

Орган военного управления vs командир (начальник): соотношение понятий

Е.А. Глухов, кандидат юридических наук, доцент

В статье анализируются специфические условия и методы построения структуры воинских формирований современной Российской армии. С точки зрения административных правоотношений выделяются признаки самостоятельных структурно обособленных воинских формирований, а также их органов военного управления, их функций и связей внутри военной иерархии. Автор обосновывает позицию, согласно которой следует различать воинских руководителей и подчиненные им органы военного управления как субъектов, различающихся правовым статусом, в том числе полномочиями.

Вся воинская деятельность осуществляется ради воплощения обороноспособности государства в достижении конституционных целей его независимости и территориальной целостности. Она, говоря упрощенно, направлена на достижение победы над любым потенциальным или реальным противником, навязывание ему своей воли. Указанная цель осуществляется специфическими военными методами, она не может быть достигнута без надлежащего управления различными воинскими формированиями. История военного искусства подтверждает, что даже начальное значительное преимущество в личном составе и вооружении при отсутствии превосходства в управлении приводит к поражению¹.

¹ 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. 98.

Поскольку в структуре федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрено прохождение военной службы, имеются конструктивные элементы, возглавляемые не военнослужащими либо напрямую не обладающие властными полномочиями в отношении иных воинских формирований и должностных лиц, среди военных юристов возникали споры относительно отнесения отдельных структурных элементов военных организаций к органам военного управления. Данный спор был разрешен Верховным Судом Российской Федерации, который разъяснил следующее:

«К органам военного управления относятся Министерство обороны Российской Федерации, иной федеральный орган исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, центральные органы военного управления (командования, штабы, управления, департаменты, службы, отделы, отряды, центры), военные комиссариаты, региональные центры, комендатуры территорий, управления и штабы объединений, соединений, воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов»².

Как видно, во-первых, Верховный Суд Российской Федерации приводит перечисление наименований органов военного управления, однако отождествляя при этом сами воинские формирования (отряды, центры) и их управленческие структуры (штабы, управления, департаменты).

Во-вторых, указанное выше разъяснение Верховного Суда Российской Федерации не претендует на звание единственно верного и канонического, поскольку оно принято в целях определения тех субъектов, действия которых могут быть оспорены в военных судах согласно правилам административного судопроизводства, а не для определения управляющих субъектов в науке военного права.

² Пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 29 мая 2014 г. № 8 (в редакции от 28 июня 2016 г.).

Естественно, что нельзя одной и той же дефиницией называть и само воинское формирование, и его управленческую структуру, они различаются как часть и целое. Поэтому далее выявим сущностные черты именно органов военного управления как руководящего структурного элемента воинского формирования.

Некую путаницу для исследователя в определении структуры военного ведомства вносит тот факт, что традиционно штабы (управления) соединений и объединений являются самостоятельными воинскими формированиями, имеющими условные наименования (например, войсковая часть 00000). Поэтому из условного наименования органа военного управления вовсе не следует его первостепенная управленческая характеристика.

1. Рассмотрим с точки зрения наличия управленческих функций обособленные воинские формирования. Все они возглавляются командирами (начальниками), как правило, из числа военнослужащих, но из этого правила могут быть исключения.

Самыми большими по численности личного состава, спектру имеющегося вооружения и техники, а также наиболее распространенными воинскими формированиями Вооруженных Сил Российской Федерации являются подчиненные центральным органам военного управления либо оперативно-стратегическим командованиям воинские объединения, соединения и воинские части. В наиболее общем виде структуру их подчинения сверху вниз можно представить следующим образом: военный округ (Главное командование вида Вооруженных Сил Российской Федерации или рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации) – армия (армейский корпус, флот) – дивизия (бригада, флотилия) – полк (отдельный батальон или дивизион, отряд). Все они являются боевыми и административно-хозяйственными воинскими единицами с типовыми боевыми возможностями, рассчитанными и обоснованными военной наукой для данного типа воинских формирований и имеющихся средств ведения боевых действий.

Организационная самостоятельность воинской части проявляется не только в ее административно-хозяйственной, но и в боевой, а также гражданско-правовой деятельности. В боевых условиях воинская часть может оказаться перед необходимостью действовать автономно, вне связи с другими войсками, поэтому в распоряжении командира воинской части должен быть весь спектр средств, которые могут понадобиться ему при самостоятельном решении первоочередных боевых задач.

С отдельной воинской частью как с работодателем заключают трудовые договоры лица гражданского персонала (работники), именно за воинской частью закрепляется военное имущество, воинская часть самостоятельно участвует в налоговых отношениях, командир воинской части самолично издает письменные приказы, воинская часть имеет печать, условное и действительное наименование, для воинской части разрабатываются боевые и мобилизационные документы и т. д. И, что самое важное, исходя из специфики своего рода войск, вооружения и присущих ей методов воинская часть способна выполнять поставленные для нее боевые задачи наиболее обособленно, в отрыве от иных воинских формирований, а также самостоятельно вести войсковое хозяйство, обслуживать себя. Под эти главные цели, для оптимального их выполнения и формируется штат любой воинской части.

Воинские соединения и воинские части в противоположность командованиям военных округов создаются не по территориальному признаку, не связаны с определенной местностью и инфраструктурой, а размещаются исходя из боевого предназначения и возлагаемых задач³. Соответственно по территории страны они распределяются не равномерно, а в зависимости от задач обороны и планов применения войск. Они должны быть способны выполнять поставленные задачи, в том числе путем управления подчиненными войсками (подразделениями) в процессе

³ Глухов Е.А. Территориальные органы военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации // Воен. право: электрон. науч. изд. 2023. Вып. № 1. С. 83 – 92.

взаимной передислокации и, вполне возможно, в условиях противодействия со стороны противника.

Более крупное воинское формирование (объединение, соединение) хотя и включает в свой состав подчиненную воинскую часть, но не поглощает ее, не ликвидирует ее самостоятельность как отдельной структурной единицы, в том числе с точки зрения гражданского и трудового права. В этом ракурсе, например, военный округ будет являться совокупностью органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей, организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, входящих в его состав, а не одной монолитной и неделимой военной организацией (о ней можно говорить лишь в отношении оперативно-стратегического командования как об отдельном управленческом элементе всего военного округа). Иное дело – не обладающие обособленностью функционирования воинские формирования, входящие в состав отдельной воинской части на правах структурных подразделений, а потому и не обладающие ни боевой, ни административно-хозяйственной самостоятельностью.

Вместе с тем, тенденции последних лет позволяют вести речь об активном использовании в районе боевых действий так называемых формирований «Лего» – построенных по типу конструктора игровых моделей структур, где можно к имеющейся базе добавить любое количество дополнительных элементов. Обычно в качестве базы используется батальон (дивизион), усиливаемый приданными подразделениями. Созданное таким образом воинское формирование способно выполнять боевые задачи в отрыве от воинской части-формирователя, при этом не являясь организационно самостоятельным⁴.

Основным правилом в организационной структуре любого воинского формирования от батальона (дивизиона) и выше, независимо от его

⁴ Глухов Е.А. Правовая регламентация управления в смешанных воинских формированиях требует совершенствования // Право в Вооруженных Силах. 2022. № 4. С. 46 – 52.

назначения, является включение в его состав отдельного органа военного управления, основных (по прямому предназначению) и вспомогательных структурных элементов. Начиная именно с батальонов, в состав тактических единиц организационно входят собственные штабы, основные общевойсковые (роты), артиллерийские и противотанковые подразделения, а также подразделения боевого, технического и тылового обеспечения⁵. Воинские формирования от батальона (дивизиона) и выше включают в себя подразделения, оснащенные разными видами оружия, но в их наименовании используется преобладающий род войск (например, мотострелковая бригада).

Кстати, именно батальон (дивизион), а не полк (отдельная воинская часть) считается основной тактической единицей в мотострелковых и танковых войсках⁶ и применяется для расчетов при планировании боя и проведении оперативно-тактических обоснований (моделировании) боевых действий немеждународного характера. И именно батальон (дивизион) – низшее воинское формирование, имеющее в своем составе специально выделенное структурное подразделение, предназначенное для руководства подчиненными, – штаб.

Таким образом, воинские формирования различного уровня в обязательном порядке имеют в своем составе субъектов управленческой деятельности в лице как отдельных должностных лиц, так и специально созданных управленческих структур различного наименования. Критерием рациональной структуры воинского формирования выступает соответствие его структуры возложенным функциям.

2. Далее рассмотрим особенности правового положения именно управленческих структур в военных организациях.

⁵ Михайлов В. Российский военно-бригадный подряд // Независимое воен. обозрение. 2009. 22 мая.

⁶ Калистратов А.И. Революция в военном деле и советское военное искусство // Воен. мысль. 2009. № 11. С. 17 – 28.

Многопоточность управленческих процессов, проистекающих одновременно, многообразие начальных, промежуточных и конечных целей, которые преследуют в своей деятельности субъекты управления, а также реализуемые ими разнообразные функции позволяют вывести на первый план организационную составляющую и обозначить организационную структуру управления как особую научную категорию⁷.

Основным содержанием работы органов военного управления являются подготовка и принятие управленческих решений во всех областях деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации в мирное, военное время и в условиях специальных правовых режимов. К основным видам управленческих решений относятся: определение целей и задач, способов их выполнения, обеспечение людскими, материальными и финансовыми ресурсами; постановка задач воинским формированиям; подготовка к реализации решений (создание воинских группировок, их подготовка, организация взаимодействия и всестороннего обеспечения); управление ими в ходе ведения военных действий, направление их усилий на достижение поставленных целей.

Следовательно, к сущностным признакам органа военного управления следует отнести нормативное возложение на него функций по управлению (влиянию) на воинские формирования и соответственно наличие у него на то дискреционных, а порой даже усмотренческих полномочий, поскольку в их отсутствие орган военного управления не смог бы проводить в жизнь свои решения, а являлся бы всего лишь передаточным механизмом для осуществления воли старшего начальника либо лица, разработавшего управленческий алгоритм действий.

Исторически управленческие аппараты появились с усложнением воинской деятельности и увеличением численности подчиненных. Принцип единоначалия позволяет отдавать команды и требовать их исполнения от

⁷ Стрельников В.В. Организационная структура управления в органах прокуратуры // Акад. юрид. журн.. 2011. № 4. С. 29 – 38.

любого из множества подчиненных, но ни один руководитель не в состоянии лично качественно управлять трудом многих сотен и тысяч военнослужащих без помощи штаба⁸ или узких специалистов по направлениям деятельности. Каким бы гениальным ни был сам руководитель, он не может в совершенстве знать все тонкости разнообразных вопросов, их нормативную регламентацию, научно-технические достижения, характер взаимодействующих с ним субъектов и т. п. По мере разрастания сфер управления и количества управляемых, усложнения выполняемых ими функций, увеличения объема анализируемой информации появилась необходимость разделения и дифференциации управленческого труда, введения специального органа для оказания помощи руководителю⁹.

К такого рода структурам в военной сфере в первую очередь относятся штабы всех уровней, а также департаменты, управления, отделы, командования, службы. Ниже кратко рассмотрим характеристику каждого из указанных органов.

Штабам отводится важная роль в воплощении и реализации приказов командиров (командующих), планировании и согласовании действий командиров и вышестоящих штабов на местах, документальном оформлении командной и отчетной информации.

Тщательно занимаясь одним делом, руководитель ослабляет нити управления в других сферах, поэтому ему нужны компетентные помощники. Подобную же мысль высказывает и маршал И.С. Конев: «Командир располагает в своем штабе группой специалистов, и если не опирается на

⁸ Во всех европейских армиях с XVIII в. для облегчения командующему в деле управления армией создавался особый орган, называемый штабом, имеющий целью освободить начальника от занятия мелочами, обсуждение и целесообразное решение которых все же часто имело большое значение, и передавать в войска волю начальников. Для разработки операции привлекалась особая часть штаба, названная генеральной.

⁹ Глухов Е.А. Положительные стороны современной Российской бюрократии // Lex russica (Русский закон). 2019. № 10. С. 123 – 140.

них, не использует их знания, то и сам не сможет быть на высоте предъявляемых к нему требований»¹⁰.

Современный *штаб* – это орган управления войсками (силами), отвечающий за своевременную организацию боевых действий и повседневную жизнедеятельность войск (сил), твердое и непрерывное управление ими во всех условиях обстановки. Штабы всех уровней являются основными планирующими органами, которые совместно с заместителями командира, начальниками служб разрабатывают мероприятия, определенные командиром, отрабатывают планирующие документы, осуществляет контроль и помощь при планировании и выполнении мероприятий боевой подготовки в подчиненных частях и подразделениях. Главным во всей деятельности штабов является обеспечение работы командующих (командиров) и документальное оформление управленческих решений.

Функционируя на основе принципа единоначалия и подчиняясь командиру воинского формирования, штабы в то же время обладают определенной самостоятельностью. В частности, они обязаны исполнять распоряжения вышестоящего штаба и докладывать ему о состоянии дел. Подобные же отношения выстраиваются и по отношению к нижестоящим штабам.

Начальник штаба – ближайший помощник (и ближайший подчиненный) полководца; человек, оформляющий, разрабатывающий и помогающий проводить в жизнь его предначертания¹¹. Именно поэтому начальнику штаба, единственному из заместителей командира воинской части, предоставлено право отдавать обязательные для выполнения всеми подчиненными командира воинской части приказание (ст. 96 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации). Начальник

¹⁰ Конев И.С. Сорок пятый. М., 1970.

¹¹ Керсновский А.А. Философия войны. М., 2019.

штаба, единственный из всех заместителей командира воинской части, подписывает приказ командира воинской части второй подписью¹².

Командование как один из видов управленческих организаций – это совокупность должностных лиц, возглавляющих воинское формирование (учреждение), не входящих в иные управленческие структуры. К ним относятся командир, его заместитель, в зависимости от штата воинского формирования – помощник командира по правовой работе, старшина и т. п. Для крупных воинских формирований, а также для родов войск и видов Вооруженных Сил Российской Федерации командование является не просто управленческой структурой, а еще и самостоятельной военной организацией.

Управление – это структурное подразделение органа военного управления или самостоятельная военная организация в воинском объединении (например, управление Тыла военного округа), образованная по функциональному принципу, осуществляющая руководство соответствующим направлением деятельности войск (сил). Так, ведущую роль в вопросах планирования операций и боевых действий играют оперативные управления штабов.

Департамент – структурное подразделение военного министерства или ведомства, осуществляющее выработку политики ведомства в своем направлении деятельности и выполнение обеспечивающих функций в определенной сфере (финансовое, материально-техническое, образовательное, жилищное и другие виды обеспечения)¹³. В состав департамента могут входить другие, более мелкие образования: отделы, инспекции, службы, управления и т. д.

Начальники всех вышеперечисленных структурных подразделений органов военного управления отвечают за соответствующий вид боевого,

¹² Однако приказ все равно вступает в силу после его подписания командиром воинской части, вне зависимости от наличия на приказе второй подписи (начальника штаба).

¹³ Загидулин Р.А., Корякин В.М. Кто и за что отвечает в Минобороны России? // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 4. С. 2 – 6.

технического, тылового или иного вида обеспечения, за подготовку личного состава по своей специальности, обеспечение его имуществом по своему направлению, за состояние боевой и мобилизационной готовности подчиненных структур. Следовательно, они обладают функциями контроля в отношении даже прямо неподчиненных им структур по направлениям своей деятельности, в некоторых случаях могут давать обязательные для исполнения указания руководителям воинских формирований нижестоящего уровня иерархии. Вместе с тем, дисциплинарной властью они обладают лишь в отношении своих штатных подчиненных, к которым не относятся командиры нижестоящих соединений, воинских частей и подразделений¹⁴.

Следует отметить, что органы военного управления могут быть и нештатными, а создаваться приказами различного уровня командиров в помощь для решения вопросов управления. К ним относятся военные советы, комиссии¹⁵, администрации командных пунктов и пунктов управления, военно-гражданские администрации и т. п. В этом случае, как справедливо отмечает Д.Н. Бахрах, создание нового звена в иерархической системе государственного органа неизбежно влечет наделение его специализированной компетенцией по отношению к нижестоящим звеньям. Руководитель (администрация) федеральной структуры делегирует ему часть своих определенных законодательством полномочий для решения поставленных задач¹⁶.

Таким образом, к субъектам управляющей деятельности в военной среде можно отнести как воинских должностных лиц, так и специально созданные для оказания помощи командирам (начальникам) структурные

¹⁴ Военное право: моногр.: в 3 т. / под общ. ред. А.Н. Савенкова, А.В. Кудашкина. Т. 3: Основные проблемы и перспективные направления военно-правовых исследований. М., 2022.

¹⁵ Глухов Е.А. Коллегиальные органы управления в военных организациях: некоторые проблемы их статуса // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 4. С. 82 – 90.

¹⁶ Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. М., 2009.

единицы. К ним безоговорочно относят штабы, департаменты, командования, управления, отделы, службы.

3. С учетом изложенного рассмотрим вопрос об отнесении к органам военного управления отдельных должностных лиц, выполняющих функции руководства подчиненными. Иными словами, вопрос заключается в том, может ли орган военного управления состоять из одного человека – командира воинского формирования?

На официальном сайте Министерства обороны Российской Федерации дается следующее определение органа военного управления – это предусмотренные штатами или временно созданные коллективы, предназначенные для выполнения определенных задач (функций) по руководству войсками (силами) в различных звеньях¹⁷. Подобные же определения содержатся и в различных приказах руководителей военных ведомств. Акцент здесь делается на управленческой функции, являющейся первостепенной для подобных структур.

Вместе с тем, в военной и правовой науке встречаются и иные точки зрения относительно принадлежности к органам военного управления. Так, авторы учебника «Административное право» указывают, что органом государства может быть одно должностное лицо или организованная группа (коллектив) должностных лиц и служащих¹⁸. Некоторые военные ученые также предлагают понимать под органом военного управления как *должностное лицо*, так и *коллектив должностных лиц*, деятельность которых направлена на реализацию определенных функций управления¹⁹.

17

URL: <https://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details.htm?id=7724@morfDictionary> (дата обращения: 17.01.2024).

¹⁸ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право России: учеб. М., 2006. С. 98.

¹⁹ Савченко А.Ю., Савченко Ю.А. Вариант перспективной структуры системы управления и функций органов управления авиационной базы в мирное и военное время // Вестн. Акад. воен. наук. 2011. № 1. С. 86 – 89.

Бесспорно, что каждый командир воинского формирования любого уровня, начиная от отделения, заканчивая фронтом, обязан умело управлять возглавляемым воинским коллективом (такая обязанность, например, прямо закреплена в Уставе внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации²⁰ для командира полка, батальона и роты). Однако ни один нормативный акт не предписывает командиру осуществлять подобное руководство лично; наоборот, он должен в целях реализации своей распорядительной функции рационально задействовать для этого штаб и подчиненных командиров нижестоящего уровня (ст. 80 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации). Личное руководство подчиненными без привлечения соответствующих управленческих структур возможно лишь на низовом уровне или когда количество объектов управления (непосредственных подчиненных) не превышает рациональную норму управляемости. Вопрос лишь в том, является ли подобный воинский начальник органом военного управления?

Ответ на данный вопрос до настоящего времени остается дискуссионным. С одной стороны, в теории управления признается классификация органов управления на единоличные и коллегиальные²¹. Однако указанное деление производится в зависимости от способа принятия управленческих решений, а не от структуры самого органа управления. Между тем в формальных организациях действия участников обладают большей степенью координации для достижения определенной при создании данной организации общей цели (миссии)²².

С другой стороны, для любого юридического термина важно его контекстное применение. Такой подход позволяет определить существо

²⁰ Утвержден Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» от 10 ноября 2007 г. № 1495 (в редакции от 31 июля 2022 г.).

²¹ *Подопригора М.Г., Тытарь А.Д.* Теория организации и организационное поведение: учеб. Ростов н/Д, 2014.

²² *Soeters J.* Management and Military Studies: Classical and Current Foundations // Management and Military Studies: Classical and Current Foundations. 2020. P. 1 – 274.

складывающихся отношений, применить нормы соответствующей отрасли права и способствует методологическому пониманию проблематики.

С позиций гражданской правосубъектности управленческим органом воинского формирования (юридического лица в форме учреждения, созданного военным министерством или ведомством) может быть и один человек – его руководитель (ст. 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации). Трудовая правосубъектность воинской организации – работодателя также реализуется через действия ее руководителя. В самом общем виде, согласно ч. 1 ст. 273 Трудового кодекса Российской Федерации, трудовая функция руководителя организации состоит в осуществлении руководства ею, в том числе выполнении функций ее единоличного исполнительного органа. В ракурсе трудовых отношений трудовая функция руководителем организации осуществляется не только путем реализации трудовых прав и исполнения трудовых обязанностей, но и посредством реализации гражданских прав как законного представителя организации²³.

По нашему мнению, органы военного управления – это именно коллективы людей, оформленные штатами либо распоряжением командира (начальника) структуры, а не один воинский руководитель, возглавляющий любое воинское формирование, наделенный ответственностью за все сферы его деятельности и обладающий всей полнотой распорядительной власти в отношении подчиненных. Иначе получаем, что дефиниции «руководитель» и «орган военного управления» в смысловом значении во многом совпадают, что неприемлемо в научных исследованиях.

Полагаем, что на сегодняшний день органы военного управления войсковыми объединениями, соединениями, воинскими частями состоят из воинских должностных лиц, осуществляющих функции командования: командующих, командиров, их заместителей и подчиненных им штабов и

²³ *Лантев В.А., Чуча С.Ю.* Руководитель организации и орган юридического лица: единство сущности и противоречия // *Вестн. Перм. ун-та. Юрид. науки.* 2023. №. 2. С. 285 – 311.

служб, а также нештатных формирований. Перечисление участников управленческой деятельности не свидетельствует о наделении каждого из них статусом органа военного управления, но лишь определяет саму их принадлежность к нему, выполнение определенной управленческой функции данными субъектами в составе органа военного управления.

Органы военного управления в силу принципа единоначалия не обладают самостоятельным полномочием по принятию решений. Они его рассчитывают, оформляют, согласовывают, предоставляют на рассмотрение, контролируют его исполнение в последующем, но принимает решение (утверждает, не утверждает, корректирует, издает акты военного управления²⁴) лично военачальник, в интересах которого и создается орган военного управления.

²⁴ Например, приказ издает лично должностное лицо (командир, командующий, министр), а не возглавляемый им орган военного управления.