

Глава 4

ВОЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА — СУБЪЕКТ ВОЕННОГО ПРАВА¹

§ 1. ВОЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ РОССИИ КАК КОЛЛЕКТИВНЫЙ СУБЪЕКТ ПРАВА

Понятие военной организации государства. Национальная безопасность, в том числе военная, обеспечивается силами и средствами, которые находятся в распоряжении государства. Одно из основных мест среди них занимают вооруженные силы государства (государственные военные организации).

Цели государства по обеспечению независимости и государственного суверенитета воплощены в функциях государства, которые закреплены в предметах ведения² исключительно за Российской Федерацией. К предметам исключительного ведения Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации, в частности, отнесены: внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира (п. «к»); оборона и безопасность (п. «м»); определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (п. «н») и др.

В п. 29 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31

¹ Авторы — А.В. Кудашкин, М.В. Конохов.

² Категория «ведение» означает, что органы государственной власти осуществляют свои властные функции в отношении определенных объектов (предметов).

декабря 2015 г. № 683), отмечено, что в области международной безопасности Россия сохраняет приверженность использованию прежде всего политических и правовых инструментов, механизмов дипломатии и миротворчества. Применение военной силы для защиты национальных интересов возможно только в том случае, если все принятые меры ненасильственного характера оказались неэффективными.

Критерии правомерности применения Вооруженных Сил Российской Федерации установлены п. 22 Военной доктрины Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976).

Российская Федерация считает правомерным применение своих Вооруженных Сил, других войск и органов для отражения агрессии против нее и (или) ее союзников, поддержания (восстановления) мира по решению Совета Безопасности ООН, других структур коллективной безопасности, а также для обеспечения защиты своих граждан, находящихся за пределами Российской Федерации, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Легитимность использования вооруженных сил для устранения внутренних угроз соответствует мировой практике. Так, согласно Основному закону Федеративной Республики Германии вооруженные силы могут быть применены для борьбы с организованными и располагающими боевым вооружением повстанцами (ст. 87-а Основного закона Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г.) Президентом США, кроме национальной гвардии и специальных войск, в качестве крайней меры могут быть использованы вооруженные силы в случаях восстания населения. После Второй мировой войны президенты США неоднократно использовали данные полномочия¹.

Кроме перечисленных выше предметов, к исключительному ведению Российской Федерации относятся и иные предметы, имеющие военные аспекты. К их числу отнесены: принятие и изменение федеральных законов; установление системы федеральных органов государственной власти; федеральный бюджет; федеральный

¹ Один из последних примеров — применение национальной гвардии США 6 января 2021 г. при захвате протестующими здания Капитолия.

транспорт, информация и связь; судоустройство и прокуратура; федеральная государственная служба и др.

Предметы ведения отражены в компетенции системы государственных органов, создаваемых для исполнения государственно-значимых (общественных) функций. Конкретной формой компетенции государственного органа в отношении исполнения общественной функции являются его полномочия, которые включают в себя функции государственного органа, права (правомочия) и обязанности. Они носят правообязательный характер, т. е. обязательны для осуществления.

Государственные органы, на которые возлагаются те или иные предметы ведения и исполнение соответствующих им функций, определяются государством посредством реализации полномочий высшими органами государственной власти (Федеральным Собранием, Президентом¹, Правительством Российской Федерации² и высшими судебными органами), что находит свое конкретное воплощение в федеральном законодательстве³.

В области безопасности, как и в других областях и сферах жизни государства, необходима постоянная организаторская работа. Эта деятельность в сфере обороны государства в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» ведется как всеми органами государственной власти на всех уровнях, так и специально для того учрежденными и создаваемыми государственными органами и организациями, в совокупности образующими *военную организацию государства*.

Военная организация является той частью государственного механизма, в котором гражданами Российской Федерации исполняется военная служба⁴.

Наряду с термином «военная организация государства», очень часто применяются и другие термины («военная сила», «армия», «вой-

¹ Писарев А.Н. ПОЛНОМОЧИЯ Президента Российской Федерации в области обороны: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.

² Торкин М.В. Полномочия Правительства Российской Федерации в области обороны: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

³ Писарев А.Н. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области обороны (системно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

⁴ Кудашкин А.В. Военное право: понятие и содержание, дискуссия о соотношении отрасли права и законодательства, предмет исследования // Право в Вооруженных Силах. 2020. № 5. С. 75.

ско», «силовые структуры», «вооруженная сила» и др.). Как уже было отмечено ранее, Концепция национальной безопасности Российской Федерации определяет принципы применения военной силы, к которой, как правило, относят Вооруженные Силы и все иные государственные военные организации (войска, воинские формирования) и органы, в которых предусмотрена военная служба.

Под термином «армия» (от фр. *armee*, от лат. *armare* — вооружать) понимается военный орган государства, предназначенный для проведения его политики средствами вооруженного насилия. Иногда под этим термином понимаются его вооруженные силы. Армия обладает рядом специфических признаков: во-первых, она создается и содержится государством; во-вторых, она представляет собой организацию вооруженных людей и выполняет свои функции вооруженными средствами; в-третьих, армия способна вести войну и обладает для этого необходимой боевой мощью. Перечисленные взаимосвязанные признаки отличают армию от других вооруженных организаций, в том числе и государственных, и проявляются в процессе ее создания и деятельности.

Термин «силовые структуры» объединяет, кроме ранее перечисленных, также другие государственные органы и организации, которые в своем составе имеют военизированные формирования (органы внутренних дел, органы по исполнению наказаний и др.), но в которых организация исполнения служебных обязанностей не предполагает исполнения военной службы, а осуществляется в ином нормативно определенном порядке.

Содержание термина «военная организация государства» раскрыто в Военной доктрине Российской Федерации¹. Военная организация государства включает в себя совокупность органов государственного и военного управления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, создаваемых на военное время специальных формирований, составляющих ее основу и осуществляющих свою деятельность военными методами, и оборон-

¹ Военная доктрина определяет военную безопасность Российской Федерации как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующееся отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять.

но-промышленный комплекс страны, совместная деятельность которых направлена на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации.

В военную организацию Российской Федерации входит несколько различных государственных военных организаций и органов, решающих подчас аналогичные задачи в сфере военной безопасности¹. Без нормативного определения военных методов (с использованием средств вооруженной борьбы), применяемых для решения задач военной безопасности, практически сложно определить критерии включения тех или иных органов в военную организацию государства.

Проблема определения военных методов решения задач военной безопасности заключается также в том, что если при ведении боевых действий (при нахождении в состоянии войны или при вооруженных конфликтах) они являются очевидными, то в условиях мирного времени необходимо четко определить, какие конкретно методы являются военными, т. е. могут быть использованы только входящими в военную организацию государства структурами и не могут использоваться иными государственными органами и организациями, не говоря уже об организациях, не относящихся к государственным.

Вооруженные силы государства по своей природе имеют одно конечное предназначение — действовать с использованием вооружения, средств вооруженной борьбы, путем ведения боевых действий².

Возможность параллельного использования тех или иных методов для решения одних и тех же задач организациями, как входящими в военную организацию государства, так и не входящими, а также использования одних и тех же методов для решения задач иных (кроме военной) видов безопасности неизбежно ставит вопрос о целесообразности включения этих организаций в военную организацию государства. Так, например, в соответствии с абз. 3 ст. 7 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» к личному составу Государственной противопожарной службы от-

¹ Военное право: учеб. / под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. М., 2004. С. 106.

² Кузнецов Н.И. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области военного строительства // Сборник научных трудов Военного университета Минобороны России. М., 1997. С. 296.

носятся военнослужащие, состоящие на соответствующих штатных должностях. Государственная противопожарная служба является основным видом пожарной охраны и входит в состав МЧС России в качестве единой самостоятельной оперативной службы. Без законодательного определения указанным военнослужащим задач в сфере военной безопасности отнесение их к военной организации, по нашему мнению, является нецелесообразным¹.

Военные методы в конечном счете определяют специфическое содержание деятельности войск, которое, в свою очередь, находит отражение в конкретных формах этой деятельности (операции, боевые действия и т. д.).

Военные методы решения задач военной безопасности подлежат правовому регулированию, причем исключительно в императивной, а не диспозитивной форме².

Военные методы предполагают использование оружия и вооружения для решения задач военной безопасности. В то же время оружие на законном основании могут применять и некоторые военизированные формирования и государственные органы (сотрудники органов внутренних дел, исполнения наказаний). Однако указанные органы и организации при этом решают иные, отличные от военной безопасности, задачи. Следовательно, только совокупное сочетание военных методов с решением задач военной безопасности позволяет включать те или иные государственную организацию и орган в военную организацию государства.

Таким образом, необходимо провести хотя бы формальное различие между составными частями военной организации государства и подобными им военизированными формированиями, которое заключается, во-первых, в особом порядке исполнения служебных обязанностей — военной службы, во-вторых, регламентации их деятельности военным законодательством, не распространяющимся на иные виды деятельности, в-третьих, и это основное, в решении специфических задач военной безопасности специфическими (военными) методами.

¹ Глухов Е.А., Шенин В.М., Иванов В.Ю. Некоторые предложения по приведению структуры военной организации государства в соответствие с возлагаемыми задачами (или о военной службе в противопожарных формированиях) // Право в Вооруженных Силах. 2021. № 6. С. 82 — 88.

² Савенков А.Н., Кудашкин А.В. Военное право: постановка проблемы и пути решения // Государство и право. 2021. № 4. С. 23—25.

Военизированные формирования могут быть включены в состав военной организации государства, однако при соблюдении определенных условий¹. Если возникает необходимость включения военизированных подразделений в состав военной организации, следует соблюсти три необходимых условия.

Во-первых, военизированные подразделения должны быть включены в состав военной организации формальным образом — изданием публичного акта государственной власти, приняты в состав конкретного войскового подразделения, подчинены определенным воинским должностным лицам, указанным в публичном акте, тем самым переведены под военное управление и, таким образом, сделаны частью готового к боевым действиям войска. При этом с учетом их первоначального предназначения им может быть поручено решение ограниченных задач, например оборона определенного пункта (дороги, коммуникаций и т. д.). Во-вторых, на лиц, входящих в состав военизированных формирований, включенных в состав военной организации государства, должен распространяться статус военнослужащих (права, обязанности и ответственность, включая уголовную и дисциплинарную). Указанное условие должно также соблюдаться посредством издания публичного акта (указа, постановления, приказа). В-третьих, наряду с соблюдением двух первых условий необходимо осуществить перевод указанных подразделений на довольствие той части военной организации государства, в состав которой они включены.

Издание публичного акта о включении в состав военной организации того или иного военизированного формирования должно не происходить спонтанно, исходя из целесообразности и необходимости в конкретный временной отрезок увеличения численности вооруженных сил, а следовать из законодательно закрепленных полномочий главы государства и возможности их применения в соответствующих законодательных актах, определяющих правовое положение военизированных формирований, в которых представля-

¹ Юдин А.В. Правовые основы взаимодействия Министерства обороны Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации по защите конституционного строя, государственной и территориальной целостности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Руденко В.П. Взаимодействие органов внутренних дел Российской Федерации с войсками и органами Пограничной службы в Северо-Кавказском регионе в условиях социального-политического конфликта: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

ется целесообразным определить формы, способы их применения, а также методы, которые они могут использовать для решения временно возложенных на них задач.

Объединения, соединения и воинские части, входящие в состав военного округа, могут быть переданы в оперативное подчинение командующих войсками других военных округов, командующих округов других войск, командиров (начальников) соответствующих органов¹. Подчинение в оперативном отношении означает не полное или обычно временное подчинение указанному воинскому должностному лицу, не являющемуся прямым начальником для личного состава воинских подразделений. Командующий войсками военного округа в этом случае имеет право ставить оперативные и тактические задачи подчиненным ему в этом отношении частям (соединениям) и несет за это ответственность.

Согласно подп. «к» п. 8 Военной доктрины Российской Федерации оборонно-промышленный комплекс страны также относится к военной организации государства, поскольку он задействован в непосредственном обеспечении задач органов и организаций, решающих военными методами задачи военной безопасности. Организации, относящиеся к указанной части военной организации государства, не применяют для обеспечения задач военной безопасности военные методы, но обеспечивают их применение другими организациями. Указанное дополнение структуры военной организации государства позволяет, как принято считать, оперативно решать вопросы обеспечения организаций, решающих задачи военной безопасности военными методами. К таким организациям относятся предприятия (заводы, мастерские, сельскохозяйственные предприятия и т. д.), полигоны, научно-исследовательские учреждения и др. В то же время искусственное расширение рамок военной организации ведет к излишней «военизации» государственного аппарата Российской Федерации.

Таким образом, *под военной организацией государства понимается часть государственного механизма Российской Федерации, предназначенная для решения задач в области обороны и обеспечения военной безопасности военными методами и средствами*

¹ Пункт 10 Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 177.

вооруженной борьбы. Она включает в себя Вооруженные Силы, составляющие основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы.

Решение военной организацией государства задач военной безопасности специфическими военными методами предполагает особый порядок функционирования входящих в нее государственных органов и организаций и исполнения должностных обязанностей объединяемых ими людей посредством исполнения военной службы. Таким образом, государство определяет необходимость военной службы в тех или иных своих учреждениях, исходя из целей военной безопасности и необходимости применения военных методов для их достижения.

Состав военной организации государства. Провозглашая в конституции независимость и территориальную целостность одной из основных целей, наделяя государство функцией защиты от внешних и внутренних посягательств, государства создают органы и организации, которые решают задачи для достижения этой цели. Такими организациями являются, как правило, вооруженные силы государства, выполняющие задачи защиты государства средствами вооруженной борьбы.

Назначение Вооруженных Сил Российской Федерации определено Федеральным законом «Об обороне»: Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. Привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральными законами (ст. 10 вышеназванного Закона).

В Российской Федерации перечень организаций¹ и органов, которые входят в военную организацию и в которых предусмотрена

¹ Организация — это совокупность людей, их коллектив; организация предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и решение конкретных задач. Разновидностью организации является орган, представляющий конкретную разновидность организации, и часть ее, реализующая функции организации по ее поручению.

военная служба, определен ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». К ним отнесены: Вооруженные Силы Российской Федерации, войска национальной гвардии, спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, 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, воинские подразделения федеральной противопожарной службы и создаваемые на военное время специальные формирования.

Перечисленные организации и органы создаются государством, они включают «организованные группы людей, выступающие во вне как нечто единое, персонифицированное. Они... имеют нормативно установленные цели, функционально дифференцированы» и в таком смысле признаются правосубъектными — являются коллективными субъектами права¹.

Являясь сложными коллективными субъектами, указанные выше организации и органы обладают признаками целостных самоуправляемых² систем, способных самостоятельно взаимодействовать с окружающей средой (материальный признак), иметь и своими действиями приобретать права и исполнять обязанности (формальный признак)³.

Новые подходы к формированию военной организации государства. Ранее мы рассмотрели классический подход к формированию военной организации государства.

Иной (инновационный) подход к формированию военной организации государства предлагает И.Д. Котляров⁴, который считает сохранение традиционного подхода к военному строительству

¹ Бахрах Д.Н. Субъекты российского права // Экономика региона. 2006. № 2. С. 126.

² Но не автономных систем. На это следует обратить внимание.

³ Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 129.

⁴ Котляров И.Д. Трансформация военного строительства и военной организации государства в современных условиях // Право в Вооруженных Силах. 2021. № 3. С. 65—80.

(предполагающего только организацию регулярных вооруженных сил и ОПК) может привести к неспособности государства оперативно обеспечить достижение своих целей вооруженными методами. Он предлагает военное строительство направить на формирование (или создание условий для формирования) и обеспечение функционирования всех элементов, входящих или потенциально вовлекаемых в состав военной организации, а также определение критериев целесообразности вовлечения этих элементов в зависимости от уровня военных угроз и разработку механизмов этого вовлечения.

Такой принцип формирования военной организации государства превращает ее из иерархической структуры в сетевую (гибридную), ядром которой являются регулярные вооруженные силы, тогда как остальные элементы привлекаются для решения каких-либо специфических задач, причем условия привлечения могут варьироваться в зависимости как от содержания этих задач, так и от особенностей методов решаемых задач привлекаемых структур.

Актуальным является переход к цифровой трансформации военной организации государства (аналогичной цифровой трансформации гражданских организаций), которая реализуется по двум основным направлениям (тесно связанным друг с другом):

1. Переход к новому технологическому укладу в связи с широким распространением цифровых технологий.

2. Переход к гибким организационным структурам. В настоящее время рассмотрены лишь отдельные инструменты, призванные повысить гибкость армии как организационной структуры (например, аутсорсинг¹ или уберизация²), однако не обобщается практика использования этих инструментов и не делается вывод о переходе военной организации государства в целом к гибкой модели функци-

¹ Курбанов А.Х. Интеграция предприятий (организаций) экономического комплекса страны в систему тылового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации // Науч. вестн. Вольск. воен. ин-та матер. обеспечения: воен.-науч. журн. 2010. № 1. С. 58—61; Курбанов А.Х., Лабазанов С.Г., Плотников В.А. Организационно-экономические инновации в деятельности силовых структур государства // Науч.-техн. ведомости С.-Петерб. гос. политехн. ун-та. Экон. науки. 2006. № 2. С. 137—142; Плотников В.А. Интеграция военного и гражданского секторов экономики как тенденция строительства военной организации страны (по материалам Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации) // Вооружение и экономика. 2010. № 2. С. 85—88.

² Курбанов А.Х. Цифровизация цепей поставок в ведомственных логистических системах: проблемы и пути решения // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. М., 2019. С. 269—271.

онирования. Речь идет о переходе к военной метаорганизации государства, являющейся одним из направлений перехода общества к новому, цифровому, укладу.

§ 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА, РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ЕЮ

Вооруженные Силы Российской Федерации. *Вооруженные Силы Российской Федерации* — государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации (ст. 10 Федерального закона «Об обороне»). Вооруженные Силы предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации¹, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации. В мирное время Вооруженные Силы обеспечивают военную безопасность Российской Федерации. Задачи, решаемые Вооруженными Силами и другими войсками по обеспечению военной безопасности и по отражению вооруженного нападения (агрессии) на Российскую Федерацию, а также ее союзников, определены Военной доктриной Российской Федерации.

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 Российской Федерации и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации.

Руководство Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации — Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации. Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации в пределах своих полномочий издает приказы и директи-

¹ Андреев А.Ф. Правовые основания применения Вооруженных Сил Российской Федерации по защите целостности и неприкосновенности территории России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

вы, обязательные для исполнения Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Управление Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет министр обороны Российской Федерации через Министерство обороны Российской Федерации.

Министерство обороны Российской Федерации возглавляет и объединяет *систему органов военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации*, которая создается применительно к основным звеньям организационной структуры Вооруженных Сил Российской Федерации и включает:

1) центральные органы военного управления — Министерство обороны Российской Федерации, Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации, а также главные командования видов Вооруженных Сил Российской Федерации;

2) органы военного управления военных округов и флотов;

3) органы военного управления соединениями и воинскими частями;

4) местные органы военного управления (военные комиссариаты);

5) начальников гарнизонов (старших морских начальников).

Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций¹. Полномочия Министерства обороны Российской Федерации определены ст. 7 вышеназванного Положения.

В структуру Министерства обороны Российской Федерации входят центральные органы военного управления и иные подразделения.

¹ Пункт 1 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082.

К числу центральных органов военного управления относится *Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации*.

Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации является центральным органом военного управления Министерства обороны Российской Федерации и основным органом оперативного управления Вооруженными Силами Российской Федерации¹.

В соответствии с решениями Президента Российской Федерации, Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации и министра обороны Российской Федерации Генеральный штаб осуществляет управление Вооруженными Силами, организует планирование обороны Российской Федерации, мобилизационную подготовку и мобилизацию в Российской Федерации в пределах полномочий Министерства обороны Российской Федерации, а также координирует деятельность других войск, воинских и специальных формирований в области обороны.

Генеральный штаб входит в структуру Министерства обороны Российской Федерации и состоит из центральных органов военного управления и иных структурных подразделений. Организационную структуру Генерального штаба утверждает министр обороны Российской Федерации.

К центральным органам военного управления относятся также главные командования видов и командования родов войск Вооруженных Сил Российской Федерации, главные и центральные управления Министерства обороны Российской Федерации.

К центральным органам военного управления относятся и главные командования видов Вооруженных Сил Российской Федерации: Главное командование Сухопутных войск, Главное командование Воздушно-космическими Силами, Главное командование Военно-Морским Флотом.

Главное командование вида Вооруженных Сил Российской Федерации возглавляет главнокомандующий видом Вооруженных Сил Российской Федерации. Он назначается Президентом Российской Федерации и подчиняется непосредственно министру обороны Российской Федерации. Главнокомандующий видом Вооруженных Сил

¹ Пункт 1 Положения о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 631.

является прямым начальником всего личного состава вида Вооруженных Сил и несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на вид Вооруженных Сил.

Главкомандующий видом Вооруженных Сил Российской Федерации в пределах своей компетенции издает приказы и директивы по наиболее важным вопросам жизни и деятельности подчиненного ему вида Вооруженных Сил Российской Федерации, организует и проверяет их исполнение. Главный штаб вида Вооруженных Сил Российской Федерации является основным органом оперативного управления войсками (силами) вида Вооруженных Сил. Начальник главного штаба — первый заместитель главкомандующего видом Вооруженных Сил. Он подчиняется главкомандующему и является прямым начальником всего личного состава вида Вооруженных Сил; руководит работой главного штаба и несет ответственность за постоянную боевую и мобилизационную готовность войск (сил) вида Вооруженных Сил Российской Федерации и управление им. Он имеет право подписывать приказы и директивы главкомандующего и издает директивы в соответствии с возложенными на него обязанностями, организует контроль за их выполнением.

Военный округ Вооруженных Сил Российской Федерации¹ является основной военно-административной единицей Российской Федерации, межвидовым стратегическим территориальным объединением Вооруженных Сил Российской Федерации и создается для осуществления мер по подготовке к вооруженной защите и для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации в установленных границах ответственности².

Решение о создании, реорганизации или ликвидации военного округа принимается Президентом Российской Федерации по представлению министра обороны Российской Федерации.

Границы военного округа как военно-административной единицы и количество военных округов в Российской Федерации уста-

¹ Курбатов Г.А. Правовое положение органов управления военных округов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1988.

² Пункт 1 Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 177.

навливаются Президентом Российской Федерации по представлению министра обороны Российской Федерации.

Границы ответственности военного округа устанавливаются Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации.

Территория военного округа — часть территории Российской Федерации в установленных административных границах.

С 1 января 2021 г. установлено следующее военно-административное деление Российской Федерации: Западный военный округ, Южный военный округ, Центральный восточный округ, Восточный военный округ, Северный флот¹.

В состав военного округа входят объединенное стратегическое командование военного округа, объединения, соединения, воинские части, организации Вооруженных Сил Российской Федерации и военные комиссариаты, дислоцированные на его территории, в соответствии с перечнями, утвержденными министром обороны Российской Федерации, а в отдельных случаях — российские военные базы (объекты), дислоцированные (расположенные) за пределами территории Российской Федерации.

Руководство военными округами осуществляет министр обороны Российской Федерации. Управление военными округами в соответствии с решениями министра обороны Российской Федерации осуществляет Генеральный штаб. Генеральный штаб обеспечивает контроль за исполнением этих решений. Для военных округов являются также обязательными приказы, директивы и указания заместителей министра обороны Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Задачи военного округа определены в ст. 13 Положения о военном округе.

Основными задачами военного округа являются: прогнозирование и оценка военных угроз Российской Федерации в границах ответственности военного округа, подготовка предложений по формированию и проведению государственной политики в области обороны; обеспечение военной безопасности, защита целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации в грани-

¹ Пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 5 июня 2020 г. № 374 «О военно-административном делении Российской Федерации».

цах ответственности военного округа; своевременное выявление фактов непосредственной подготовки агрессии против Российской Федерации и ее союзников в границах ответственности военного округа, отражение агрессии во взаимодействии с другими войсками, воинскими формированиями и органами; проведение мероприятий стратегического сдерживания и др.

Управление военным округом осуществляет командующий войсками военного округа.

Командующий войсками военного округа назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению министра обороны Российской Федерации. Командующий войсками военного округа подчиняется министру обороны Российской Федерации и начальнику Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации — первому заместителю министра обороны Российской Федерации по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Командующий войсками военного округа является прямым начальником личного состава военного округа и отвечает за боевую и мобилизационную готовность войск (сил) военного округа и находящихся в его оперативном подчинении органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, а также за выполнение ими задач по предназначению.

Командующему войсками военного округа *непосредственно подчиняются* входящие в состав военного округа объединенное стратегическое командование военного округа, объединения, соединения, воинские части, организации Вооруженных Сил Российской Федерации и военные комиссариаты. Непосредственное подчинение предусматривает подчиненность командующему войсками военного округа по всем вопросам. Непосредственно подчиненные объединения, соединения, воинские части, организации Вооруженных Сил и военные комиссариаты выполняют задачи, поставленные в соответствии с решениями и планами командующего войсками военного округа.

В *оперативное подчинение* командующего войсками военного округа для решения задач в области обороны могут передаваться объединения, соединения, воинские части и организации Вооруженных

Сил Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, приказами и директивами Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, совместными нормативными правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации и соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Оперативное подчинение предусматривает постоянную или временную подчиненность (на период подготовки и выполнения боевых задач) органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов командующему войсками военного округа, в том числе по вопросам боевой и мобилизационной готовности. При этом сохраняется их подчинение соответствующим центральным органам военного управления, а также органам управления других войск, воинских формирований и органов по вопросам организации выполнения специальных задач и организации специальных видов обеспечения. Применение оперативно подчиненных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов осуществляется согласно решениям и планам командующего войсками военного округа.

Органы военного управления, объединения, соединения, воинские части и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, не входящие в состав военного округа, а также другие войска, воинские формирования и органы, дислоцированные на территории военного округа, подчиняются командующему войсками военного округа по специальным вопросам.

Подчинение по специальным вопросам органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, не входящих в состав военного округа, предусматривает их подчиненность командующему войсками военного округа по вопросам: боевой и мобилизационной готовности; подготовки и проведения мобилизационного развертывания (формирования) войск (сил) военного округа; противодействия терроризму; гражданской обороны и ликвидации последствий

чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; защиты государственной тайны; гарнизонной и караульной служб; комплектования войск личным составом (за исключением объединений, соединений, воинских частей и организаций видов, родов войск Вооруженных Сил, центральных органов военного управления, определенных Генеральным штабом); поддержания воинской дисциплины и правопорядка; организации военно-политической работы; материально-технического, медицинского и других видов обеспечения; по иным вопросам, определенным нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Командующий войсками военного округа возглавляет объединенное стратегическое командование военного округа.

Объединенное стратегическое командование военного округа является стратегическим межвидовым органом военного управления и создается для организации и обеспечения решения задач, возложенных на военный округ в мирное и военное время, для управления войсками (силами), подчиненными командующему войсками военного округа непосредственно, оперативно или по специальным вопросам.

Флот является не территориальным, а высшим оперативным объединением Военно-Морского Флота. Командующие флотами подчиняются главнокомандующему Военно-Морским Флотом.

Органы управления объединений, соединений и воинских частей функционируют непосредственно в объединениях, соединениях и воинских частях. Они осуществляют как командную, так и административно-хозяйственную деятельность. Структура управления отдельной воинской части и основные обязанности ее должностных лиц определены Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации.

В соответствии со ст. 11.1 Федерального закона «Об обороне» управление объединения, управление соединения и воинская часть Вооруженных Сил Российской Федерации могут являться юридическим лицом в форме федерального казенного учреждения¹.

¹ См. подробнее: *Кудашкин А.В., Перепелкин А.Ю., Ярмак Р.Н.* В Вооруженных Силах Российской Федерации появилась правовая основа для создания воинских частей — юридических лиц (комментарий к ст. 11.1 Федерального закона «Об обороне») // *Право в Вооруженных Силах.* 2009. № 6. С. 2—5.

Местные органы военного управления (военные комиссариаты) образуются применительно к административно-территориальному делению страны¹.

Военный комиссариат создается в субъекте Российской Федерации в целях обеспечения исполнения гражданами воинской обязанности, организации и проведения мобилизационной подготовки и мобилизации, реализации права граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, членов семей погибших (умерших) военнослужащих на социальные гарантии, включая пенсионное обеспечение, а также в целях реализации гарантий погребения погибших (умерших) военнослужащих и иных категорий граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Военные комиссариаты являются территориальными органами Министерства обороны Российской Федерации и входят в состав военных округов.

Создание, реорганизация и ликвидация военных комиссариатов осуществляются в установленном порядке Министерством обороны Российской Федерации.

В структуру военных комиссариатов входят командование, основные подразделения, в том числе военные комиссариаты муниципальных образований, подразделения обеспечения и центры (отделы) социального обеспечения.

Военные комиссариаты муниципальных образований могут создаваться в муниципальных образованиях, имеющих статус городского округа, внутригородской территории города федерального значения, муниципального района.

Военные комиссариаты являются организаторами военной работы на местах, осуществляют тесную связь Вооруженных Сил Российской Федерации с источниками их формирования и пополнения. Они ведут военно-мобилизационную и учетно-призывную работу, активно участвуют в организации оборонно-массовых мероприятий, патриотическом воспитании молодежи.

Начальник гарнизона отвечает за организацию выполнения плана мероприятий по выполнению задач гарнизонной службы; организа-

¹ Правовое положение военных комиссариатов определяется Положением о военных комиссариатах, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 7 декабря 2012 г. № 1609.

цию и несение гарнизонной службы; организацию противодействия терроризму в гарнизоне; обеспечение необходимых условий для повседневной жизни и подготовки войск; организацию и проведение мероприятий гражданской (местной) обороны и взаимодействие с территориальными органами Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; обеспечение пожарной безопасности в гарнизоне, а также проведение гарнизонных мероприятий с участием войск.

Начальник территориального гарнизона по вопросам гарнизонной и караульной служб подчиняется командующему войсками военного округа, а начальник местного гарнизона — начальнику территориального гарнизона. Они являются прямыми начальниками по этим вопросам для всех военнослужащих гарнизона, включая командиров соединений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, входящих в состав гарнизона, а также для старшего морского начальника.

Организационно Вооруженные Силы Российской Федерации делятся на виды, рода войск и специальные войска.

Под *видом Вооруженных Сил Российской Федерации* понимается такая их составная часть, которая отличается особым вооружением и предназначена для выполнения возложенных на нее задач в какой-либо среде (на суше, на море или в воздухе). Вооруженные Силы включают три вида: Воздушно-космические Силы; Военно-Морской Флот; Сухопутные войска.

Под *родом войск* понимается часть вида Вооруженных Сил Российской Федерации, отличающаяся основным вооружением, техническим оснащением, организационной структурой, характером обучения и способностью к выполнению специфических боевых задач во взаимодействии с другими родами войск. К родам войск относятся: Ракетные войска стратегического назначения, Воздушно-десантные войска, а также мотострелковые, танковые войска, артиллерия и др.

Специальные войска служат для обеспечения родов войск и содействия им в выполнении боевых задач. К ним относятся: инженерные, радиотехнические, автомобильные, дорожные войска, войска связи, войска радиационной, химической и биологической защиты и др.

Тыл Вооруженных Сил Российской Федерации предназначен для выполнения задач тылового обеспечения войск (сил). В круг его задач входят содержание материальных средств по службам тыла и обеспечение ими войск и сил; подвоз вооружения, материальных средств и горючего; организация материально-технического обеспечения; проведение ветеринарных мероприятий, торгово-бытовое обеспечение личного состава и др. В состав Тыла Вооруженных Сил входят арсеналы, базы, склады, а также специальные войска, отдельные военные учреждения и предприятия.

Привлечение *Вооруженных Сил Российской Федерации* к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. В отсутствие законодательного правового регулирования вопрос о применении Вооруженных Сил для решения задач военной безопасности военными методами принципиально закреплен в Военной доктрине Российской Федерации, что, безусловно, предполагает внесение изменений в законодательство Российской Федерации.

Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

Применение Вооруженных Сил Российской Федерации для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации осуществляется на условиях и в порядке, оговоренных в этих договорах и установленных Федеральным законом от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности».

Участие военного и гражданского персонала в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности может включать наблюдение и контроль за соблюдением соглашений о прекращении огня и других враждебных действий,

разъединение конфликтующих сторон, разоружение и расформирование их подразделений, производство инженерных и иных работ, содействие в решении проблемы беженцев, оказание медицинской, иной гуманитарной помощи, выполнение полицейских и других функций по обеспечению безопасности населения и соблюдению прав человека, а также ведение в соответствии с Уставом ООН международных принудительных действий.

Российская Федерация может участвовать в миротворческой деятельности также посредством предоставления продовольствия, медикаментов, иной гуманитарной помощи, средств связи, транспортных средств и других материально-технических ресурсов.

Другие войска¹. *Войска национальной гвардии* являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина².

На войска национальной гвардии в соответствии с Федеральным законом «О войсках национальной гвардии» возлагается выполнение следующих задач: участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности; охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации; участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом; участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции; участие в территориальной обороне Российской Федерации; оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации; федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны; охра-

¹ Данный вопрос будет более подробно рассмотрен в т. 2 настоящего издания.

² Статья 1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

на особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам; обеспечение по решению Президента Российской Федерации безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц.

Задачи по обеспечению обороны и безопасности возложены также на Пограничную службу. *Пограничная служба* — государственная военная организация, составляющая основу системы обеспечения безопасности личности, общества и государства в сфере защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов.

Пограничная служба состоит из специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по пограничной службе, *войск*, органов и других организаций Пограничной службы.

Войска Пограничной службы (пограничные войска) осуществляют защиту и охрану государственной границы, а также выявляют, предупреждают и пресекают преступления и административные правонарушения в сфере защиты и охраны государственной границы¹.

Войска Пограничной службы участвуют также в выполнении возложенных на органы Пограничной службы задач.

В соответствии с федеральным законодательством войска Пограничной службы совместно с Вооруженными Силами Российской Федерации участвуют в отражении агрессии против Российской Федерации, а также привлекаются к выполнению иных задач в области обороны государства.

Государственные органы. Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» предусмотрена военная служба в *Феде-*

¹ *Моисеев Д.А.* Правовые основы взаимодействия пограничной службы Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

ральной службе безопасности Российской Федерации (ФСБ России). Федеральная служба безопасности Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти. Она создает территориальные органы безопасности и органы безопасности в войсках, осуществляет руководство ими и организует их деятельность, непосредственно реализует основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, которыми являются контрразведывательная деятельность и борьба с преступностью.

Структура и организация деятельности федеральной службы безопасности Российской Федерации определены Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960.

Функциональное предназначение ФСБ России состоит в осуществлении контрразведывательной деятельности и противодействии терроризму в целях национальной безопасности Российской Федерации. Указанная деятельность осуществляется в интересах не только военной, но и всех других видов национальной безопасности. Следовательно, ФСБ России в сфере военной безопасности играет обеспечивающую роль по отношению к другим организациям, непосредственно решающим задачи военной безопасности.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (ст. 17) часть личного состава *Службы внешней разведки* является военнослужащими и проходит военную службу по общим правилам военной службы с учетом специфики своей деятельности. Внешняя разведка обеспечивает национальную безопасность от внешних угроз. Следует отметить особое значение для обеспечения национальной безопасности разведки и контрразведки, поскольку эффективное использование и всестороннее развитие их возможностей решает задачи своевременного обнаружения угроз национальной безопасности и определения их источников.

Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» установлено, что *органы государственной охраны* комплектуются, в частности, военнослужащими. Под государственной охраной понимается функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов

государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер. Федеральным органом охраны является Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России), регулирование деятельности которой осуществляется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».

Федеральная служба охраны Российской Федерации также участвует в решении задач военной безопасности, поскольку, реализуя функции охраны высших должностных лиц государства, обеспечивает поддержание внутривнутриполитической стабильности, защиту конституционного строя и решение других задач.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащими может комплектоваться федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, который также не использует в своей деятельности военные методы.

Воинские формирования¹. В структуру военной организации включены *создаваемые на военное время специальные формирования*, правовое положение которых до настоящего времени не определено.

В соответствии с Федеральным законом от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» в состав сил гражданской обороны включены, в частности, *спасательные воинские формирования* федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, а также создаваемые на военное время в целях решения задач в области гражданской обороны специальные формирования.

Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования выполняют задачи в области гражданской обороны в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для решения задач в области гражданской обороны воинские части и подразделения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований привлекаются в порядке, опре-

¹ Данный вопрос будет более подробно рассмотрен в т. 2 настоящего издания.

деленном Президентом Российской Федерации. Под гражданской обороной понимается система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Понятие «гражданская оборона» входит в содержание более широкого понятия «гражданская защита», под которой понимается совокупность всей гуманитарной деятельности, связанной с защитой населения, окружающей природной среды и собственности (имущества) в случае аварий, стихийных бедствий и воздействия оружия в мирное и военное время. Конкретным содержанием этой деятельности является спасение жизни, имущества и окружающей среды в экстремальных (чрезвычайных) ситуациях специальными гражданскими силами, средствами и мерами в мирное и военное время.

Применение военной организации государства. Российская Федерация считает правомерным применение своих Вооруженных Сил, других войск и органов для отражения агрессии против нее и (или) ее союзников, поддержания (восстановления) мира по решению Совета Безопасности ООН, других структур коллективной безопасности, а также для обеспечения защиты своих граждан, находящихся за пределами Российской Федерации, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Применение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и органов в мирное время осуществляется по решению Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законодательством. При этом применение Вооруженных Сил, других войск и органов осуществляется решительно, целенаправленно и комплексно на основе заблаговременного и постоянного анализа складывающейся военно-политической и военно-стратегической обстановки.

Выполнение стоящих перед Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками и органами задач организуется и осуществляется в соответствии с Планом обороны Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, приказами

и директивами Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, другими нормативными правовыми актами Российской Федерации и документами стратегического планирования по вопросам обороны.

Российская Федерация выделяет воинские контингенты в состав миротворческих сил ОДКБ для участия в операциях по поддержанию мира по решению Совета коллективной безопасности ОДКБ. Российская Федерация выделяет воинские контингенты в состав Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ, Коллективных сил быстрого развертывания Центрально-Азиатского региона коллективной безопасности в целях оперативного реагирования на военные угрозы в отношении государств — членов ОДКБ и решения иных задач, определенных Советом коллективной безопасности ОДКБ.

Для осуществления миротворческих операций по мандату ООН или по мандату СНГ Российская Федерация предоставляет воинские контингенты в порядке, установленном федеральным законодательством и международными договорами Российской Федерации¹.

В целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности формирования Вооруженных Сил Российской Федерации могут оперативно использоваться за пределами Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и федеральным законодательством.

Военная доктрина определяет следующие основные задачи Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и органов в *мирное время*:

- защита суверенитета, территориальной целостности Российской Федерации и неприкосновенности ее территории;
- стратегическое (ядерное и неядерное) сдерживание, в том числе предотвращение военных конфликтов;
- поддержание состава, состояния боевой и мобилизационной готовности и подготовки стратегических ядерных сил, сил и

¹ Тимошенкова А.А. Правовое регулирование применения Вооруженных Сил Российской Федерации для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

средств, обеспечивающих их функционирование и применение, а также систем управления на уровне, гарантирующем нанесение неприемлемого ущерба агрессору в любых условиях обстановки;

— своевременное предупреждение Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о воздушно-космическом нападении, оповещение органов государственного и военного управления, войск (сил) о военных опасностях и военных угрозах;

— поддержание способности Вооруженных Сил, других войск и органов к заблаговременному развертыванию группировок войск (сил) на потенциально опасных стратегических направлениях, а также их готовности к боевому применению;

— обеспечение воздушно-космической обороны важнейших объектов Российской Федерации и готовности к отражению ударов средств воздушно-космического нападения;

— развертывание и поддержание в стратегической космической зоне орбитальных группировок космических аппаратов, обеспечивающих деятельность Вооруженных Сил;

— охрана и оборона важных государственных и военных объектов, объектов на коммуникациях и специальных грузов;

— создание новых, модернизация и развитие имеющихся объектов военной инфраструктуры Вооруженных Сил, других войск и органов, а также отбор объектов инфраструктуры двойного назначения для использования войсками (силами) в целях обороны;

— защита граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации от вооруженного нападения на них;

— участие в операциях по поддержанию (восстановлению) международного мира и безопасности, принятие мер для предотвращения (устранения) угрозы миру, подавление актов агрессии (нарушения мира) на основании решений Совета Безопасности ООН или иных органов, уполномоченных принимать такие решения в соответствии с международным правом¹;

¹ См. подробнее: *Кудашкин А.В., Мельник Н.Н.* Миротворческие операции с участием российских воинских контингентов: правовые проблемы и пути решения // *Право в Вооруженных Силах.* 2021. № 5. С. 2—12.

- борьба с пиратством, обеспечение безопасности судоходства¹;
- обеспечение безопасности экономической деятельности Российской Федерации в Мировом океане;
- борьба с терроризмом на территории Российской Федерации и пресечение международной террористической деятельности за пределами ее территории;
- подготовка к проведению мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне;
- участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности²;
- участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и восстановление объектов специального назначения;
- участие в обеспечении режима чрезвычайного положения;
- обеспечение национальных интересов Российской Федерации в Арктике.

Основные задачи Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и органов в период непосредственной угрозы агрессии определены в Военной доктрине следующим образом:

- осуществление комплекса дополнительных мероприятий, направленных на снижение уровня угрозы агрессии и повышение уровня боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил в целях проведения стратегического развертывания;
- поддержание потенциала ядерного сдерживания в установленной степени готовности;
- стратегическое развертывание Вооруженных Сил;
- участие в обеспечении режима военного положения;
- осуществление мероприятий по территориальной обороне, а также выполнение в установленном порядке мероприятий по гражданской обороне;
- выполнение международных обязательств Российской Федерации по коллективной обороне, отражение или предотвращение в

³

² См. подробнее: *Фартуков Д.Н., Чукин Д.С.* Законотворческие проблемы терминологической неопределенности применения военнослужащими оружия при выполнении служебно-боевых задач // *Право в Вооруженных Силах.* 2021. № 5. С. 72—77; *Чукин Д.С.* Вопросы правомерности задержания военнослужащими (сотрудниками) войск национальной гвардии лиц, совершивших правонарушение // Там же. № 3. С. 85—90.

соответствии с нормами международного права вооруженного нападения на другое государство, обратившееся к Российской Федерации с соответствующей просьбой.

Основными задачами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и органов *в военное время* являются отражение агрессии против Российской Федерации и ее союзников, нанесение поражения войскам (силам) агрессора, принуждение его к прекращению военных действий на условиях, отвечающих интересам Российской Федерации и ее союзников.

§ 3. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

Под особыми условиями понимаются введение чрезвычайного положения и введение военного положения¹.

Чрезвычайное положение. *Чрезвычайное положение* означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные указанным Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей (ст. 1 вышеназванного Федерального конституционного закона).

Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

¹ Федоров В.А. Правовой институт исключительного (военного и чрезвычайного) положения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

Чрезвычайное положение может вводиться лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для его введения, представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам в соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» относятся:

— попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

— чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Президент Российской Федерации вводит согласно ст.ст. 56 и 88 Конституции Российской Федерации на территории Российской Федерации или в отдельных

ее местностях чрезвычайное положение при чрезвычайных ситуациях и может принимать решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

На период чрезвычайного положения могут устанавливаться особые меры, предусмотренные ст.ст. 11—15 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», например:

- усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения;

- ограничение движения транспортных средств и их досмотр;

- комендантский час, т. е. запрет находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность, в установленное время суток;

- проверка документов в местах скопления граждан, а в исключительных случаях при имеющихся данных о наличии у граждан оружия;

- личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств;

- ограничение или запрещение продажи оружия, ядовитых веществ, спиртных напитков; в исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан огнестрельного и холодного оружия и боеприпасов, ядовитых и взрывчатых веществ, а у предприятий, учреждений и организаций также и учебной военной техники и радиоактивных веществ и др.

В случае введения чрезвычайного положения для ликвидации стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, крупных аварий, ставящих под угрозу жизнь и здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ, в дополнение к вышеуказанным могут применяться следующие меры:

- временное выселение (эвакуация) граждан из районов, опасных для проживания, с обязательным предоставлением им стационарных или временных жилых помещений;

- введение особого порядка распределения продуктов питания и предметов первой необходимости;

- установление карантина и проведение других санитарно-противоэпидемических мероприятий;

— мобилизация ресурсов государственных предприятий, учреждений и организаций, изменение режима их работы, переориентация на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции, иные изменения производственной деятельности, необходимые для проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ;

— отстранение от работы на период чрезвычайного положения руководителей государственных учреждений, предприятий и организаций при ненадлежащем исполнении ими своих обязанностей и назначение временно исполняющими обязанности указанных руководителей других лиц;

— в исключительных обстоятельствах, связанных с необходимостью неотложного проведения аварийно-спасательных работ, допустима мобилизация трудоспособного населения и транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном обеспечении безопасности труда.

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций могут привлекаться специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований. Порядок их привлечения определяется Президентом Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 16 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»).

Президент Российской Федерации принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований (ст. 8 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»).

Вооруженные Силы Российской Федерации¹, другие войска, воинские формирования и органы привлекаются для выполнения следующих задач:

а) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;

б) охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих

¹ *Иванеев С.В.* Правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил по обеспечению режима чрезвычайного положения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды;

в) разъединение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники;

г) участие в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований;

д) участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Право на применение по предназначению в мирное время спасательных воинских формирований МЧС России в полном составе предоставляется министру Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий или лицу, временно исполняющего его обязанности¹.

Военное положение. В период, когда государство находится в состоянии войны и отражает агрессию либо находится перед лицом реальной агрессии, прежний (мирный) уклад жизнедеятельности государства и общества не в состоянии обеспечить организацию эффективного отпора агрессору либо предотвратить агрессию, вводится режим военного положения².

С момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает *военное время*, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения (п. 2 ст. 18 Федерального закона «Об обороне»). Состояние войны объявляется федеральным законом в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных договоров Российской Федерации. В указанный период проводится ряд мобилизационных мероприятий.

¹ Пункт 5 Положения о порядке применения по предназначению в мирное время спасательных воинских формирований МЧС России, утвержденного приказом МЧС России от 19 февраля 2020 г. № 100.

² *Артамонов Д.Н.* Институт военного положения по советскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1951; *Пчелинцев С.В.* Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

Под *мобилизацией* в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени.

Мероприятия, осуществляемые в период мобилизации, определяются Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации».

Указанным Федеральным законом (ст. 10) на граждан возложены следующие обязанности: являться по вызову в военные комиссариаты для определения своего предназначения в период мобилизации и в военное время; выполнять требования, изложенные в полученных ими мобилизационных предписаниях, повестках и распоряжениях военных комиссаров; предоставлять в соответствии с законодательством Российской Федерации в военное время в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с возмещением государством понесенных ими убытков в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Граждане в период мобилизации и в военное время привлекаются к выполнению работ в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также зачисляются в специальные формирования в установленном порядке.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии.

Военное положение есть особый правовой режим деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, предусматривающий ограничение прав и свобод. Оно вводится на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации.

Порядок введения военного положения установлен Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении в Российской Федерации». Военное положение вводится на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (ч. 2 ст. 87 Конституции Российской Федерации). Указ о военном положении должен быть утвержден Советом Федерации (п. «б» ст. 102 Конституции Российской Федерации).

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения.

Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы применяются в период действия военного положения в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст. 19 Федерального закона «Об обороне»).

Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, входящие в военную организацию государства, при обеспечении режима военного положения выполняют следующие задачи:

— поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

— участие в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

— охрана военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

— пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности;

— охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

— участие в проведении иных мероприятий по обеспечению режима военного положения.

На территории, на которой ведутся военные действия и введено военное положение, на органы военного управления на основании указа Президента Российской Федерации может быть возложено применение мер, отнесенных к компетенции иных государственных органов, в частности:

— усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

— введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

— эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

— введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

— ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

— введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

— введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

— интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

— запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской Федерации и др.