

управления современным реалиям, извлекать уроки из мирового и собственного опыта, а также использовать достижения науки.

В условиях преобразований, новых вызовов и угроз как внутреннего, так и международного порядка становится тем более актуальным тезис о том, что «без развитого военного права военная организация цивилизованного государства невозможна»<sup>1</sup>. Более того, без эффективного правового обеспечения никакие цели и задачи в сфере военного строительства не могут быть достигнуты и решены.

Как известно, жизненные обстоятельства разнообразны, а общественные отношения в сфере военной деятельности государства весьма динамичны, и, вероятно, невозможно создать такую систему военного законодательства, в которой бы вообще не было пробелов. Однако свести их к минимуму — задача вполне посильная. И здесь неocenимую роль призвана сыграть военно-правовая наука.

Анализ проблем правового регулирования обороны страны и военной безопасности государства позволяет сформулировать следующие проблемы, требующие своего разрешения:

1) отставание разработки необходимых нормативных правовых актов в области обороны, военного строительства и военной безопасности от предъявляемых практикой и руководством государства требований в области военного строительства;

2) фрагментарность и противоречивость отдельных положений нормативных правовых актов в сфере оборонной деятельности;

3) неурегулированность многих аспектов взаимодействия субъектов правоотношений в области обеспечения обороны.

В связи с изложенным представляется необходимым осуществление исследований по военно-административному праву по двум направлениям: а) в части научного обоснования способов восполнения пробелов военного законодательства, касающегося деятельности военной организации государства; б) в части устранения противоречий в правоприменительной деятельности, связанной с правовым обеспечением деятельности Вооруженных Сил и других войск.

В рамках военно-административного права требуют научной проработки следующие вопросы.

<sup>1</sup> Толкаченко А.А. Современное состояние военно-юридической (военно-правовой) науки и ее роль в укреплении безопасности России // Право и безопасность. 2007. № 3—4. С. 62—70.

**Уточнение полномочий, функций, задач и структуры высших органов военного управления в Российской Федерации.** В соответствии с ч. 1 ст. 87 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. В свою очередь, в соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об обороне» Вооруженные Силы Российской Федерации — это государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации. Согласно ст. 11 названного Федерального закона Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил.

Статьей 1 Федерального закона «Об обороне» определено, что наряду с Вооруженными Силами к обороне привлекаются войска национальной гвардии Российской Федерации, а для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются спасательные воинские формирования МЧС России, Служба внешней разведки Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности, органы государственной охраны, органы военной прокуратуры, военные следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, а также создаваемые на военное время специальные формирования.

Из буквального толкования приведенных нормативных положений следует, что Президент Российской Федерации свои полномочия Верховного Главнокомандующего вправе осуществлять только в отношении Вооруженных Сил Российской Федерации. Что же касается перечисленных выше других войск, воинских формирований и органов, то в отношении их Президент Российской Федерации осуществляет только политическое руководство как Глава государства, поскольку в состав Вооруженных Сил, которыми он командует как Верховный Главнокомандующий, данные организации не входят и являются самостоятельными субъектами. При дальнейшем анализе норм Федерального закона «Об обороне» обнаруживается ряд связанных с этим противоречий.

управления современным реалиям, извлекать уроки из мирового и собственного опыта, а также использовать достижения науки.

В условиях преобразований, новых вызовов и угроз как внутреннего, так и международного порядка становится тем более актуальным тезис о том, что «без развитого военного права военная организация цивилизованного государства невозможна»<sup>1</sup>. Более того, без эффективного правового обеспечения никакие цели и задачи в сфере военного строительства не могут быть достигнуты и решены.

Как известно, жизненные обстоятельства разнообразны, а общественные отношения в сфере военной деятельности государства весьма динамичны, и, вероятно, невозможно создать такую систему военного законодательства, в которой бы вообще не было пробелов. Однако свести их к минимуму — задача вполне посильная. И здесь неocenимую роль призвана сыграть военно-правовая наука.

Анализ проблем правового регулирования обороны страны и военной безопасности государства позволяет сформулировать следующие проблемы, требующие своего разрешения:

1) отставание разработки необходимых нормативных правовых актов в области обороны, военного строительства и военной безопасности от предъявляемых практикой и руководством государства требований в области военного строительства;

2) фрагментарность и противоречивость отдельных положений нормативных правовых актов в сфере оборонной деятельности;

3) неурегулированность многих аспектов взаимодействия субъектов правоотношений в области обеспечения обороны.

В связи с изложенным представляется необходимым осуществление исследований по военно-административному праву по двум направлениям: а) в части научного обоснования способов восполнения пробелов военного законодательства, касающегося деятельности военной организации государства; б) в части устранения противоречий в правоприменительной деятельности, связанной с правовым обеспечением деятельности Вооруженных Сил и других войск.

В рамках военно-административного права требуют научной проработки следующие вопросы.

<sup>1</sup> Толкаченко А.А. Современное состояние военно-юридической (военно-правовой) науки и ее роль в укреплении безопасности России // Право и безопасность. 2007. № 3—4. С. 62—70.

**Уточнение полномочий, функций, задач и структуры высших органов военного управления в Российской Федерации.** В соответствии с ч. 1 ст. 87 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. В свою очередь, в соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об обороне» Вооруженные Силы Российской Федерации — это государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации. Согласно ст. 11 названного Федерального закона Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил.

Статьей 1 Федерального закона «Об обороне» определено, что наряду с Вооруженными Силами к обороне привлекаются войска национальной гвардии Российской Федерации, а для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются спасательные воинские формирования МЧС России, Служба внешней разведки Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности, органы государственной охраны, органы военной прокуратуры, военные следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, а также создаваемые на военное время специальные формирования.

Из буквального толкования приведенных нормативных положений следует, что Президент Российской Федерации свои полномочия Верховного Главнокомандующего вправе осуществлять только в отношении Вооруженных Сил Российской Федерации. Что же касается перечисленных выше других войск, воинских формирований и органов, то в отношении их Президент Российской Федерации осуществляет только политическое руководство как Глава государства, поскольку в состав Вооруженных Сил, которыми он командует как Верховный Главнокомандующий, данные организации не входят и являются самостоятельными субъектами. При дальнейшем анализе норм Федерального закона «Об обороне» обнаруживается ряд связанных с этим противоречий.



Так, в п. 7 ст. 1 указанного Федерального закона закреплена норма, согласно которой Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы выполняют задачи в области обороны в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации. Получается, что хотя указанный основополагающий планирующий документ в области обороны и именуется «План применения Вооруженных Сил», однако его юридическая сила в полной мере распространяется на все иные войска, воинские формирования и органы, которые в состав Вооруженных Сил не входят.

Далее. В п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об обороне» воспроизводится конституционная норма о том, что Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, а в п. 2 указанной статьи достаточно подробно (в 22 подпунктах) излагаются полномочия Президента Российской Федерации в области обороны. При этом указанные полномочия в равной степени распространяются и на Вооруженные Силы Российской Федерации, и на другие войска, и на воинские формирования, и на органы. Из того факта, что норма о статусе Президента Российской Федерации как Верховного Главнокомандующего и нормы о его полномочиях в области обороны объединены в одну статью Федерального закона «Об обороне», вполне логично вытекает предположение о том, что законодатель в данном случае подразумевает, что Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим по отношению ко всем государственным органам и организациям, участвующим в решении задач в области обороны государства, а не только по отношению к Вооруженным Силам, как это следует из буквального толкования ч. 1 ст. 87 Конституции Российской Федерации. Таким образом, дух и буква закона в данном случае не совпадают.

Интересен вопрос: каковы истоки рассматриваемой юридической и терминологической неточности действующего отечественного законодательства об обороне?

Для ответа на данный вопрос представляется весьма поучительным обращение к нашей недавней истории.

Впервые после окончания Великой Отечественной войны пост Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами в нашей стране был восстановлен в 1990 г., когда Законом СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-1 Конституция СССР 1977 г. была дополнена

гл. 15.1, в соответствии с которой была введена должность Президента СССР. Статьей 127.3 Конституции СССР было установлено, что Президент СССР является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами СССР.

Какими Вооруженными Силами командовал Верховный Главнокомандующий того времени? Анализ советского военного законодательства показывает, что содержание понятия «Вооруженные Силы» в советский период отечественной истории было совершенно иным, чем это имеет место в настоящее время. Чтобы убедиться в этом, обратимся к ст. 4 Закона СССР от 12 октября 1967 г. № 1950-VII «О всеобщей воинской обязанности», где сказано, что «Вооруженные Силы СССР состоят из Советской Армии, Военно-Морского Флота, пограничных и внутренних войск».

Система управления Вооруженными Силами СССР включала:

- органы управления Советской Армии и Военно-Морского Флота, подчиненные Министерству обороны СССР;
- органы управления пограничными войсками, подчиненные Комитету государственной безопасности СССР (КГБ СССР);
- органы управления внутренними войсками, подчиненные Министерству внутренних дел СССР.

Все вместе взятые указанные органы военного управления замыкались на Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами СССР.

Сравнение современной и советской моделей состава отечественных Вооруженных Сил показывает, что та военная организация, которая сегодня именуется Вооруженными Силами Российской Федерации, в советский период именовалась Советской Армией и Военно-Морским Флотом, которые являлись составной частью государственной военной организации более высокого порядка — Вооруженных Сил СССР. Поэтому Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами СССР командовал не только армией и флотом, как это юридически имеет место сегодня, но и иными так называемыми «силовыми» структурами — пограничными и внутренними войсками.

По всей видимости, когда писалась Конституция Российской Федерации 1993 г., формулируя конституционную норму о том, что Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, ее авторы имели

в виду, что советская модель структуры Вооруженных Сил пусть и в измененном виде, но будет сохранена и в постсоветский период.

Однако на практике все получилось иначе. Точно так же, как 15 союзных республик в начале 90-х гг. прошлого столетия «разбежались по национальным квартирам», так и единые Вооруженные Силы СССР распались на самостоятельные национальные армии. В свою очередь, внутри России доставшаяся ей часть Вооруженных Сил СССР, а также других силовых структур распалась на отдельные самостоятельные войска, воинские формирования и органы, многие из которых даже «обзавелись» самостоятельной законодательной базой<sup>1</sup>.

На базе Советской Армии и Военно-Морского Флота были образованы Вооруженные Силы Российской Федерации, а на базе остальной части Вооруженных Сил СССР, а также упраздненного КГБ СССР и иных государственных органов бывшего СССР было создано не менее десятка различных государственных органов, выполняющих определенные функции в области обороны. В последующем эти органы перманентно реформировались.

Как показало дальнейшее развитие событий, указанная множественность и раздробленность структуры военной организации государства отнюдь не способствовала укреплению обороноспособности страны, создала существенные трудности в государственном управлении военным строительством и обороной страны. В частности, это нашло выражение в той проблеме, о которой сказано выше: юридически статус Президента Российской Федерации как Верховного Главнокомандующего распространяется сегодня только на одну государственную военную организацию — Вооруженные Силы Российской Федерации, поскольку иные военные структуры в их состав не входят.

В целях преодоления противоречия, связанного с правовым статусом Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Рос-

---

<sup>1</sup> См., например, федеральные законы от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»; от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»; от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»; от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»; от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Кроме того, ранее действовали: Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4524-1 «О федеральных органах правительственной связи и информации» (утратил силу с 1 июля 2003 г.); федеральные законы от 5 августа 1995 г. № 126-ФЗ «О Железнодорожных войсках Российской Федерации» (утратил силу с 1 июля 2004 г.); от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (утратил силу с 3 июля 2016 г.); от 4 мая 2000 г. № 55-ФЗ «О Пограничной службе Российской Федерации» (утратил силу с 1 июля 2003 г.).

сийской Федерации, вполне приемлемым мог бы стать, на наш взгляд, опыт законодательного регулирования данного вопроса в Республике Беларусь, где согласно Конституции Президент Республики, как и в России, также является Главнокомандующим Вооруженными Силами (правда, без прилагательного «Верховный»). Однако в Законе Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г. № 1902-ХП «Об обороне», в отличие от одноименного Закона Российской Федерации, имеется весьма существенное уточнение статуса Президента Республики Беларусь как Главнокомандующего. Там сказано, что Президент Республики Беларусь — Главнокомандующий Вооруженными Силами осуществляет общее руководство подготовкой и применением военной организации государства в целях обеспечения военной безопасности Республики Беларусь. Из данной нормы четко и однозначно следует, что Президент Республики Беларусь в качестве Главнокомандующего Вооруженными Силами осуществляет общее руководство подготовкой и применением военной организации государства в целом, а не только ее составной части — Вооруженных Сил. Из смысла схожей нормы, содержащейся в п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об обороне», такого однозначного вывода, как уже указывалось выше, сделать нельзя.

В связи с изложенным выше для устранения имеющегося противоречия и приведения «духа» Федерального закона «Об обороне» в соответствие с его «буквой» представляется целесообразным п. 1 ст. 4 данного законодательного акта изложить в следующей редакции: «Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации и в целях обеспечения обороны страны осуществляет общее руководство Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами».

**Правовое обеспечение организационной трансформации органов военного управления.** Правовой статус любого государственного органа предполагает юридическое закрепление его организационной структуры, а также форм, методов и процедур ее функционирования. Ведь реализация компетенции требует соответствующей организационной «мощности» (штатного расписания) органа и правовой организации деятельности его подразделений и лиц, занимающих в нем должности<sup>1</sup>. Структура государственного органа

<sup>1</sup> *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: учеб. М., 2010. С. 263.

должна быть нормативно определена для устранения неопределенности в его взаимоотношениях как с другими публичными органами власти, так и с подчиненными сотрудниками и населением.

Организационная структура Вооруженных Сил должна быть гибкой и позволять осуществлять быстрый перевод их на военное положение, реализовывать в короткие сроки необходимую структурную модернизацию органов управления без значительных материальных и временных затрат. Кроме того, организационная структура объединений, соединений и частей должна быть экономически целесообразной, т. е. иметь оптимальное количество личного состава и военной техники, иерархическую структуру, позволяющую обмениваться управленческой информацией в реальном режиме времени при одновременном обеспечении их максимальных боевых возможностей.

Совершенно верно указывалось в Военной энциклопедии, изданной в 1912 г., что «...для получения от вооруженных сил максимума их боевой работы, а равно для экономичного и разумного пользования ими, они должны быть правильно организованы»<sup>1</sup>. Не численность армии, а ее реальный боевой потенциал должен служить критерием достаточности обороноспособности страны. Успех вооруженной борьбы в огромной степени зависит от объединения усилий всех имеющихся воинских формирований, согласованности целей, задач, средств и способов их действий. Оптимально спроектированные организационные формы увеличивают эффективность действий за счет синергического эффекта всех имеющихся систем вооружения и родов войск.

Принимая во внимание возросшее значение мобильности и самостоятельности воинских формирований, современные военные теоретики также рассматривают возможность создания специальных объединенных группировок войск нетрадиционного состава. По мнению генерал-майора Ю.Н. Тучкова, цель создания такого рода группировок — своевременное сосредоточение в назначенном районе достаточного для решения поставленных задач боевого состава войск и обеспечение их полной готовности к проведению операции (боевых

---

<sup>1</sup> Военная энциклопедия / под ред. К.И. Величко. СПб., 1912. Т. 7. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/1673-t-7-voinskaya-chest-gimnastika-voennaya-spb-1912-obl-1910> (дата обращения: 11.05.2022).

действий). Старшим воинским начальником в этих целях назначается орган управления группировкой, до которого доводится оперативная директива (боевой приказ) с указанием конкретной задачи и порядка перехода в его подчинение войск, прибывающих на усиление. Выделяемые в состав группировки разнородные войска и разноведомственные формирования могут входить в нее на принципах придания, оперативного подчинения или поддерживать ее в ходе военных действий<sup>1</sup>.

Организационная структура военной организации в будущем имеет тенденцию меняться в направлении модульности. Жестко структурированные типовые штаты частей и соединений могут быть пересмотрены в направлении создания модульных штатов: типовая «основа» плюс переменные боевые, обеспечивающие и поддерживающие структурные компоненты. В Российской армии сначала в ходе боевого применения войск на Северном Кавказе, а затем в специальной военной операции на территории Украины, ДНР и ЛНР широкое распространение получило такое воинское формирование, как батальонная тактическая группа, функционал которой не предусмотрен ни общевоинскими, ни боевыми уставами. Следовательно, имеется настоятельная потребность узаконить апробированную практикой форму боевого применения войск в соответствующих нормативных документах.

В ходе преобразований структуры военной организации изменяются наименования, задачи, функции, компетенция различных управленческих структур. Следовательно, имеющиеся нормативные правовые акты уже не в полной мере отражают существующую реальность отношений и не могут служить адекватным их регулятором. Поэтому в целях уменьшения административного усмотрения и внедрения правовой определенности необходимо одновременно с проводимыми структурными изменениями на нормативном уровне вводить обновленные положения о соответствующих органах военного управления, где детально регламентировать характер взаимоотношений, прав и обязанностей воинских должностных лиц. Требуют надлежащего юридического оформления следующие вопросы:

<sup>1</sup> Тучков Ю.Н. Способы создания объединенных оперативных группировок войск (сил) (процессы, алгоритмы их формирования, терминология) // Вестн. Акад. воен. наук. 2004. № 3. С. 13—18.

— взаимоотношения военного руководителя и временно приданных ему подразделений, лиц, находящихся в его оперативном подчинении и подчинении по специальным вопросам;

— применение норм УВС ВС РФ о должностных обязанностях основных лиц полка к должностным лицам иных воинских формирований (бригад, дивизий, флотов, военных вузов и т. п.);

— возложение нештатных и дополнительных обязанностей на воинских должностных лиц, в том числе при отсутствии на то их согласия;

— соотношение разумной инициативы, обоснованного риска и возможности отступления воинских начальников от установленных для них регламентов;

— исполнение приказа, влекущего наступление вреда охраняемым законом публичным интересам и интересам третьих лиц;

— основания и порядок делегирования своих полномочий (части из них) воинскими должностными лицами иным лицам и т. п.

Следует иметь в виду, что в отличие от руководителя коммерческой организации или публичного учреждения сфера деятельности военного руководителя гораздо шире и включает в себя организацию боевой подготовки, образовательные, воспитательные элементы, выполнение работ по обслуживанию и применению вооружения и военной техники, организацию всех видов обеспечения, охрану жизни и здоровья подчиненных, решение бытовых вопросов и т. д. Чрезмерная разнородность задач, функций и звеньев военных организаций затрудняет руководство воинскими коллективами, не позволяет создать единый и универсальный алгоритм для всех возможных ситуаций и разного уровня командиров. Отсюда следует и наделение воинских руководителей широким пределом усмотрения при принятии ими управленческих решений.

Проблемным является и то, что при устаревании правовых актов в условиях быстрого изменения общественных отношений или факторов военных действий командир все равно не вправе отходить от имеющихся норм права. Между тем следование действующим правилам и требованиям руководящих документов в обстановке, для которой они неприемлемы или неэффективны, иррационально. Так, в одном из заключений комиссии относительно оценки действий экипажа в критической ситуации по предотвращению катастрофы

было записано: «Экипаж делал все правильно, согласно инструкции. Но не то, что надо было делать»<sup>1</sup>. Поэтому в этом плане необходимо применять и более детально регламентировать понятие разумной инициативы военнослужащих (ст.ст. 17 и 45 УВС ВС РФ). Ранее действовавший УВС ВС РФ<sup>2</sup> содержал рациональное положение, согласно которому инициатива особенно необходима, когда полученный приказ не соответствует резко изменяющейся обстановке, а условия таковы, что своевременно получить новый приказ не имеется возможности.

Вред, причиненный в результате инициативных действий военнослужащего, должен оцениваться по правилам действий при обоснованном риске (ст. 41 УК РФ). Схожесть разумной инициативы и обоснованного риска состоит в том, что лицо в обоих указанных случаях преследует общественно полезную цель и в обоих случаях у лица нет уверенности в достижении желаемого полезного результата. Целесообразность риска определяется его полезностью и его оправданностью, когда вероятность достижения положительного результата преобладает над вероятной неудачей, при отсутствии возможности достижения результата без риска. Рискующий сознательно допускает наступление негативных последствий от действия с риском, следовательно, должен позаботиться о предотвращении возможного вреда. Принятию решения действовать с риском должны предшествовать оценка ситуации, выбор оптимального варианта достижения результата, выбор сил и средств, принятие мер по нейтрализации возможного отрицательного результата<sup>3</sup>.

Эффективное управление военной организацией оптимально реализуется лишь в созданной под его цели конкретной системе управления, состоящей из совокупности военно-управленческих функций, организационно-управленческих структур, выполняющих эти функции, и технологий их реализации<sup>4</sup>. Повышение эффективности

<sup>1</sup> Трушин В.В. О творческом подходе к управлению войсками (силами) // Воен. мысль. 2020. № 8. С. 6—18.

<sup>2</sup> Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 14 декабря 1993 г. № 2140. Утратил силу с 1 января 2008 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495.

<sup>3</sup> Савкина М.А. Проблемы определения обоснованного риска в предпринимательской деятельности как обстоятельства, исключаяющего преступность деяния // Рос. юстиция. 2015. № 6. С. 64—66.

<sup>4</sup> Справочник командира: практ. изд. / В.И. Бадэко [и др.]. М., 2006. С. 112.



и безопасности функционирования системы военного управления, обеспечение информационного взаимодействия между всеми ее элементами при решении задач в области обороны и безопасности названо в Военной доктрине Российской Федерации (подп. «б» п. 35) одной из основных задач развития военной организации государства.

В свою очередь, любое реформирование структуры и системы управления, создание новых органов военного управления, изменение связей между ними, введение новых средств и методов управления должно неминуемо влечь и корректировку нормативно-правовой базы, касающейся регламентации военного управления.

**Правовое обеспечение трансформации форм и методов управления воинскими формированиями (воинскими подразделениями).** В научной литературе по военной тематике указывается на существующие в современной Российской армии такие дефекты военного управления, как:

— централизация управления нормативно ограничивает «степень свободы» объекта управления. 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 своему начальнику и только после утверждения решения вышестоящим начальником он может поставить задачи своим подчиненным. Подобный же подход практикуется и в вопросах выполнения мероприятий повседневной деятельности: основным документом, легализующим проведение почти любого занятия, является составленный по установленной форме и утвержденный у соответствующего начальника (а в ряде случаев, еще и предварительно согласованный с другими должностными лицами) план. Естественно, такой порядок негативно отражается на оперативности управления;

— уставные документы не только не предписывают привлекать подчиненных к разработке планирующих документов на период подготовки, интересоваться проблемами на местах, но и даже обосновывать каким-либо образом директивно направляемые в подчиненные структуры уже разработанные вышестоящим штабом планы для их отработки. Речь о том, что интересы подчиненных органов военного управления на нормативном уровне можно не учитывать, что отрицательно сказывается на эффективности управления всей структуры;

— в иерархических организационных структурах цикл управления осуществляется последовательно в каждом звене управления. Поэтому увеличение количества промежуточных звеньев снижает оперативность управления, а их сокращение приводит к снижению управляемости в целом. Кроме того, выход из строя командного узла иерархической структуры создает предпосылки к нарушению устойчивости и непрерывности управления в целом<sup>1</sup>. Данное обстоятельство требует нормативного закрепления вопросов создания резервных, запасных, дублирующих и т. п. элементов системы военного управления.

Между тем технический прогресс значительно увеличил скорости сбора, обработки и передачи информации, что привело к возможности резкого сокращения времени работы командиров и штабов при реализации цикла управления. Реализация закона зависимости форм и способов решения задач от применяемых средств породила концепцию сетецентрического управления, разработанную сотрудниками Пентагона в конце прошлого века<sup>2</sup>. Причем термин «сетецентризм» применим не только к содержанию боевых действий, но и к самому методу обработки информации субъектом управления и принятию управленческих решений как в условиях соприкосновения с противником, так и в повседневной обстановке мирного времени.

Под самосинхронизацией американскими специалистами понимается способность военной структуры самоорганизовываться снизу, а не изменяться в соответствии с указаниями сверху. Организационная структура частей и подразделений, формы и методы выполнения ими боевых задач, как ожидается, будут видоизменяться по своему усмотрению, но в соответствии с потребностями вышестоящего командования. Жесткая иерархическая система военного управления сменится гибкой сетевой: подчиненные войска получают свободу в выборе методов действий, а организационно-штатная структура войск будет постоянно меняться, «приспосабливаться» к требованиям обстановки<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Алексеев П.Н., Баранов Р.П. Новая парадигма управления войсками (силами) // Воен. мысль. 2021. № 5. С. 50—58.

<sup>2</sup> Department of Defense // The implementation of Network Centric Warfare. Washington D.C.. 2005. P. 23—37.

<sup>3</sup> «Сетецентрическое управление»: современная парадигма развития систем управления в вооруженных силах ведущих держав мира / Сурма И.В. [и др.] // Нац. безопасность. 2014. № 2. С. 9.

Сетецентризм позволяет существующий с давних времен принцип сосредоточения сил и средств на решающем направлении трансформировать в принцип сосредоточения усилий каждого участника выполнения задачи, добиться синергического эффекта за счет организации взаимодействия между ними. В результате этого потенциал задействованного в выполнении задачи воинского формирования не тождественен простой сумме потенциалов отдельных своих элементов, а превышает эту сумму. Практика армии США показывает, что применение сетецентризма приводит к децентрализации управления и резкому возрастанию роли каждого субъекта, что неминуемо меняет теорию и практику управления<sup>1</sup>.

Безусловно, это требует изменения и системы правового регулирования данных вопросов. Как известно, любая идея может воплотиться в практику, приобрести качества определенности, нормативности, обязательности только в том случае, если замысел воплотится в соответствующие нормативные документы. В связи с этим одной из перспективных задач военно-правовой науки в целом и науки военно-административного права является научное обоснование путей правового обеспечения внедрения форм и методов сетецентризма в систему военного управления.

Классическая сетецентрическая система управления имеет несколько уровней принятия решений различными субъектами управления на основе взаимного обмена информацией, причем она позволяет подчиненным командирам самим формулировать и решать оперативные задачи на основе «всеобщей осведомленности» и понимания «намерения командира». Все это должно найти отражение в уставных документах.

В нашей стране в рамках строительства Вооруженных Сил также активно ведутся работы по созданию единого информационного пространства и обмена управленческой информацией между различными структурами «силовых» ведомств, а также органами власти субъектов Российской Федерации. Косвенным подтверждением тому является выступление Президента Российской Федерации на коллегии Минобороны России в 2020 г., где он рекомендовал «в ходе

---

<sup>1</sup> Скоков С.И. Сетецентрическая система управления Вооруженными Силами и необходимые меры по ускорению развития АСУ войсками (силами) // Вестн. Акад. воен. наук. 2014. № 1. С. 52—54.

боевой учебы более активно осваивать, "обкатывать" вооружения и технику с элементами искусственного интеллекта, в т. ч. — роботизированные комплексы, автоматизированные системы управления. Такое оружие в разы повышает потенциал частей и соединений и в ближайшем будущем станет во многом определять исход боя»<sup>1</sup>.

Однако в данном аспекте принцип единоначалия девальвирует развитие управленческих связей по горизонтали. В современных условиях, например, штабы, начальники родов и служб разных воинских формирований не имеют полноценных возможностей решения вопросов по своим направлениям без выхода на старшего руководителя. Но при крайне ограниченном времени и быстром развитии событий командир уже не в состоянии лично рассматривать и решать все важнейшие вопросы боевой подготовки и повседневной деятельности, тем более по вопросам узкой специализации.

Здесь же следует отметить, что создаваемые на военное время системы управления не могут слаженно и эффективно действовать без отработки такого рода деятельности уже в мирное время. Более того, совершенно верно отметил генерал армии В.В. Герасимов, что «переход государства к управлению страной в условиях отражения нападения, а также к боевому управлению войсками (силами) должен осуществляться без существенных изменений системы управления, действующей в мирное время»<sup>2</sup>.

Принципы сетецентризма в управлении применимы не только к боевой обстановке. Поэтому уже в мирное время необходимо разработать систему норм права о регулировании взаимоотношений органов военного управления и их должностных лиц в условиях сетецентрической организации войск (сил) и тренировать, готовить органы управления к выполнению возложенных на них обязанностей, максимально приближенных к реальной деятельности. В частности, необходимо регламентировать властные полномочия командиров (начальников) по отношению к приданным им на определенное время воинским формированиям, компетенцию по принятию решений и более детально предусмотреть возможность отхода от стандартов при проявлении инициативы. Ведь поскольку в ходе ведения операций

<sup>1</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64684> (дата обращения: 12.05.2022).

<sup>2</sup> Выступление генерала армии В.В. Герасимова 24 апреля 2015 г. URL: [https://function.mil.ru/news\\_page/person/more.htm?id=12024031@egNews](https://function.mil.ru/news_page/person/more.htm?id=12024031@egNews) (дата обращения: 12.05.2022).

(боевых действий) схожие ситуации практически отсутствуют, то создание алгоритмов, пригодных для всех случаев управления войсками (силами), становится практически невозможным<sup>1</sup>.

Правовая регламентация в сфере боевой подготовки и боевого применения сил и средств должна развиваться «в ногу» с совершенствованием военного искусства и своевременно впитывать в себя все современные и эффективные начинания.

**Совершенствование правовых средств объективной оценки управленческой деятельности руководителей воинских подразделений.** Вся организация воинской деятельности имеет целью подготовить каждого военнослужащего, подразделение и воинскую часть к ведению реальных боевых действий. Чем меньше искажено знание о состоянии боевой готовности армии, тем более адекватна политика государства в отношении ее. Поэтому в этой сфере исключительно важное значение имеет организация правдивой и адекватной системы докладов с мест, объективной оценки состояния войск (сил) и деятельности воинских руководителей.

Военная организация ориентирована в первую очередь на реализацию функции государства, а не на оказание государственных услуг взаимодействующим с военным ведомством гражданам. Даже процесс реализации личным составом своих социальных и гражданских прав (в том числе и имеющих заявительный характер) не переведен в ракурсе оказания государственных услуг, поэтому методики оценки эффективности такого рода деятельности на воинских должностных лиц не распространяются. Военные структуры напрямую не взаимодействуют с населением, соответственно не получают от него оценку своей деятельности. Воинские должностные лица оценивают друг друга сами в закрытом от посторонних лиц режиме — эффективность (качество) их работы проверяют вышестоящие на иерархической лестнице властных структур лица и органы.

Иные же надзорные и контролирующие органы (прокуратура Российской Федерации, ФАС России, инспекторы-ревизоры финансовых органов и др.) оценивают лишь законность/незаконность деятельности проверяемых военных структур и не вправе вторгаться в вопросы целесообразности и эффективности их деятельности. Гражданский

<sup>1</sup> Буренок В.М. Применение искусственного интеллекта в военном деле // Арсенал Отечества. 2018. № 1. С. 18—22.

контроль со стороны общественных организаций, как предлагали в свое время авторы соответствующего законопроекта, в целях превращения силовых структур «в открытые обществу и понятные для него институты, которые при любых обстоятельствах действуют строго по своему назначению, в порядке, установленном Конституцией и законами»<sup>1</sup>, в настоящее время не установлен.

Однако объективная оценка эффективности деятельности персонала нужна самому же военному ведомству для анализа состояния управленческой системы, оптимального распределения полномочий и задач, выявления реального состояния дел, повышения мотивации сотрудников, определения дальнейших перспектив использования должностных лиц.

В самом общем виде эффективность определяется как соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами<sup>2</sup>. Иными словами, эффективность управления — это соотношение результата и эффекта от затрат (финансовых, временных, людских), обеспечивших получение данного результата. Однако в социальном плане приведенное определение не учитывает публичные интересы, общественные ценности и те результаты, которые невозможно измерить в денежной форме или ресурсными затратами.

В юридической теории эффективность обычно связывают с результативностью действия права, т. е. со способностью правоприменителя достичь в процессе реализации правовых норм заложенных в них целей правового регулирования<sup>3</sup>.

В теории организации и административного управления эффективность деятельности определяется как «соотношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат»<sup>4</sup>, т. е. управление, которое обеспечивает достижение поставленных целей с наименьшей затратой ресурсов, может считаться эффективным. В этом плане следует согласиться с О.А. Ежуковой в том, что в основании по-

<sup>1</sup> Паспорт Проекта федерального закона № 97801758-2 «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации». Снят с рассмотрения 6 февраля 2001 г.

<sup>2</sup> ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь (утвержден приказом Росстандарта от 28.09.2015 № 1390-ст). М., 2015.

<sup>3</sup> Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев [и др.]. М., 1980. С. 56.

<sup>4</sup> Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях. М., 1995. С. 253.

нения «эффективность» находятся два элемента: затраты (ресурсы, средства, издержки и т. п.) и результат (цель, задача и т. п.). При этом эффективность определяется как соотношение указанных элементов при наличии положительного результата<sup>1</sup>.

В трудах военных ученых обосновывается, что в среднем около 40 % реализуемого боевого потенциала войск (сил) достигается за счет вклада системы управления воинским формированием. А для таких информационно-емких систем, как системы ПВО, вклад системы управления в достижение конечных целей боевых действий может достигать даже 70 %<sup>2</sup>.

Эффективность государственного (в том числе и военного) управления тесно связана со способностью субъектов управления определять *приоритетные направления* развития и надлежащим образом распределять ресурсы, а также со стратегическим потенциалом органов власти определять индикаторы деятельности и вероятные последствия. Таким образом, правильное определение цели деятельности — важнейшее условие обеспечения эффективности руководства. И наоборот, смещение внимания с главной цели на побочные, второстепенные неминуемо приведет и к снижению эффективности управления.

В отличие от коммерческих структур, где превалирует мотив получения прибыли от организации своей деятельности и где эффективность работы персонала можно измерить в денежном выражении, в военной среде в мирное время достижение заложенных целей не поддается такого рода исчислению, поэтому огрехи и ошибки персонала методами бухгалтерского учета трудно выявить. Нет критерия, чтобы определить, не были ли излишними издержки, выделенные, например, на передислокацию воинской части либо на организацию ремонта полигона силами ее военнослужащих вместо плановых занятий с ними по боевой подготовке. Поэтому среднестатистический руководитель органа военного управления часто заинтересован в получении и трате как можно больших сумм на свои нужды. Расходуя больше денег, он нередко может таким легким способом улучшить

<sup>1</sup> Ежукова О.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституц. и муницип. право. 2012. № 1. С. 61—67.

<sup>2</sup> Управление подразделениями в мирное время: учеб. / В.А. Копылов [и др.]; под общ. ред. Ю.Б. Торгованова. Красноярск, 2015. С. 38.

результаты своей деятельности без приложения серьезных усилий. Быть экономным его можно заставить только строгими предписаниями, контролем извне и угрозой наказания<sup>1</sup>.

Еще один весьма тревожный тренд в сегодняшней действительности — ориентация на количественные показатели в качестве инструмента для оценки деятельности командования воинской части (подразделения). Однако погоня за выполнением разноплановых количественных показателей работы нередко ведет к ухудшению качества выполнения всей организацией *главных задач*, негативно влияет на состояние правопорядка, стимулирует должностных лиц к манипулированию данными отчетности.

Здесь необходимо напомнить, что признаки правонарушений содержатся и в тех деяниях военнослужащих, которые часто не осуждаются в воинских коллективах. Например, самовольные отлучки из расположения воинских частей, нецензурная брань в общении, нарушения правил несения службы в наряде, нарушение запрета на пользование смартфонами и т. п. Поэтому искоренить подобные деяния крайне трудно.

Однако по устоявшейся еще с советских времен практике считается, что практически любое правонарушение в воинском коллективе является следствием ненадлежащей работы командования по его предупреждению, а недостаточный уровень дисциплины в частях и подразделениях обязательно свидетельствует об упущениях должностных лиц.

«Среднестатистический» командир знает о негативной реакции вышестоящего начальства на любые происшествия, преступления и нарушения воинской дисциплины в возглавляемом им воинском формировании, особенно если его показатели превышают подобные показатели нарушений воинской дисциплины или травматизма в соседних воинских формированиях. Знает любой командир и о возможных негативных последствиях для себя в случае получения старшим начальником подобной информации, данных о росте правонарушений. Поэтому он заинтересован одновременно как в их недопущении, так и в сокрытии подобных фактов от вышестоящего командования и от учета (если это возможно). Причем негативная реакция вышестоящего командования по отношению к представившему правдивый, но «негативный» доклад

<sup>1</sup> Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос, антикапиталистическая ментальность. М., 1993. С. 22.



о состоянии дел возможна в виде не только привлечения последнего к дисциплинарной ответственности, но и замедления его карьерного роста, ненаправления его на обучение, организации дополнительных проверок деятельности в возглавляемом коллективе и т. п.

В свою очередь, предвидение такого рода негативных последствий лично для себя за совершение любых правонарушений в подчиненных воинских формированиях вызывает вполне естественную реакцию командира (начальника) представить отчетность о состоянии дел в как можно более положительном и даже приукрашенном виде, скрыть факты имеющихся правонарушений и иных отступлений от установленных правил.

Проблема видится еще и в том, что полностью искоренить правонарушения в воинских коллективах просто невозможно, они будут всегда ввиду специфики военной службы и ее специфических психологических трудностей, высоких требований к уровню воинской дисциплины, других независящих от воли командира факторов. Нередко получается так, что проблемой и потенциальной опасностью для командиров на местах является не само наличие правонарушений в возглавляемых подразделениях, а реакция на них со стороны старшего начальника.

Все указанные выше проблемы, как представляется, должны стать предметом научного анализа военно-правовых исследований в целях выработки научно обоснованных предложений по совершенствованию военного законодательства в данной части.

В каждом военном ведомстве имеется свой нормативный акт, где указаны направления деятельности, подлежащие проверке, и критерии, учитываемые при оценке проверяемого направления деятельности. Сконцентрируемся в данном вопросе на оценке управляющего воздействия со стороны командира. Тем более что качество деятельности организации во многом зависит от эффективности управления ею, от адекватности и своевременности принимаемых руководством решений.

Качество управленческой деятельности командира за отчетный период оценивается в том числе по тем параметрам, которые напрямую не влияют на достижение поставленных целей. Например, в обязательном порядке проверяются имеющиеся планы работы, планы подготовки, протоколы совещаний, доклады и отчеты, приказы о ре-

зультатах проведения мероприятий и т. п., тогда как реальное выполнение данных мероприятий может не оцениваться. Так, деятельность командира по сохранению жизни и здоровья военнослужащих признается неудовлетворительной, если в подразделении или воинской части зафиксировано количество травм, большее, чем в аналогичном периоде прошлого года (или большее, чем в нормативе, определенном старшим начальником). Причинно-следственная связь между деятельностью командира и наступившими травмами учитывается не всегда. Между тем травмы военнослужащими могут быть получены случайно, без какой-либо вины с их стороны, во внеслужебное время, по вине третьих лиц и т. п. Но от этого травмы не снимаются с учета, общая оценка деятельности командира по сохранению жизни и здоровья подчиненных оценивается негативно.

Профессор О.С. Иоффе отмечал, что причинная связь между поведением человека и наступившим результатом приобретает правовое значение лишь при том условии, что это поведение вызвало действительность результата или, по крайней мере, создало конкретную возможность его наступления<sup>1</sup>. Если же причинная связь между действиями командира и наступившим результатом отсутствует, то полученный результат никоим образом не может быть критерием оценки эффективности управления. Поэтому в отчетных документах положение дел в возглавляемом воинском формировании или в курируемом направлении деятельности нередко приукрашивается. В юридической литературе совершенно справедливо указывается, что «многие из существующих систем показателей служебной деятельности построены таким образом, что побуждают руководителей государственных органов не раскрывать истинное состояние дисциплины и правопорядка в своих подразделениях, чтобы избежать отрицательной оценки своей работы»<sup>2</sup>.

Эффективность военного управления может быть повышена, только если управленческие решения должностных лиц будут объективно и адекватно оцениваться. С учетом наличия множества параметров деятельности воинских руководителей создание алгоритмов оценки и технических средств автоматизации для них — задача весьма трудоемкая,

<sup>1</sup> Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955. С. 233.

<sup>2</sup> Буравлев Ю.М. Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности // Гос. власть и мест. самоуправление. 2012. № 4. С. 32—35.

но, это — единственный путь к повышению качества военного управления. Кроме того, функциональные обязанности воинских должностных лиц должны устанавливаться в нормативных правовых актах исходя из реальных возможностей их исполнения. По аналогии с уголовной ответственностью (ч. 2 ст. 5 УК РФ) привлечение воинских руководителей к дисциплинарной ответственности за совершенные их подчиненными нарушения должно происходить лишь при наличии причинно-следственной связи между их деянием и наступившими вредными последствиями, т. е. не допускается объективное вменение вины «по умолчанию». В этих же целях необходимо более точно формулировать обязанности командиров всех степеней в общевоинских уставах Вооруженных Сил Российской Федерации относительно воспитательной работы с подчиненными и предупреждения правонарушений.

**Проблемы правового обеспечения использования систем вооружений с искусственным интеллектом.** В технической литературе и в материалах по военному делу процессам роботизации и автоматизации применения средств вооружения прочат большое будущее. Искусственный интеллект (далее также — ИИ) может найти применение в бортовой аппаратуре военной техники и в средствах управления войсками — в этих случаях он будет брать на себя часть вычислений и снижать нагрузку на человека<sup>1</sup>. Уже скоро средства вооруженной борьбы достигнут такого уровня, при котором воинское должностное лицо в режиме реального времени будет способно лишь осуществлять непрерывный контроль за поступающей информацией, а «умные машины» будут вырабатывать и принимать решения по изменению способов управления силами и по применению ударных комплексов<sup>2</sup>.

По масштабу и значимости повышения эффективности применения средств вооружения ИИ называют третьей революцией в военном деле (после изобретения пороха и ядерного оружия). Нарботки в области автоматизации существуют не только на бумаге; их результаты воплощаются в реальные образцы вооружения и военной техники и доходят как минимум до полигонов. На вооружении ряда стран уже стоят системы с элементами ИИ — от беспилотников и роботов-часовых до систем обработки сложной информации.

<sup>1</sup> Рябов К. Искусственный интеллект в российской армии // Воен. обозрение. 2021. 22 нояб.

<sup>2</sup> Иванец В.М., Лукьянчик В.Н., Мельник В.Н. Особенности организации управления войсками в операциях с учетом динамики информационных процессов при переходе на военные сетевые технологии // Воен. мысль. 2020. № 7. С. 90—101.

На актуальность внедрения в новые образцы вооружения технологий ИИ обращал внимание Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации В.В. Путин: «технологии искусственного интеллекта должны обеспечить качественный прорыв в повышении боевых характеристик оружия, должны активнее применяться в системах управления, средствах связи и передачи данных, а также высокоточных ракетных комплексах. Не менее важно внедрение технологий искусственного интеллекта при создании перспективной робототехники с повышенной степенью автономности, в обеспечении управления беспилотниками, а также глубоководными аппаратами. Все эти приоритеты и задачи должны быть в полной мере отражены в государственной программе вооружения до 2033 года»<sup>1</sup>.

Все вышеизложенное свидетельствует об актуальности и неотложности более пристального научного рассмотрения вопросов разработки и внедрения новых систем вооружения и техники, где применяются технологии ИИ. Тем более правовая регламентация данного процесса, как обычно, отстает от фактических достижений в рассматриваемой области отношений.

Законодательство Российской Федерации в некоторой степени регламентирует гражданские отношения, связанные с производством и продажей вооружения и военной техники. Еще детальнее государство описывает порядок применения ручного огнестрельного оружия. Но вот применение умных машин, ИИ в военных целях регламентировано крайне скудно, тем более открытыми, доступными для всеобщего ознакомления нормативными правовыми актами. Как признает само Правительство Российской Федерации, в настоящее время в стране отсутствует специальное законодательное регулирование, учитывающее специфику применения технологий искусственного интеллекта и робототехники<sup>2</sup>. Между тем указанная пробельность правового регулирования в такой жизненно важной для обороны и целостности государства сфере вряд ли оправданна и может привести к критическим последствиям.

<sup>1</sup> Выступление В.В. Путина на совещании с руководством Минобороны России и предприятий ОПК 3 ноября 2021 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67061> (дата обращения: 30.04.2022).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 августа 2020 г. № 2129-р «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года».

Фактически можно утверждать, что технический прогресс в очередной раз обогнал правовое регулирование общественных отношений с участием созданных технических новинок. Кстати, подобная правовая неопределенность существует и в отношении допуска на дороги общего пользования беспилотных транспортных средств. В обоих случаях речь идет не просто о применении нового прибора или машины, а об эксплуатации устройств, способных самостоятельно, т. е. без участия человека получать информацию, анализировать ее, принимать решения и реализовывать их. Таким образом, самостоятельные действия такого рода устройств (как под контролем оператора, так и без его контроля) будут порождать правовые последствия для иных участников общественных отношений.

В отечественной юридической науке практически не разработаны сами правовые аспекты применения искусственным интеллектом военной силы и использования искусственного интеллекта военными структурами, за исключением отдельных наработок, посвященных соответственно применению роботизированных военных комплексов нормам международного гуманитарного права. В отечественном законодательстве отсутствуют соответствующие нормы права, устанавливающие рамки для использования ИИ в военном деле и предупреждения использования его для причинения вреда охраняемым законом интересам. Тем более не определены критерии признания военнослужащих и лиц гражданского персонала военных организаций субъектами уголовной ответственности при причинении вреда военными роботами.

Сегодня существуют лишь общие нормы о применении вооружения и военной техники, а также общие положения об ответственности за причинение вреда. Однако существующие нормы права не учитывают специфику наличия ИИ, специфику воинских правоотношений. Кроме того, отсутствие норм права о порядке использования технических средств с ИИ означает и то, что они не могут быть нарушены, а без нарушения норм права невозможны и само правонарушение, и юридическая ответственность. В Конституции Российской Федерации закреплен принцип, согласно которому никто не может нести ответственность за деяние, не признававшееся правонарушением в момент его совершения (ст. 54).

Проблема видится в том, что до конца не ясны границы и сам предмет правового регулирования относительно применения воен-

ных систем искусственного интеллекта. Системы законодательства, регулирующего данные правоотношения, не создано, крайне скудно представлено регулирование данного вопроса и в военных ведомствах. Указанная проблема констатируется в Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 г. При этом, как было указано выше, сами технические средства с элементами ИИ уже существуют.

Системы ИИ могут и не содержать в своем составе оружия с поражающими свойствами. Они могут применяться для навигации, связи, разведки, наблюдения и рекогносцировки, разминирования, логистики, обслуживания вооружения и техники, информационной войны, радиоэлектронной борьбы, обучения и контроля обучения, автоматического распознавания целей, подготовки управленческих решений, программного выведения из строя электрических и телекоммуникационных сетей противника. Развитие систем вооружения и ускорение темпа боевых действий заставляет военное командование максимально автоматизировать управление войсками, так как человеческий мозг уступает компьютеру в скорости обработки такого количества информации.

Однако и не обладая оружием (в обычном смысле данного слова), системы ИИ в армии однозначно предназначены для повышения боеспособности своих войск и нанесения урона противнику. Так, беспилотные аппараты могут идти на таран, и не имея огнестрельного оружия, все равно способны наносить вред, в том числе и убивать. Еще более осложняет ситуацию то, что вред они могут наносить без непосредственной команды человека. Следует отметить, что ни в международном праве, ни в российском законодательстве не закреплено требование обязательного участия человека при реализации роботом его смертоносного действия (т. е. «нажатия на курок» или одобрения решения).

В России летом 2021 г. законодатель внес изменение в Федеральный закон «Об оружии», установив в том числе и то, что оружие является источником повышенной опасности<sup>1</sup>. И хотя под регулирование данного Закона подпадает лишь небольшая часть оружия, используемого Вооруженными Силами Российской Федерации и иными воен-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2021 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оружии” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ными ведомствами<sup>1</sup>, законодатель четко определил вектор правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений. Ведь если к источникам повышенной опасности законодатель отнес боевое ручное стрелковое и холодное оружие, то тем более таковыми являются и гораздо более смертоносные танки, пушки, огнеметы, торпеды и т. д.

Как указывается в юридической литературе, источнику повышенной опасности военного назначения присущи определенные специфические признаки: повышенная вредоносность, масштабность причинения вреда. Такого рода военные объекты способны причинить вред, несмотря на самый полный контроль за ними со стороны человека<sup>2</sup>.

По общему правилу чем выше риск для нарушения прав человека либо причинения вреда, тем более строгим должно быть правовое регулирование в данной сфере отношений. Соответственно сферы, связанные с особенно высокими рисками, такие как оборона страны, правоохранительная деятельность, применение оружия либо источников повышенной опасности, должны быть урегулированы наиболее детально. Однако в реальности все не так. Ученые признают казус отсутствия законодательства об использовании новых технологий на военной службе, при том что их развитие и возможность применения не должны происходить в правовом вакууме<sup>3</sup>.

Конечно, разработка алгоритмов, реализуемых в составе программного обеспечения робототехнических систем, осуществляется по техническим заданиям и требованиям ГОСТов. Но все же нельзя подменять правовое регулирование, обязательное для всех субъектов и обеспечиваемое принуждением государства, регулированием техническим, определяющим лишь желательные параметры производимых объектов.

Таким образом, сегодня необходимо начать вырабатывать концепцию применения систем ИИ в военной сфере, в которой, по нашему мнению, должны быть раскрыты следующие проблемные вопросы.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 1997 г. № 1314 (в редакции от 15 июля 2021 г.) «Об утверждении Правил оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях».

<sup>2</sup> *Лейба В.Н.* Ответственность воинской части по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 71—72.

<sup>3</sup> *Рыльская М.А.* Кибервойна: новый взгляд на проблему семантической и правовой идентификации // Воен. право: электрон. науч. изд. 2020. Вып. № 1. С. 243—250.

Определить те направления воинской деятельности, в которых допустимо применение систем с ИИ. В частности, требует правовой регламентации вопрос, вправе ли системы ИИ добывать, обрабатывать и хранить информацию о персональных данных граждан<sup>1</sup>, иную охраняемую законом информацию, сведения, содержащие государственную тайну. Также уже сегодня необходимо нормативно определить перечень ситуаций, когда управление в части принятия значимых решений должен принять на себя человек.

Определить те виды оружия и вооружения, которые не могут оснащаться системами ИИ. Речь идет о том, спусковой крючок какого смертоносного оружия может нажимать только человек.

Регламентировать права, обязанности и ответственность воинских должностных лиц, которые применяют системы с ИИ.

Установить на правовой основе порядок применения оружия системами с ИИ. В настоящее время довольно детально регламентирован порядок применения оружия часовым, применения оружия сотрудниками полиции и Росгвардии, в ст.ст. 13—14 УВС ВС РФ содержатся случаи и общие правила применения оружия военнослужащими. Но все вышеуказанные правила имеют своим субъектом человека — военнослужащего, а не робота, к нему они не применимы. Ключевым вопросом выступает правомочие системы с ИИ самостоятельно принять решение о лишении жизни человека, даже если ИИ квалифицирует мишень как противника. Когда право принятия решения о применении оружия на поражение отдано не человеку, а техническому устройству, то необходимо иметь четкую и понятную конструкцию определения ответственных лиц, способных и обязанных нести ответственность за правильность и законность такого рода решений.

Определить, когда ИИ вправе принимать решения самостоятельно, не дожидаясь одобрения оператора. Скорее всего, такие решения могут быть оправданы в случаях необходимости защиты от нападения противника (например, решение об уничтожении ракеты или дрона, приближающихся к своему пункту управления). Требует уточнения и консенсуса вопрос о принятии ИИ самостоятельных решений.

---

<sup>1</sup> В настоящее время согласно ст.ст. 3, 7 и 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (в редакции от 2 июля 2021 г.) «О персональных данных» получение, обработка и распространение персональных данных, в том числе фотозображений, возможно только с согласия самого человека — владельца персональных данных.



Уточнить баланс полномочий и ответственности между человеком и системой ИИ в случае осуществления ИИ подготовки решения для дальнейшего его одобрения человеком. В условиях скоротечности современных военных действий и существенного опережения счетно-аналитических способностей компьютера по сравнению с человеком любое промедление в принятии решений может влечь поражение. В то же время нельзя сводить роль человека лишь к нажатию любой кнопки, которую рекомендует ИИ. Желательно определить те параметры, при наличии которых оператор вправе без наличия негативных юридических последствий для себя не согласиться с предложенным ИИ вариантом решения.

Требует правовой регламентации порядок осуществления контроля за деятельностью ИИ и предоставления объективной информации владельцу такой системы (военному командованию), контролирующим и надзирающим органам.

Определить субъектов, которые вправе владеть и использовать технологии ИИ военного назначения. Недопустимо, чтобы такого рода системы попали в руки террористов или преступников, тем самым вышли из-под контроля законного правительства.

Важнейшей проблемой регулирования ИИ и робототехники является проблема ответственности: кто несет ответственность за последствия действий робота, особенно военного. Поэтому необходимо четко и ясно регламентировать баланс ответственности государства, военного командования, производителя систем с ИИ перед третьими лицами за вред, причиненный в ходе использования военных роботов. В качестве самостоятельных направлений законодательного регулирования требуется уточнить ответственность за вред, причиненный не оружием, а кибератаками, а также ответственность за вред, причиненный в результате технического сбоя в работе систем ИИ, т. е. без наличия причинно-следственной связи с действиями человека-оператора. Вполне возможно, необходимо будет и корректировать законодательство об обязательном страховании гражданской ответственности применительно к эксплуатации систем с ИИ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил Правительству Российской Федерации проработать данный вопрос (см. Перечень поручений по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта», утвержденный Президентом Российской Федерации 16 декабря 2021 г. № Пр-2371).

Подлежащим отдельному урегулированию остается вопрос, кто должен нести ответственность за действия ИИ, обладающего способностью к самообучению, который самостоятельно принял решение о совершении действий/бездействия, влекущих наступление вреда. Если алгоритм работы программы модифицируемый, то разработчик не может отвечать за применение робототехнической системы после модификации того, что он разработал, а эксплуатант не может полноценно управлять системой с неизвестными ему заранее правилами поведения и контролировать ее<sup>1</sup>.

В ходе осуществляемой с 24 февраля 2022 г. специальной военной операции по денацификации и демилитаризации Украины технологии ИИ получили довольно широкое распространение. Как представляется, этот первый, по сути, опыт практического применения в реальных боевых условиях роботизированной техники требует самого серьезного научного анализа, в том числе в части правового регулирования.

Таким образом, в военно-административном праве имеется немало серьезных проблем, требующих своего разрешения как в нормативно-правовом, так и в организационном отношении. Своевременная и качественная корректировка военного законодательства относительно военного строительства и управления элементами военной организации государства — надежный залог обороноспособности и целостности государства.

Мы с оптимизмом смотрим на будущее военно-административного права и военного права в целом и в полной мере солидарны с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькиным, утверждающим, что «...мы можем не только сохранить, но и укрепить правовой вектор развития страны. Нам нужна сейчас, прежде всего, *правовая мобилизация* (курсив авт.) — не в смысле ужесточения законодательных мер, а в смысле более полного воплощения в законодательстве сути права как равной меры свободы»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Тиханьчев О.В. Автономная робототехника: о проблеме контроля модифицируемых алгоритмов // Вопросы безопасности. 2020. № 2. С. 36—47.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. Право России: альтернативы и риски в условиях глобального кризиса // Рос. газ. 2022. 30 июня.