command» проблематично, если выполнение задач мирного времени строго регламентировано, а потом от офицера ожидается проявление творческого мышления и инициативы в ходе боевых действий².

Как констатировал начальник Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, в настоящее время происходит переход от строго вертикальных к сетевым автоматизированным системам управления³. Важно найти оптимальный уровень централизации и децентрализации в военном управлении, определить характер и основания вмешательства старшего начальника в компетенцию нижестоящего должностного лица. Возможно, этот баланс не должен быть постоянным, единым для мирного времени и для специальных военных режимов, но для повышения эффективности управления его все же необходимо устанавливать и проводить в жизнь.

Подводя итог анализу рассмотрения принципов военно-административного права и его методов правового регулирования, отметим, что они носят исторический характер и могут изменяться в соответствии с изменениями военной политики государства или условий жизнедеятельности общества. Этот процесс является длящимся и динамичным, задача же ученых — адекватное и объективное отражение данных принципов и методов в научных исследованиях и формулирование на их основе предложений по совершенствованию законодательства.

¹ Глухов Е.А. Самостоятельность и инициативность военнослужащих в боевой обстановке // Воен. право: электрон. науч. изд. 2019. Вып. № 3. С. 170—176.

² Ghikas D.A. Taking Ownership of Mission Command // Military review. 2013. November — October. P. 23—30.

³ Герасимов В.В. О состоянии Вооруженных сил Российской Федерации и мерах по повышению их боеспособности // Арсенал Отечества. 2013. 5 дек.

§ 4. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ВОЕННО-АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Процесс военного реформирования требует дальнейшего развития и совершенствования законодательства об обороне и безопасности в целях оптимизации той части государственного механизма, в которой учреждена военная служба, т. е. военной организации государства, демократизации отношений в ней, а также обеспечения законности в деятельности органов военного управления и воинских должностных лиц, в том числе в вопросах соблюдения прав, свобод и законных интересов военнослужащих и членов их семей¹.

Для предупреждения и пресечения угроз национальной безопасности необходима четко выстроенная система органов государственной власти и военного управления, осуществляющих управленческие действия, направленные на достижение определенных государственных целей в условиях соответствующих правовых режимов².

Вместе с тем, такая система не может быть раз и навсегда выстроенной, не требующей изменений ввиду совершенствования средств вооружения, социальных и политических факторов. Некой универсальной, годной на все случаи жизни системы военного управления не может быть, она создается для решения заранее заданных конкретных задач в определенных условиях и соответственно должна оперативно изменяться сообразно меняющейся обстановке.

Поэтому вполне логично, что практически все время своего существования военная организация Российского государства подвергалась преобразованиям различного масштаба и по различным направлениям. К наиболее значимым из них, произошедшим после 1992 г., можно отнести реформирование организационной структуры государственных органов, выполняющих задачи в области обороны, видов и родов войск Вооруженных Сил, перераспределение ответственности между центральными органами военно-

¹ *Кудашкин А.В., Серегин Н.С.* Материалы научно-практической конференции, проведенной 21 апреля 2004 г. в Военном университете на тему: «Современное состояние военного права и его влияние на национальную безопасность Российской Федерации» // Государство и право. 2005. № 1. С. 109—121.

² *Дамаскин О.В.* Военное право как наука и образование: проблемы и перспективы // Современ. право. 2012. № 7. С. 54—60.

го управления, создание межвидовых оперативно-стратегических объединений, сокращение личного состава войск (сил), внедрение аутсорсинга в сферу хозяйственной деятельности воинских частей, передачу функций жилищного и финансового обеспечения от командиров в специализированные структуры и т. п. Концептуальные документы долгосрочного планирования предусматривают в том числе дальнейшее совершенствование структуры военной организации и системы управления ею.

22 ноября 2019 г. Глава нашего государства провел заседание Совета Безопасности Российской Федерации, на котором обсуждались перспективы развития Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, на период до 2030 г. Президент Российской Федерации 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»¹.

Любое реформирование структуры и системы военной организации, внедрение новых способов или средств применения вооруженной борьбы неминуемо должно влечь за собой совершенствование существующих, а также внедрение новых форм и методов военного управления и их адаптацию к действующим нормативным правовым актам, регламентирующим организацию деятельности субъектов в военной среде. При необходимости устаревшие, не вписывающиеся в новую концепцию строительства и применения военной организации нормативные правовые акты должны быть своевременно скорректированы. Правовая база любых преобразований нуждается в дополнении, корректировке, исключении устаревающих и введении новых правовых механизмов. Кроме того, в сфере военного строительства со временем неизбежно возникают новые явления, оказывающиеся за пределами правового поля, что требует постоянного осуществления нормотворческой деятельности. Российское государство обязано обеспечить соответствие системы военного

¹ URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2688/> (дата обращения: 22.05.2022).