

Кандидат философских наук Гацко М.Ф.

Теоретические основы и проблемы правового регулирования военного строительства в Российской Федерации

В статье проведен анализ проблем правового регулирования военного строительства в Российской Федерации. Обоснованы принципы и предложены теоретические основы правового регулирования военного строительства в Российской Федерации.

В начале XXI века Российская Федерация столкнулась с проблемой преодоления новых вызовов и угроз в сфере обеспечения её военной безопасности, что детерминирует необходимость строительства таких Вооружённых Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, которые могли бы эффективно противодействовать всем вызовам, опасностям и угрозам, как реальным, так и потенциальным. В этой связи возникла проблема существенной корректировки основных приоритетов военного строительства в интересах гарантированного обеспечения интересов военной безопасности Российской Федерации. Указанные обстоятельства обуславливают и необходимость совершенствования правового обеспечения военного строительства в современной России.

Теоретические основы правового регулирования военного строительства в Российской Федерации

Проблемы правового обеспечения военного строительства отражены в трудах ряда отечественных специалистов, получивших широкое научное признание ещё в 1950-е – 1960-е годы. В их числе исследования Ю.М. Бирюкова, А.С. Емелина, Н.Н. Королькова, И.Ф. Побежимова и других учёных¹.

Современные проблемы правового регулирования военного строительства в Российской Федерации рассматриваются в тру-

дах Н.И. Звинчукова, В.А. Озерова, С.А. Караганова, С.В. Корнишина и других².

Вопросы комплектования Вооружённых Сил, других войск и воинских формирований затрагивают работы Г.П. Батюка, А.Т. Вахидова, С.И. Журавлёва, А.В. Кудашкина, А.С. Семакина, В.И. Цымбала, и других исследователей³.

Отмеченные работы служат теоретической основой для дальнейшего исследования различных аспектов строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, а также других войск и воинских формирований. Вместе с тем, отмечая безусловную продуктивность проведённых исследований, необходимо признать, что потребность в разработке актуальных теоретических и методологических вопросов военного строительства ещё далеко не удовлетворена. Следует заметить, что, несмотря на наличие научных работ по различным вопросам обес-

² Звинчуков Н.И. Строительство Вооружённых Сил: сущность, содержание, приоритеты; социально-философский анализ: дисс. кфн. – М., 1996. – 189 с.; Озеров В.А. Конституционно-правовые основы военной реформы в Российской Федерации: Автореф. дисс. кюн. – М.: РАГС, 2001. – 25 с.; Военное строительство и модернизация Вооружённых Сил России / Доклад Совета по внешней и оборонной политике под ред. С.А. Караганова // Военно-промышленный курьер. – 2004. – №14 (31), №15 (32); Корнишин С.В. Правовые основы военного строительства / Военное право: Учебник. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – М.: За права военнослужащих, 2004.

³ Батюк Г.П. Конституционно-правовые основы военной службы и комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации: дисс. кюн. – М.: Академия управления МВД России, 2003. – 206 с.; Вахидов А.Т. Организационно-правовые основы поступления граждан на военную службу по контракту в Вооружённые Силы Российской Федерации: дисс. кюн. – М.: ВУ, 1996. – 194 с.; Журавлёв С.И. Правовое регулирование комплектования пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности военнослужащими на контрактной основе: дисс. кюн. – М.: МВИ ФПС РФ, 2004. – 194 с.; Кудашкин А.В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: Автореф. дисс. дюн. – М.: РАГС, 2003. – 59 с.; Семакин А.С. Воинская служба в Российской Федерации: конституционно-правовые и организационные аспекты. – М.: РАГС, 1997. – 255 с.; Цымбал В.И. Комплексная оценка перехода военной организации России на новую систему комплектования и возможности её активизации. – М.: ИЭПП, 2004; Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом / Научные труды ИЭПП № 39Р под ред. Е.Т. Гайдара и В.И. Цымбала. – М.: ИЭПП, 2002. – 87 с.

¹ Бирюков Ю.М. Советское военное законодательство и его роль в строительстве и укреплении Вооружённых Сил СССР: дисс. кюн. – М.: ВПА, 1968.; Емелин А.С. Правовые основы строительства советских вооружённых сил, 1917 – 1977 гг. – М.: Военный Краснознаменный институт, 1986. – 200 с.; Корольков Н. Н. Правовые основы строительства кадровой Советской Армии в предвоенные годы: дисс. кюн. – М.: ВЮА, 1956.; Побежимов И.Ф. Единоналичие, воинская дисциплина и законность в Советской Армии (опыт правового исследования): дисс. дюн. М.: – ВЮА, 1955. – 633 с.



печения военного строительства, ещё остаются не исследованными многие проблемы правового обеспечения военного строительства в современной России.

Так, в отечественной военно-правовой науке отсутствует целостное представление о механизме правового обеспечения военного строительства в современных условиях, не выработан единый подход к правовому регулированию предназначения военной организации государства и осуществления гражданского контроля над ней. В полной мере не исследованы правовые аспекты применения Вооружённых Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом, а также их использования за пределами территории России, в том числе в интересах обеспечения миротворческих задач. Пока сделаны лишь первые шаги по изучению и обобщению отечественного опыта правового регулирования комплектования Вооружённых Сил РФ, а также других войск и воинских формирований рядовым и сержантским составом на контрактной основе. Указанные обстоятельства детерминируют необходимость совершенствования правового регулирования военного строительства, в первую очередь строительства Вооружённых Сил Российской Федерации.

На наш взгляд, необходимо конкретизировать саму сущность понятий «военное строительство» и «строительство вооружённых сил», а также на законодательном уровне определить их соотношение. Указанные понятия хоть и созвучны, но не являются синонимичными.

По общепринятому мнению, под военным строительством понимается деятельность государства, направленная на создание и развитие всей её военной организации, а также осуществления руководства ею. Под строительством же вооружённых сил понимается деятельность, направленная на создание и развитие Вооружённых Сил Российской Федерации как ядра военной организации государства и основы обеспечения его военной безопасности, а также руководство ими. Таким образом, строительство Вооружённых Сил осуществляется в неразрывной

связи со строительством всей военной организации государства и является основой военного строительства.

Таким образом, разграничение понятий «военное строительство» и «строительство вооружённых сил» связано с выделением Вооружённых Сил из военной организации государства, в которую согласно пункту 12 Военной доктрины Российской Федерации входят все войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами, органы управления ими, а также часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности. В этой связи нельзя не согласиться с мнением С. В. Корнишина, что строительство Вооружённых Сил соотносится с военным строительством как особенное и общее [1].

Термин «военное строительство» применяется в Военной доктрине Российской Федерации (в преамбуле, а также в п.п. 7, 16, 17, 18, 24 I раздела), кроме того, рассматриваемый термин употребляется в ряде указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам обороны и военной безопасности. Однако на законодательном уровне термин «военное строительство» не употребляется, а его правовое содержание не определено.

Термин «строительство Вооружённых Сил» упоминается лишь в пункте 4 статьи 2 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», однако сущность этого термина в отечественном законодательстве также ещё не раскрыта. Только во «Временном руководстве по планированию строительства Вооружённых Сил Российской Федерации» приводится следующее определение: *строительство Вооружённых Сил – система мероприятий, осуществляемых федеральными органами государственной власти, направленных на преобразование, оснащение, содержание и подготовку Вооружённых Сил к выполнению возложенных на них задач мирного и военного времени* [2]. Однако указанное руководство является ве-



домственным нормативным актом, его нормы носят локальный характер и касаются только вопросов планирования военного строительства.

В этой связи представляется целесообразным в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», либо в Федеральном законе «О Вооружённых Силах Российской Федерации» дать чёткое определение терминам «военное строительство» и «строительство вооружённых сил».

Кроме того, было бы полезным в соответствующих нормативных правовых актах определить основные задачи правового регулирования военного строительства в Российской Федерации. Представляется, что в их числе должны быть следующие задачи:

1. Разработка структуры, системы правового регулирования строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

2. Разработка плана и определение очередности подготовки законодательных и других нормативных правовых актов на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу по вопросам строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

3. Научное обоснование требований к правовому регулированию строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

4. Разработка нормативных правовых актов по основным направлениям строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, исходя из требований основ государственной политики в области обороны и военной безопасности.

5. Законодательное закрепление правового статуса промышленного и научного комплексов страны, предназначенных для обеспечения задач военной безопасности России.

Правовое регулирование военного строительства должно отвечать следующим основным принципам (рисунок 1), которые

целесообразно закрепить на законодательном уровне:

- *законность*, т.е. соответствие Конституции, Федеральным конституционным законам и Федеральным законам Российской Федерации, определяющим роль и место Вооружённых Сил, других войск и воинских формирований в жизни общества и государства, их предназначение и особенности применения в различных правовых режимах;

- *системность* – подготовка нормативных правовых актов в области военного строительства должна происходить последовательно исходя из единого плана (замысла) и имеющихся условий;

- *комплексность* – система правового регулирования должна в полной мере определять все аспекты, касающиеся строительства Вооружённых Сил, других войск и воинских формирований;

- *внутренняя и внешняя согласованность* – система правового регулирования военного строительства не должна противоречить действующему отечественному законодательству, а также общепринятым нормам международного права и взятым Россией международным обязательствам;

- *непротиворечивость* – правовые нормы, определяющие правовое регулирование военного строительства должны быть ясными и не иметь разных толкований.

Становление и развитие правового регулирования военного строительства в современной России

В ходе военной реформы, проводимой в Российской Федерации с 1992 года, была сформирована определённая правовая база строительства и развития отечественных Вооружённых Сил. Так, Президентом и Федеральным Собранием Российской Федерации был принят целый ряд важнейших нормативных правовых актов в области военного строительства.

В основу военного строительства в России положены принципы, представленные на рисунке 2.



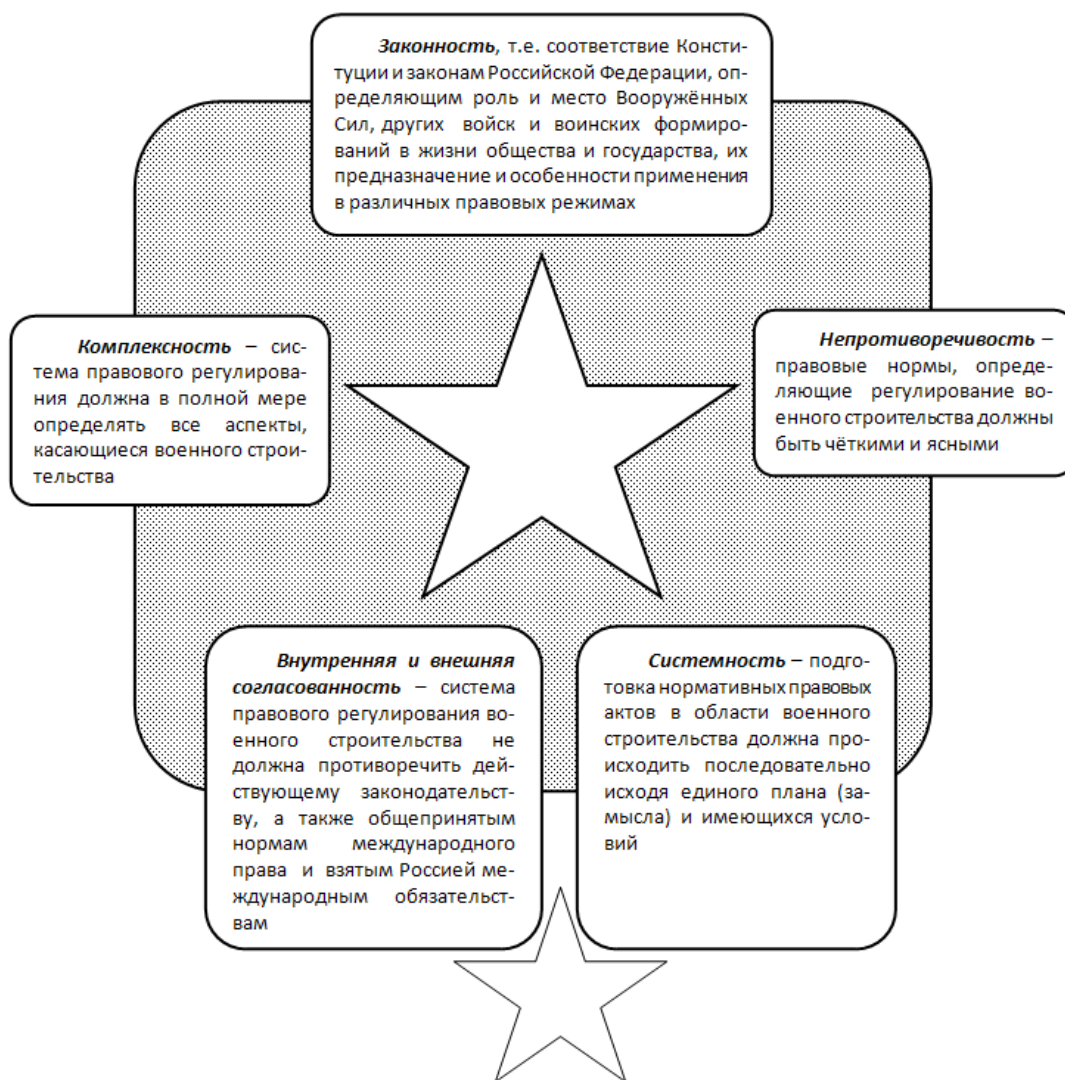


Рисунок 1 – Принципы правового регулирования военного строительства в Российской Федерации



Рисунок 2 – Принципы строительства Вооружённых Сил РФ



Первым нормативно-правовым актом Российской Федерации в области строительства Вооружённых Сил стал Указ Президента Российской Федерации от 16 марта 1992 г. № 252 «О Министерстве обороны Российской Федерации и Вооружённых Силах Российской Федерации». В соответствии с этим указом для выработки и непосредственного осуществления военной политики Российской Федерации, проведения кадровой политики, финансового и материально-технического обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации создавалось Министерство обороны Российской Федерации. Функции Министра обороны Российской Федерации временно возлагались на Президента Российской Федерации.

Следующим нормативно-правовым актом стало Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 1 апреля 1992 г. № 2637/1-1 «О приоритетах военной политики Российской Федерации». Это постановление определило основные направления государственной политики суверенной России в области обороны и военной безопасности. В соответствии с указанным постановлением Правительству Российской Федерации было рекомендовано: уточнить совместно с Главным командованием Объединённых Вооружённых Сил СНГ объём расходов на нужды обороны; ускорить проведение двусторонних правительственных переговоров России с другими государствами – членами СНГ и Грузией о статусе воинских формирований Вооружённых Сил бывшего СССР, их обеспечении и координации военно-технической политики; разработать государственную программу военного строительства, конверсии оборонной промышленности и социальной защиты военнослужащих Российской Федерации; уточнить функции и структуру органов государственного управления, исключив их дублирование в решении оборонных вопросов; рассмотреть вопрос о создании Государственной комиссии по формированию Вооружённых Сил России и реорганизации оборонной промышленности, а также об образовании государственных органов, ответственных за реализацию и утилизацию высвобождаемых военно-технических средств; пересмотреть нормативы обеспечения дея-

тельности войск в соответствии с изменившимися экономическими условиями и с учётом необходимости решения вопросов социальной защиты военнослужащих.

На комитеты Верховного Совета Российской Федерации по вопросам обороны и безопасности, по законодательству, по делам инвалидов, ветеранов войны и труда, социальной защите военнослужащих и членов их семей была возложена разработка и представление в парламент проектов законов по наиболее актуальным вопросам строительства Вооружённых Сил РФ.

В целях усиления контроля со стороны Верховного Совета Российской Федерации за решением оборонных вопросов предусматривалось [3]:

- законодательное утверждение государственных программ военного строительства и конверсии оборонной промышленности;
- утверждение одновременно с федеральным бюджетом структуры и численности Вооружённых Сил Российской Федерации;
- введение контроля за кадровой политикой в Вооружённых Силах и Министерстве обороны Российской Федерации.

Вооружённые Силы Российской Федерации были созданы Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 1992 года № 466 «О создании Вооружённых Сил Российской Федерации» [4]. В этом указе было определено, что главной целью строительства Вооружённых Сил Российской Федерации является создание и развитие войск, способных обеспечить защиту независимости, суверенитета и территориальной целостности страны, безопасности граждан и других жизненно важных интересов общества и государства.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 17 мая 1992 г. № 219-рп «Об организационных мерах по созданию Министерства обороны Российской Федерации и Вооружённых Сил Российской Федерации» были определены задачи органов законодательной и исполнительной власти по строительству Вооружённых Сил Российской Федерации.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 1992 г. № 466



были изданы первые приказы Министра обороны Российской Федерации по вопросам военного строительства: от 7 мая 1992 г. № 1 «О руководстве Вооружёнными Силами Российской Федерации», от 11 мая 1992 г. № 3 «С объявлением актов о создании Вооружённых Сил Российской Федерации», от 23 мая 1992 г. № 16 «О составе Вооружённых Сил Российской Федерации» [5].

В состав Вооружённых Сил Российской Федерации были включены органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, учреждения, организации, военно-учебные заведения бывших Вооружённых Сил СССР, дислоцируемые на территории России, а также находящиеся под российской юрисдикцией войска и силы флота, дислоцированные за пределами России.

Осуществление общего руководства Вооружёнными Силами РФ возлагалось на Президента Российской Федерации, который Указом от 7 мая 1992 г. № 466 объявил о своём вступлении в должность Верховного Главнокомандующего Вооружёнными Силами Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 1992 г. № 466 были установлены основные принципы строительства Вооружённых Сил Российской Федерации.

В целях приведения военной организации государства в соответствие с потребностями обороны и безопасности, а также реальными экономическими возможностями страны Указом Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с с 1 января 1999 года штатная численность военнослужащих Вооружённых Сил РФ была установлена в размере 1,2 млн. человек [6].

В этой связи Министерством обороны Российской Федерации в 1997–1998 годах было проведено поэтапное сокращение штатной численности военнослужащих Вооружённых Сил на 500 тыс. человек.

В целях обеспечения контроля хода и результатов выполнения утверждённых Президентом Российской Федерации планов и мероприятий, связанных с осуществлением военного строительства и военной реформы в Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 28 августа 1997 г. № 946 «О мерах по усилению госу-

дарственного управления военным строительством в Российской Федерации» в составе Администрации Президента Российской Федерации была образована Государственная военная инспекция Президента Российской Федерации. Государственную военную инспекцию Президента Российской Федерации возглавлял Государственный военный инспектор Российской Федерации – Секретарь Совета обороны Российской Федерации А.А. Кокошин.

Государственная военная инспекция от имени Президента Российской Федерации и по его поручению осуществляла контроль за своевременностью и полнотой выполнения планов строительства и развития органов, войск и воинских формирований, практической реализацией военной политики и Военной доктрины Российской Федерации; соблюдением федеральными органами исполнительной власти экономических характеристик и параметров военной организации, утверждённых в соответствии с нормами и приоритетами военного строительства; использованием органами, войсками и воинскими формированиями средств, выделяемых из федерального бюджета; исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих военное строительство в Российской Федерации, а также осуществляла некоторые другие функции [7]. Государственная военная инспекция функционировала до 28 марта 1998 года, когда она была упразднена в связи с изменением структуры государственных органов, курирующих вопросы военного строительства.

Одновременно с упразднением Государственной военной инспекции Указом Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. № 594 в целях выработки и реализации единой государственной политики в области военного строительства была образована Государственная комиссия Российской Федерации по военному строительству [8]. Председателями указанной комиссии поочередно являлись Председатели Правительства Российской Федерации С.В. Кириенко, Е.И. Примаков и В.В. Путин. В эту комиссию входили Министр обороны Российской



Федерации и начальник Генерального штаба Вооружённых Сил РФ, руководители федеральных силовых структур, Министр иностранных дел, представители Совета Безопасности Российской Федерации, комитета по обороне Государственной Думы Российской Федерации и другие должностные лица. В числе основных задач, возложенных на указанную комиссию, была подготовка предложений по вопросам правового регулирования в области строительства Вооружённых Сил. Эта комиссия просуществовала два года – до 7 июня 2000 года. Поскольку её деятельность во многом дублировала функции Совета Безопасности Российской Федерации, то Указом Президента Российской Федерации от 17 июня 2000 г. № 1119 Государственная комиссия Российской Федерации по военному строительству была упразднена [9].

Следует отметить, что Государственной военной инспекцией и Государственной комиссией Российской Федерации по военному строительству была проделана значительная практическая работа в области военного строительства, в том числе и в части его правового обеспечения. В результате законодательной и нормотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации, а также соответствующих министерств и федеральных служб сложились основы правового регулирования военного строительства в Российской Федерации.

Необходимость осуществления военного строительства следует из нормы, установленной частью 3 статьи 4 Конституции Российской Федерации, где определено, что «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории» [10], что в современных условиях невозможно обеспечить без собственных силовых структур, в первую очередь Вооружённых Сил Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации содержатся многочисленные отсылки к законам по вопросам обороны и военной безопасности, которые в той или иной мере касаются проблем военного строительства.

Так, Конституция Российской Федерации содержит три отсылки к федеральным конституционным законам и порядка 15 отсы-

лок к федеральным законам, регулирующим различные оборонные вопросы, в том числе вопросы военного строительства.

В частности, в развитие Конституции России были приняты три Федеральных конституционных закона прямо затрагивающие вопросы обороны и военной безопасности: от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» [11], от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [12] и от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» [13].

Также Конституцией Российской Федерации прямо либо косвенно предусмотрены следующие федеральные законы по вопросам обороны и военного строительства в Российской Федерации:

1. Об обеспечении целостности и неприкосновенности государственной территории (ч.3 ст.4 Конституции РФ);

2. О государственных пенсиях, пособиях и иных гарантиях социальной защиты военнослужащих (ч.2 ст.7, ч.1, 2 ст.39 Конституции РФ);

3. О противодействии организациям и общественным объединениям, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч.5 ст.13 Конституции РФ);

4. О государственной тайне (ч.4 ст.29 Конституции РФ);

5. О воинской обязанности и военной службе (ч.1, 2 ст.59 Конституции РФ);

6. Об альтернативной гражданской службе (ч.3 ст.59 Конституции РФ);

7. Об обороне (п. «м» ст.71 Конституции РФ);

8. О безопасности (п. «м» ст.71 Конституции РФ);

9. Об оборонном производстве (п. «м» ст.71 Конституции РФ);

10. О порядке продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества (п. «м» ст.71 Конституции РФ);



11. О статусе и защите государственной границы (п. «н» ст.71, п. «д» ст.106 Конституции РФ);

12. О статусе Совета Безопасности Российской Федерации (п. «ж» ст. 83 Конституции РФ);

13. О возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (п. «г» ст.102 Конституции РФ);

14. О ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации в области коллективной обороны и международной безопасности (п. «г» ст. 106 Конституции РФ);

15. По вопросам войны и мира (п. «е» ст. 106 Конституции РФ).

Действующие федеральные законы, относящиеся к сфере обороны, военного строительства и строительства Вооружённых Сил Российской Федерации можно классифицировать в следующие группы:

- определяющие основы обороны, строительства Вооружённых Сил и обеспечения военной безопасности государства;
- о мобилизационной подготовке и мобилизации;
- определяющие порядок прохождения военной службы;
- по вопросам социальной защиты военнослужащих и членов их семей;
- касающиеся военно-технических аспектов обороны и военной безопасности;
- касающиеся деятельности других войск и формирований, выполняющих задачи обороны.

Перечень не является исчерпывающим, поскольку вопросы обороны, военного строительства и обеспечения военной безопасности Российской Федерации содержатся во многих федеральных законах.

Общие основы обороны и военного строительства в Российской Федерации устанавливает Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». Вопросы мобилизационной подготовки и мобилизации регламентируют Федеральные законы: от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

Порядок прохождения военной службы определяют Федеральные законы от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

Вопросы социальной защиты военнослужащих и граждан уволенных с военной службы, а также членов их семей регламентируют следующие Федеральные законы: от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; от 14 января 1993 г. № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества»; от 16 мая 1995 г. № 75-ФЗ «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооружённых конфликтах»; от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»; от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»; от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» и ряд других.

Военно-технические аспекты обеспечения обороны и строительства Вооружённых Сил РФ регламентируют следующие Федеральные законы: от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»; от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности»; от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»; от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» и другие.



Деятельность других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи обороны регламентируют Федеральные законы: от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; от 3 декабря 1994 г. № 55-ФЗ «О некоторых вопросах организации и деятельности военных судов и органов военной юстиции» (применяется в части, не противоречащей Федеральному конституционному закону от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ); от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»; от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»; от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»; от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»; от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»; от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» и другие.

Вопросы военного строительства также являются предметом регулирования подзаконных актов Российской Федерации, в числе которых указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов военного управления (ведомственные акты) и другие.

Особое место в системе правового регулирования военного строительства занимают указы и распоряжения Президента Российской Федерации, которые он издаёт по вопросам, отнесённым Конституцией Российской Федерации к его компетенции (ч. 1 ст. 90) и которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 90).

Конституция Российской Федерации предусматривает широкие полномочия Президента Российской Федерации в сфере военного строительства и обеспечения военной безопасности России. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим (ч. 1 ст. 87), формирует и возглавляет Совет Безопасности (п. «ж» ст. 83), назначает и освобождает высшее командование Вооружённых Сил Российской Федерации (п. «л» ст. 83), присваивает высшие воинские звания (п. «б» ст. 89), вводит военное положение (ч. 2 ст. 87), утверждает

военную доктрину (п. «з» ст. 83), ведёт переговоры и подписывает международные договоры о совместной обороне, а также по вопросам коллективной безопасности и разоружения (п. «б» ст. 86).

Конкретные полномочия Президента Российской Федерации в области военного строительства закреплены в Федеральных законах от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и других.

Как Верховный Главнокомандующий Президент Российской Федерации осуществляет руководство строительством Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, утверждает концепции и планы их строительства и развития, Мобилизационный план, План применения Вооружённых Сил РФ, планы создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, План гражданской обороны и Положение о территориальной обороне, План размещения на территории России объектов с ядерными зарядами. Президент Российской Федерации принимает решения о дислокации и передислокации Вооружённых Сил, издаёт указы о призыве граждан на военную службу, военные сборы, а также об увольнении с военной службы, утверждает общевойсковые уставы, положения о порядке прохождения военной службы, о Министерстве обороны и Генеральном штабе Вооружённых Сил Российской Федерации, других органах, участвующих в обеспечении военной безопасности России, а также осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него законом.

К основным нормативно-правовым актам Президента Российской Федерации, изданным в сфере военного строительства, являются следующие Указы: от 27 июля 1998 г. № 900 «О военно-административном делении Российской Федерации»; от 2 октября 1998 г. № 1175 «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности»; от 27 июля 1998 г. № 901 «Об утверждении Положения о военном округе Вооружённых Сил Российской Федерации»; от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы про-



хождения военной службы»; от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации»; от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации»; от 21 июля 2003 г. № 793 «Вопросы организации альтернативной гражданской службы»; от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»; от 16 августа 2004 г. № 1083 Вопросы Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству»; от 16 августа 2004 г. № 1084 «Вопросы Федерального агентства специального строительства»; от 21 января 2005 г. № 56с «Вопросы Федеральной службы по оборонному заказу»; от 8 мая 2005 г. № 531 «О военной форме одежды, знаках различия военнослужащих и ведомственных знаках отличия»; 10 сентября 2005 г. № 1062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами»; от 01 сентября 2007 г. № 1132 «Об утверждении положения о военных комиссариатах»; от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооружённых Сил Российской Федерации» и ряд других.

Правительством Российской Федерации также принимаются акты в области военного строительства. Важнейшими из них являются: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 663, утвердившее Положение о призыве на военную службу граждан Российской Федерации; Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 719, утвердившее Положение о воинском учёте; Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 852, утвердившее Положение о призыве на военную службу по мобилизации граждан, приписанных к воинским частям для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направлении их для работы на должностях гражданского персонала Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований, и ряд других.

Таким образом, правовые основы строительства Вооружённых Сил Российской Федерации образуют действующие нормативные правовые акты, принятые Федеральным Собранием Российской Федерации, изданные Президентом и Правительством Российской Федерации, а также разработанные в соответствии с ними ведомственные документы нормативно-правового характера.

Проблемы совершенствования правового регулирования военного строительства в Российской Федерации

Действующие нормативные правовые акты в области военного строительства ещё не свободны от недостатков, в целом требует совершенствования и сама система правового регулирования военного строительства в Российской Федерации. В этой связи рассмотрим существующие проблемы в сфере правового обеспечения строительства Вооружённых Сил, иных войск и формирований.

Принятие нормативно-правовых актов в области военного строительства нередко носило спонтанный порядок, когда указанные документы принимались под давлением внешних обстоятельств. Нельзя не согласиться с председателем комитета по обороне и безопасности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.А. Озеровым, что законодательная работа в области строительства Вооружённых Сил, осуществляемая с 1992 года, проводилась непоследовательно. Например, Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» был принят ещё до выхода в свет Основных положений военной доктрины Российской Федерации, а Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» – в отсутствие Концепции национальной безопасности [14].

О спонтанности и непоследовательности в принятии нормативных правовых актов по вопросам военного строительства наглядно свидетельствует чехарда с ускоренным объединением компонентов стратегических сил, а затем столь же поспешным их разъединением. Так, Указом Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с с 1 января 1998 года под единое командование были сведены Ракетные войска стратегиче-



ского назначения, Военно-космические силы, а также Войска ракетно-космической обороны Войск противовоздушной обороны [15]. Тогда интегрированный вид Вооружённых Сил Российской Федерации перенял своё название от основной из его составных частей – Ракетных войск стратегического назначения.

Создание интегрированных РВСН было во многом оправданным. Так, осуществлённое объединение позволило сократить расходы на содержание интегрированных РВСН с 19,5% до 11% военного бюджета, что было немаловажно в сложных экономических условиях конца 90-х годов [16]. Именно тогда стратегическим ракетчикам удалось выкроить средства на запуск новых спутников предупреждения о ракетном ударе, благодаря чему удалось сократить на несколько часов время слепоты нашей системы контроля над пусками баллистических ракет некоторыми государствами мира. Также тогда в интегрированных РВСН смогли провести испытания и поставить на боевое дежурство первый полк новых баллистических ракет «Тополь-М», которые стали основой современных Ракетных войск стратегического назначения [17]. В то же время интеграция имела и недостатки. Так, главное командование РВСН во главе с В.Н. Яковлевым уделяло основное внимание развитию ракетных частей, в то же время космическая составляющая интегрированных РВСН оказалась ущемлённой в финансировании.

На базе интегрированных РВСН Министр обороны Российской Федерации маршал И.Д. Сергеев планировал создание Объединённого главного командования Стратегическими силами сдерживания (ОГК ССС), 3 ноября 1998 года он представил Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину доклад, в котором обосновывалась необходимость образования ОГК ССС уже в 1999 году. Первоначально Президент Российской Федерации поддержал предложение о создании Объединённого командования Стратегическими силами сдерживания, однако вскоре изменил своё мнение. Оказалось, что Министр обороны Российской Федерации маршал И.Д. Сергеев получил одобрение Президента Российской Федерации на слу-

жебном документе, содержащем предложение о создании ОГК ССС без прохождения обязательной в таких случаях процедуры – обсуждения проекта документа на коллегии Министерства обороны Российской Федерации, а также без обсуждения данной проблемы на заседании Совета безопасности. Концепция создания ОГК ССС не была включена и в утверждённый в 1998 году Президентом Российской Федерации основополагающий документ по вопросам военного строительства – «Основы (концепция) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года».

Вопрос создания ОГК ССС был вынесен на обсуждение Коллегии Министерства обороны Российской Федерации 12 июля 2000 года, которая не поддержала предложение маршала И.Д. Сергеева о создании ОГК ССС. Вскоре было принято и решение о расчленении интегрированных РВСН. Указом Президента Российской Федерации от 24 марта 2001 г. № 337с вид Вооружённых Сил Российской Федерации Ракетные войска стратегического назначения с 1 июня 2001 года был разделён на два самостоятельных рода войск Вооружённых Сил Российской Федерации – РВСН и Космические войска [18].

Думается, что подобная непоследовательность с объединением-разъединением стратегических компонентов Вооружённых Сил Российской Федерации была бы невозможна, если бы своевременно на законодательном уровне в Российской Федерации была бы регламентирована процедура реформирования Вооружённых Сил, в том числе реорганизации их видовой структуры.

В этой связи В.Г. Вишняков не без оснований отмечает, что такой концептуальный законопроект как Федеральный закон «О военной реформе» уже многие годы не выносится на обсуждение Государственной Думы. В результате чего актуальные проблемы военной безопасности сегодня регулируются не федеральными законами, а подзаконными нормативными правовыми актами, в частности указами Президента, как например Военная доктрина Российской Федерации, в правовой природе которой



ещё много неясного, выходящего за пределы конституционного поля [19].

Действительно, ещё в 1999 году депутаты Государственной Думы приняли Федеральный закон «О военной реформе в Российской Федерации» (законопроект № 96700252-2). Однако Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин отклонил его, посчитав необоснованными и декларативными основные положения этого закона. Замечания президентской стороны сводились к следующим положениям:

- во-первых, следует распространить предмет регулирования законопроекта на все сферы оборонной деятельности, включая экономику, политику, военно-промышленный комплекс;
- во-вторых, необходимо предусмотреть разработку ряда концептуальных документов – концепции безопасности, концепции военного строительства, военной доктрины, программ и планов военной реформы [20].

Очередную попытку законодательного регулирования процесса реформирования Вооружённых Сил Российской Федерации депутаты Государственной Думы предприняли в 2002 году, когда в комитет по обороне Государственной Думы был внесён законопроект № 242247-3 «О реформе Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов». Однако и этот законопроект не был избавлен от недостатков прежнего законопроекта. Судя по названию, авторы хотели охватить реформой не только Вооружённые Силы, но и другие войска, воинские формирования и органы, однако законопроект не содержал предложений по реформированию других войск и воинских формирований. Излишними в законопроекте были и статьи определяющие задачи и функции Министерства обороны РФ и Генерального штаба ВС РФ, которые уже определены Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», а также статья о социальной защите военнослужащих, основные нормы которой установлены Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». В силу этих и иных недостатков указанный законопроект так и не был принят.

По мнению О.А. Кимлацкого, отсутствие достаточной законодательной базы в области военного строительства уже неоднократно приводило к тому, что принимались противоречивые решения по принципиальным вопросам: упразднение Главного командования Сухопутных войск, затем его восстановление; объединение Военно-космических сил с Ракетными войсками стратегического назначения, а затем их разъединение и т.д. Трудно не согласиться с О.А. Кимлацким, что для исключения подобных ошибок целесообразно принятие закона, регламентирующего процесс военного строительства в Российской Федерации [21].

Первый официальный замысел строительства Вооружённых Сил РФ был утверждён Президентом Российской Федерации только в 1997 году. В дальнейшем на этой основе были подготовлены и утверждены указами Президента Российской Федерации следующие концептуальные документы в области военного строительства:

- Основы (Концепция) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года;
- Концепция строительства Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2005 года;
- План строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации на 2001-2005 годы;
- Федеральная целевая программа «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004-2007 годы [22] и другие.

В настоящее время военное строительство в Российской Федерации также осуществляется в соответствии с концептуальными документами долгосрочного планирования, в числе которых:

- Основы (концепция) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года;
- Основы политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2000 г.);
- Концепция развития воздушно-космической обороны на период до 2016 го-



да и дальнейшую перспективу (принята 5 апреля 2006 г.);

- Государственная программа вооружения на 2007–2015 годы (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 14.10.2006 года);

- Федеральная целевая программа «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведёнными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава Военно-Морского Флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009 – 2015 годы)» (утверждена распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации от 15 июля 2008 г. № 1016-р).

Кроме того, в Министерстве обороны Российской Федерации разработаны другие документы, которые имеют важное значение для военного строительства и обеспечения военной безопасности России, в их числе:

- Концепция строительства Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2021 года;

- Временное руководство по планированию строительства Вооружённых Сил Российской Федерации;

- Замысел строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2016 года;

- Стратегия социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена решением коллегии Министерства обороны Российской Федерации от 28 марта 2008 г.);

- Федеральная государственная программа оперативного оборудования территории Российской Федерации до 2025 года и другие.

Не ставя под сомнение актуальность и важность для военного строительства основных положений вышеназванных концептуальных документов долгосрочного планирования, следует констатировать, что до настоящего времени в России не удалось создать целостную систему законодательного обеспечения строительства Вооружённых

Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

В вопросах правового регулирования военного строительства в Российской Федерации сложилась практика увеличения количества нормативных документов концептуального характера, принятых на подзаконном уровне, в то же время на законодательном уровне ещё не получили должного разрешения проблемы нормативно-правового регулирования военного строительства, реформирования армии и флота, осуществления гражданского контроля над деятельностью военной организации государства и финансированием расходов на национальную оборону.

По мнению Н.А. Васецкого и Ю.К. Краснова, давно назрела необходимость принятия федерального закона, регламентирующего весь процесс строительства отечественных Вооружённых Сил. Они считают целесообразным поставить вопрос о разработке проекта федерального закона о военном строительстве в Российской Федерации, объединяющего положения Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», законопроекта № 242247-3 «О военной реформе» и Концепции государственной политики по военному строительству. В этом законопроекте можно было бы определить основные приоритеты военного строительства, структуру военной организации государства, порядок финансирования строительства Вооружённых Сил и иных войск, участвующих в обеспечении военной безопасности России. Опыт зарубежных стран свидетельствует в пользу такого подхода. Например, в США задачи законодательного обеспечения военного строительства были подробно регламентированы в законе Николса-Голдуотера, принятом в 1986 году [23].

Строительство вооружённых сил Швейцарии также осуществляется на основе кодифицированного федерального закона «Об армии и военной администрации» [24]. Заслуживает внимания и опыт Республики Казахстан, где вопросы правового регулирования национальной обороны и военного строительства не стали разносить по отдельным законам, а объединили в Законе Республики Казахстан от 7 января 2005 г.



№ 29-З «Об обороне и Вооружённых Силах Республики Казахстан» [25].

Думается, что и в Российской Федерации закон, регламентирующий процесс строительства Вооружённых Сил, других войск и воинских формирований, определяющий общие основы, принципы и направления военного строительства в Российской Федерации, формы и способы его осуществления, может иметь статус кодификационного акта, что подчеркивало бы его приоритет над другими законами и нормативными актами «военного» пакета.

В соответствии со статьёй 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» и с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», а также с другими федеральными законами в Российской Федерации наряду с Вооружёнными Силами Российской Федерации действуют пограничные войска Федеральной службы безопасности, внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, войска гражданской обороны, органы федеральной службы безопасности и другие органы. Указанные войска, воинские формирования и органы выполняют специфические задачи в области обороны страны и безопасности государства. Правовые основы деятельности указанных войск и формирований, выполняющих задачи обороны, устанавливают следующие Федеральные законы: от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»; от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»; от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»; от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»; от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» и другие.

Таким образом, к настоящему времени в Российской Федерации приняты федеральные законы, регламентирующие статус практически всех войск и формирований, привлекаемых к решению задач обороны государства. Однако до настоящего времени не принят федеральный закон «О Вооружённых Силах Российской Федерации». Многие аспекты деятельности Вооружённых Сил Российской Федерации предусмот-

рены в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» и в Военной доктрине Российской Федерации, однако очевидно, что эти нормативные акты содержат только общие положения по организации деятельности Вооружённых Сил. Однако ещё нет специального закона о Вооружённых Силах Российской Федерации, в котором были бы предусмотрены вопросы их организационной структуры, принципы деятельности, вопросы гражданского контроля над ними, вопросы регламентации их жизнедеятельности и другие.

Проект Федерального закона № 392028-3 «О Вооружённых Силах Российской Федерации» был подготовлен и внесён в Государственную Думу ещё 20 ноября 2003 года. Необходимость разработки и принятия такого закона ранее прямо определялась пунктом 5 статьи 10 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», в соответствии с которым деятельность Вооружённых Сил Российской Федерации должна регулироваться именно Федеральным законом о Вооружённых Силах Российской Федерации. Однако Федеральным законом от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ с 1 июля 2004 года из Федерального закона «Об обороне» было изъято указание на необходимость Федерального закона о Вооружённых Силах Российской Федерации [26]. В силу этого, а также по причине несовершенства 28 сентября 2004 года законопроект № 392028-3 «О Вооружённых Силах Российской Федерации» был отозван с рассмотрения в Государственной Думе.

Вместе с тем, следует заметить, что, несмотря на указанные изменения отечественного законодательства об обороне, возможность принятия Федерального закона «О Вооружённых Силах Российской Федерации» не исчерпана. Такой закон может быть принят совместно с проектом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороне». Представляется, что такого рода закон позволит упорядочить нормативную правовую базу в области законодательного обеспечения обороны страны, на законодательном уровне закрепить основные задачи, правоспособность входящих в Вооружённые Силы Российской Фе-



дерации организаций, а также уточнить структуру и состав Вооружённых Сил.

Зарубежный опыт правового обеспечения военного строительства свидетельствует о том, что на законодательном уровне могут быть регламентированы вопросы предназначения вооружённых сил, их задачи, состав, численность, принципы построения и деятельности, порядок их комплектования и дислокации, а также вопросы руководства вооружёнными силами, организации их взаимодействия с другими войсками и воинскими формированиями. Так, указанные вопросы нашли законодательное закрепление в законе Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г. № 1904-ХІІ «О Вооружённых Силах Республики Беларусь» [27].

Нельзя не отметить, что принятие отдельных законов в области обороны и военного строительства в Российской Федерации было неоправданно запоздалым. Так, часть 3 статьи 87 Конституции Российской Федерации предусматривает Федеральный конституционный закон о режиме военного положения, который был принят только 30 января 2002 года, то есть через девять лет после принятия отечественной Конституции. Пробелы в системе правового регулирования военной безопасности России привели к тому, что Вооружённые Силы и другие войска Российской Федерации вели боевые действия в ходе контртеррористической операции на территории Чеченской Республики без надлежащего законодательного закрепления правового режима их деятельности, что в правовом государстве, которым является и Российская Федерация, в принципе не допустимо.

До настоящего времени ещё не принят и предусмотренный Конституцией Российской Федерации Федеральный закон «О Совете Безопасности Российской Федерации». Совершенствованию правовых основ деятельности этого конституционного органа послужило введение в действие Положения о Совете Безопасности Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 726. Однако на законодательном уровне вопросы деятельности Совета Безопасности ещё не нашли закрепления в отдельном законе и в настоящее время статус этого кон-

ституционного органа определяется в значительной мере устаревшим Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-І «О безопасности».

Другой пример – частью 3 статьи 59 Конституции Российской Федерации предусмотрен федеральный закон об альтернативной гражданской службе. Фактически же принятие Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» затянулось на десятилетие. Проект этого закона ещё в 1994 году был принят Государственной Думой в первом чтении. В последующем, в течение восьми лет обсуждалось пять альтернативных законопроектов. Только в 2002 году этот закон был принят Федеральным Собранием и подписан Президентом Российской Федерации. Однако указанный закон вступил в силу только с 1 января 2004 года.

По мнению автора, при совершенствовании законодательства по вопросам строительства Вооружённых Сил Российской Федерации целесообразно приоритетное внимание уделять положениям прямого действия, особенно в законах, регламентирующих вопросы социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей и гражданского персонала. Однако в последние годы наметилась тенденция урезания норм прямого действия, что неизбежно ведёт к ограничению ранее декларированных прав и преимуществ военнослужащих.

Существенные изъяны имеются и в правовых основах Военной доктрины Российской Федерации. Как указывается в преамбуле Военной доктрины Российской Федерации, она представляет собой совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Там же упоминается, что правовую основу Военной доктрины составляют отечественная Конституция, федеральные законы и другие нормативные правовые акты Российской Федерации, а также международные договоры в области обеспечения военной безопасности. Указанным положением, а также ссылками на при-
верженность общепризнанным нормам ме-



ждународного права фактически исчерпываются правовые основы рассматриваемого документа.

Ни в самой Военной доктрине, ни в действующем законодательстве Российской Федерации ещё не нашло своего закрепления положение о том, что требования этого концептуального документа имеют нормативный характер и обязательны для исполнения всеми субъектами, обеспечивающими военную безопасность Российской Федерации. В результате указанного пробела в современной правовой практике нет единства в оценке того, носят ли доктринальные установки нормативный характер. Одни юристы считают, что поскольку военная доктрина является совокупностью взглядов (установок) по вопросам обеспечения военной безопасности государства, то она носит только рекомендательный характер, другие же считают, что если на основании военной доктрины принимаются акты Президента Российской Федерации, то она не может не носить нормативно-правового характера.

Например, С.Г. Евтушенко считает, что Военная доктрина Российской Федерации не несёт в себе нормативных предписаний, а представляет собой только совокупность официальных взглядов (установок), и в целях придания ей высокой юридической силы предлагает принять Федеральный закон «Основные начала военной доктрины Российской Федерации» [28]. Повысить правовой статус Военной доктрины Российской Федерации до уровня федерального закона предлагает и В.А. Киселёв, который рассматривает Военную доктрину лишь как «манифест» военного строительства [29].

Вопрос о юридической силе доктринальных установок исследовался в 1995 году и Конституционным Судом Российской Федерации в связи с проверкой конституционности Основных положений военной доктрины Российской Федерации и других актов Президента и Правительства Российской Федерации, послуживших правовой основой проведения контртеррористической операции на территории Чеченской Республики. Тогда Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 31 июля 1995 г. № 10-П признал, что Основные положения военной доктрины Российской Фе-

дерации не содержат нормативных предписаний и не относятся к числу актов, которые могут проверяться Конституционным Судом на их соответствие Конституции Российской Федерации [30].

Однако даже в Конституционном Суде Российской Федерации нет единства в оценке юридической силы доктринальных установок. Так, некоторые судьи Конституционного Суда Российской Федерации (А.Л. Кононов, В.О. Лучин, В.Д. Зорькин, Б.С. Эбзеев, Н.В. Витрук) в своих особых мнениях констатировали, что утверждение указом Президента того или иного документа придаёт ему характер официального общеобязательного акта.

Для прекращения дискуссии о нормативной силе Военной доктрины России и в интересах придания ей большей юридической силы, очевидно, можно было бы рассмотреть вопрос о придании этому концептуальному документу статуса федерального закона. В этой связи можно обратить внимание на опыт, имеющийся в Республике Беларусь, где принят закон от 3 января 2002 г. № 74-З «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь». В указанном законе закреплено, что все нормативные правовые акты в сфере военной политики, военного строительства, реформирования и жизнедеятельности военной организации Республики Беларусь должны разрабатываться исходя из основных положений военной доктрины. Однако в соответствии с пунктом 1 статьи 97 Конституции Республики Беларусь утверждение военной доктрины относится к полномочиям национального парламента, чего нет у российского Федерального Собрания.

Следует заметить, что принятию Федерального закона «О военной доктрине Российской Федерации» сегодня препятствует пункт «з» статьи 83 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым утверждение военной доктрины относится к компетенции Президента Российской Федерации как Верховного Главнокомандующего Вооружёнными Силами Российской Федерации. В этой связи первоначально необходимо решить вопрос о возможности делегирования Президентом Российской Федерации российскому парламенту полномочий



узаконения положений Военной доктрины Российской Федерации, и только после этого можно будет принимать соответствующий Федеральный закон «О военной доктрине Российской Федерации».

Представляется, что повысить юридическую силу Военной доктрины Российской Федерации можно, даже не внося изменений в Конституцию Российской Федерации. Для этого достаточно в самой военной доктрине более подробно в императивной форме закрепить её правовые основы. Это можно сделать в разделе «политические и правовые основы военной доктрины».

В связи с вышеизложенным обратим внимание на заявление бывшего начальника Генерального штаба Вооружённых Сил Российской Федерации Ю.Н. Балуюевского, сделанное 20 января 2007 года на военно-научной конференции Академии военных наук: «основные положения Военной доктрины носят нормативно-правовой характер, их выполнение является обязательным для всех органов государственной власти и управления, всех предприятий, учреждений, организаций, принимающих участие в обеспечении военной безопасности» [31]. Несмотря на то, что указанное высказывание ещё не нашло своего нормативного закрепления, думается, что предложенная норма должна быть внесена в текст Военной доктрины, а так же в Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

Также при корректировке Военной доктрины Российской Федерации может быть полезен и опыт Украины, где национальная военная доктрина была утверждена указом президента Украины от 15 июня 2004 г. № 648. В украинской военной доктрине чётко определено, что её положения обязательны для исполнения всеми органами государственной власти, а также органами власти Автономной Республики Крым и органами местного самоуправления в рамках полномочий, предусмотренных Конституцией и законами Украины. Кроме того указания на необходимость исполнения положений украинской военной доктрины закреплены в национальных законах по вопросам обороны и безопасности.

Военное строительство относится к областям государственной жизни, в которых

необходима наиболее полная правовая регламентация, которая, к сожалению, ещё в должном объёме не достигнута. Несмотря на серьёзные сдвиги в правовом обеспечении военного строительства пакет «военных» законов, регламентирующих это важнейшее направление деятельности государства, ещё далек от совершенства.

Результаты анализа проблем правового регулирования военного строительства в Российской Федерации позволяют сделать вывод, что в рассматриваемой сфере имеются недостатки, приведенные на рисунке 3.

Ряд федеральных законов, имеющих важное значение для строительства Вооружённых Сил, а также для обеспечения военной безопасности, были отклонены Президентом Российской Федерации, в их числе следующие законы: «О военной реформе», «О создании, эксплуатации, ликвидации и обеспечении безопасности ядерного оружия», «О социальной защите непосредственных участников деятельности в области ядерного оружия – граждан из подразделений особого риска», «О прекращении раздела Черноморского флота», «О внесении изменений и дополнений в статью 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и другие. Очевидно, что эти законы не были свободны от недостатков, однако представляется, что указанные Президентом России недостатки могли быть устранены.

Ещё ряд законопроектов в области военного строительства и обеспечения военной безопасности России были внесены в Государственную Думу Российской Федерации, однако по различным причинам остались не принятыми, в их числе: «О Вооружённых Силах Российской Федерации», «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации», «О статусе участников вооружённых конфликтов и участников боевых действий», «О военной полиции», «Об основах деятельности правоохранительных органов в Вооружённых Силах и других войсках Российской Федерации», «О войсковом резерве в Российской Федерации», «О профессиональных союзах военнослужащих», «Об основах государственной системы комплексной реабилитации военнослужащих – участников боевых действий и





Рисунок 3 – Недостатки в области правового регулирования военного строительства в Российской Федерации

других чрезвычайных ситуаций», «О мерах по социальной поддержке семей погибших военнослужащих и лиц, получивших инвалидность (заболевание) при исполнении обязанностей военной службы», «О медико-криминалистической регистрации и идентификации в Вооружённых Силах и других войсках Российской Федерации», «О занятости военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, в связи с сокращением Вооружённых Сил Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрена военная служба» и другие.

Бесспорно, что не все из перечисленных выше законопроектов должны быть приняты. Например, законопроекты по вопросам предоставления дополнительных социальных гарантий военнослужащим и членам их семей могут быть учтены при внесении изменений и дополнений в действующий Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ

«О статусе военнослужащих». Однако многие законопроекты, в первую очередь «О Вооружённых Силах Российской Федерации» и «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации», по мнению автора, могли быть приняты в числе первых законов «военного» пакета.

Также назрела необходимость разработки и введения в действие новых руководящих документов по применению Вооружённых Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в современных вооружённых конфликтах и войнах, по созданию единой системы государственного и военного управления, по совершенствованию финансово-экономического обеспечения военной безопасности государства (как на мирное, так и на военное время) и обеспечению её эффективного функционирования в различных условиях обстановки.



Подводя итог изложенному, необходимо отметить следующее.

Военное строительство относится к областям государственной жизни, в которых необходима наиболее полная правовая регламентация, которая в должном объёме ещё не достигнута. Нередко в правовом регулировании строительства Вооружённых Сил Российской Федерации проявляется отставание разработки необходимых законодательных актов от предъявляемых военно-политическим руководством государства требований в области обороны и обеспечения военной безопасности России. Так, до настоящего времени вопросы реформирования и строительства Вооружённых Сил РФ, осуществления гражданского контроля за деятельностью военной организации государства и финансированием расходов на национальную оборону, деятельности Стратегических сил сдерживания и Сил общего назначения и другие ещё не нашли своего закрепления на законодательном уровне.

В вопросах правового регулирования военного строительства в Российской Федерации сложилась практика увеличения количества нормативных документов концептуального характера, принятых на подзаконном уровне, однако на законодательном уровне происходит отставание разработки необходимых нормативных правовых актов от потребностей в области строительства современных Вооружённых Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Пробелы в правовом обеспечении военного строительства должны восполняться не только принятием на подзаконном уровне концептуальных документов долгосрочного планирования, но и повышением их правового статуса путём закрепления в соответствующих федеральных законах.

Назрела необходимость разработки и введения в действие новых нормативных правовых документов по применению Вооружённых Сил Российской Федерации в современных вооружённых конфликтах, по обеспечению системы государственного и военного управления на стратегических направлениях, а также по комплектованию армии и флота военнослужащими, проходя-

щими военную службу по контракту, обеспечению их социальной защиты.

Совершенствование системы правового регулирования военного строительства является актуальной задачей военного права. Однако анализ практики строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов позволяет прийти к выводу, что развитие военного законодательства, а также складывающаяся на его основе правоприменительная практика значительно опережают теорию военного права. Таким образом, несмотря на очевидные достижения отечественной военно-правовой науки, теория российского военного права сегодня ещё отстаёт от реальных запросов в области военного строительства в Российской Федерации.

Представляется, что основной целью совершенствования нормативной правовой базы строительства, развития и применения Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов является создание правовых условий для решения главной задачи – гарантированного обеспечения военной безопасности Российской Федерации в любых условиях военно-политической обстановки.

Список использованных источников:

1. Белов В.К., Дамаскин О.В., Корнишин С.В., Кудашкин А.В., Леншин С.И. и др. Военное право: Учебник. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – М.: За права военнослужащих, 2004.
2. Временное руководство по планированию строительства Вооружённых Сил Российской Федерации было подписано в декабре 2006 года Начальником Генерального штаба Вооружённых Сил Российской Федерации, вводится на период до утверждения Положения о планировании строительства Вооружённых Сил Российской Федерации.
3. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 1 апреля 1992 года № 2637/1-1 «О приоритетах военной политики Российской Федерации». // – М.: Электронная правовая система «Гарант». – <http://www.garant.ru>.
4. Указ Президента Российской Федерации «О создании Вооружённых Сил Российской Федерации» от 7 мая 1992 г. № 466 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 1992 г., № 19, ст. 1077.
5. Справочник по приказам и директивам Министра обороны Российской Федерации. – М., 2003. – 560 с.
6. Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с «О первоочередных мерах по реформированию Вооружённых Сил Российской Фе-



дерации и совершенствованию их структуры» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 июля 1997 г., № 29, ст. 3516.

7. Указ Президента Российской Федерации от 28 августа 1997 г. № 946 «О мерах по усилению государственного управления военным строительством в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 сентября 1997 г., № 35, ст. 4058.

8. Указ Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. № 594 «О Государственной комиссии Российской Федерации по военному строительству» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 июня 1998 г., № 22, ст. 2411.

9. Указ Президента Российской Федерации от 17 июня 2000 г. № 1119 «Об упразднении Государственной комиссии Российской Федерации по военному строительству» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 июня 2000 г., № 26, ст. 2746.

10. Указ Президента Российской Федерации от 17 июня 2000 г. № 1119 «Об упразднении Государственной комиссии Российской Федерации по военному строительству» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 июня 2000 г., № 26, ст. 2746.

11. Конституция Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2005.

12. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 февраля 2002 г. – № 5. – Ст. 375.

13. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации 2001 г., № 23, ст. 2277.; 2003 г., № 27, ст. 2697.; 2005 г. № 10, ст. 753.

14. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июня 1999 г., № 26, ст. 3170.

15. Озеров В.А. Военное строительство в Российской Федерации: правовые аспекты // Вестник Совета Федерации. – 2006. – № 1. – С. 24-31.

16. Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с «О первоочередных мерах по реформированию Вооружённых Сил Российской Федерации и совершенствованию их структуры» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 июля 1997 г. – № 29. – Ст. 3516.

17. Сокут С. Сначала отрезать, потом отмерить. Форсированная перестройка структуры СЯС повлечёт за собой неоправданные расходы // Независимое военное обозрение. – 2000. – 21 июля.

18. Литовкин Д. К вопросу о создании Объединённого главного командования СЯС // Ядерный Контроль. – 1999. – №2.

19. Указ Президента Российской Федерации от 24 марта 2001 г. № 337с «Об обеспечении строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, совершенствовании их структуры» // Собрание

законодательства Российской Федерации от 2 апреля 2001 г., № 14, ст. 1326.

20. Вишняков В.Г., Андриченко Л.В., Боголюбов С.А. и др. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. – 2005. – № 2.

21. Озеров В.А. Военное строительство в Российской Федерации: правовые аспекты // Вестник Совета Федерации. – 2006. – № 1. – С. 24-31.

22. Кимлацкий О.А. Нормативно-правовые основы обеспечения военной безопасности России // Вопросы военной безопасности Российской Федерации. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2006. – № 19 (307).

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2003 г. № 523 «О федеральной целевой программе «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004-2007 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 сентября 2003 г., № 35, ст. 3440.

24. Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994-2003). – М.: Издание Государственной Думы Российской Федерации, 2003.

25. Закон Республики Казахстан от 7 января 2005 года № 29-3 «Об обороне и Вооружённых Силах Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 1.

26. Федеральный закон от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2004 г., № 27, ст. 2711.

27. Закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 года № 1904-ХІІ «О Вооружённых Силах Республики Беларусь» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 28. – Ст. 495.

28. Евтушенко С.Г. Правовое обеспечение военной безопасности России: дисс. кюн. – М.: ВУ, 2000. – С. 96-97.

29. Киселёв В.А. Военная доктрина в оборонительной системе государства // Военная мысль. – 2007. – №4. – С. 28-36.

30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 14 августа 1995 г., № 33, ст. 3424.

31. Балуевский Ю.Н. Трансформация угроз безопасности // Военно-промышленный курьер. – 2007. – №4 (170). – 31 января – 06 февраля.

