

Гацко М.Ф.

Кандидат философских наук.

Отечественная и зарубежная практика правового обеспечения строительства современных вооружённых сил

В статье проведен анализ отечественного и зарубежного законодательства в области обороны и военной безопасности. По его результатам сделан вывод о том, что вопросы преобразования и модернизации военной организации государства требуют не только всестороннего анализа и обоснования в соответствующих документах концептуального характера, но также их законодательного и иного нормативного закрепления, что способствует должному правовому обеспечению строительства современных вооружённых сил.

1 Современное состояние правового обеспечения строительства Вооружённых Сил Российской Федерации

Очевидно, что строительство Вооружённых Сил Российской Федерации требует соответствующего правового обеспечения. Такого рода обеспечение представляет собой деятельность по разработке, принятию и реализации федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов военного управления по вопросам создания, развития, комплектования, содержания Вооружённых Сил Российской Федерации, их реформирования, преобразования и подготовки к выполнению задач в мирное и военное время в интересах обеспечения военной безопасности России.

В настоящее время военное строительство Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими концептуальными документами:

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года;

Военная доктрина Российской Федерации;

Облик Вооружённых Сил Российской Федерации;

Основы политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года;

Концепция развития воздушно-космической обороны на период до 2016 года и дальнейшую перспективу;

Государственная программа вооружения на 2007–2015 годы;

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)»;

Стратегия социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2020 года.

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

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

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

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 всё же до настоящего времени в России ещё не



удалось создать целостную систему законодательного обеспечения строительства Вооружённых Сил Российской Федерации.

Как известно, к настоящему времени в Российской Федерации приняты федеральные законы, закрепляющие правовые основы строительства и деятельности практически всех войск, воинских формирований и органов, привлекаемых к решению задач обороны государства. Так, были приняты федеральные законы «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», «О федеральной службе безопасности», «О гражданской обороне», «О внешней разведке», «О государственной охране» и другие. Однако до настоящего времени ещё не принят закон о Вооружённых Силах Российской Федерации. Многие аспекты деятельности Вооружённых Сил Российской Федерации предусмотрены 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 Российской Федерации. Специального же закона о Вооружённых Силах Российской Федерации, в котором были бы предусмотрены вопросы их организационной структуры, принципы деятельности, вопросы гражданского контроля над Вооружёнными Силами Российской Федерации, вопросы регламентации их жизнедеятельности и другие, так и нет.

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 «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 пункт 5 статьи 10 Федерального закона «Об обороне» был изложен в новой редакции – уже без указания на Федеральный за-

кон о Вооружённых Силах Российской Федерации [1]. В силу этого, а также по причине несовершенства законопроекта № 392028-3 «О Вооружённых Силах Российской Федерации» 28 сентября 2004 года он был отозван с рассмотрения в Государственной Думе Российской Федерации. Однако следует заметить, что, несмотря на указанные изменения, возможность принятия Федерального закона «О Вооружённых Силах Российской Федерации» ещё не исчерпана.

Заметим, что принятие отдельных законов в области обороны, строительства Вооружённых Сил Российской Федерации и обеспечения военной безопасности 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 Конституции Российской Федерации. Пробелы в системе правового регулирования военной безопасности России привели к тому, что Вооружённые Силы 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.

Другой пример – задолго до проведения в августе 2008 года Россией военной операции по принуждению к миру агрессора в зоне грузино-осетинского вооруженного конфликта, было очевидно, что в отечественном законодательстве отсутствует норма, предусматривающая распространение национальной юрисдикции на территорию иностранного государства, при проведении там военных операций, по защите жизни и здоровья российских граждан. Но только чрез год после завершения указанной военной операции в целях совершенствования правовых основ оперативного использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации 11 августа 2009 года был внесен в Государ-

ственную Думу Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороне», который направлен на создание правового механизма оперативного использования формирований Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории России.

Только теперь ст. 10 Федерального закона «Об обороне» дополнена нормой, определяющей, что в соответствии с общепризнанными нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и Федеральным законом «Об обороне» формирования Вооружённых Сил Российской Федерации могут оперативно использоваться за пределами территории России для решения следующих задач:

- 1) отражения нападения на Вооружённые Силы Российской Федерации или другие войска, дислоцированные за пределами территории Российской Федерации;
- 2) отражения или предотвращения агрессии против другого государства;
- 3) защиты граждан Российской Федерации за рубежом;
- 4) борьбы с пиратством и обеспечения безопасности судоходства.

Принятие ряда нормативно-правовых актов в области строительства Вооружённых Сил Российской Федерации нередко носило спонтанный характер, документы в области обороны и военного строительства зачастую принимались под явным давлением внешних обстоятельств. Нельзя не согласиться с председателем комитета по обороне и безопасности Совета Федерации В. А. Озеровым, что законодательная работа в области строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, осуществляемая с 1992 года, проводилась непоследовательно. Например, Федеральный закон «Об обороне» был принят ещё до выхода в свет Основных положений военной доктрины Российской Федерации, а Закон Российской Федерации «О безопасности» – в отсутствие Концепции национальной безопасности Российской Федерации [2].

Такой концептуальный законопроект как федеральный закон «О военной реформе»

уже многие годы не выносятся на обсуждение Государственной Думы. В результате чего актуальные проблемы военного строительства сегодня регулируются не федеральными законами, а подзаконными нормативными правовыми актами, в частности, указами Президента Российской Федерации, как, например, Военная доктрина Российской Федерации. По мнению авторов, в правовой природе этой доктрины ещё много неясного, выходящего за пределы конституционного поля [3]. Ещё в 1999 году депутаты Государственной Думы приняли Федеральный закон «О военной реформе в Российской Федерации». Однако тогда Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин отклонил его, посчитав необоснованными и декларативными основные положения закона.

Очередная попытка законодательного регулирования процесса реформирования Вооружённых Сил Российской Федерации была предпринята 26 сентября 2002 года, 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 вновь предложенный законопроект о военной реформе не был отклонён ввиду его несовершенства. Судя по названию, авторы этого законопроекта 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.

Отсутствие достаточной законодательной базы в области строительства Вооружённых Сил Российской Федерации 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 др. Трудно не согласиться с О.А. Кимлацким, что для исключения подобных ошибок действительно необходимо



принятие закона, регламентирующего весь процесс строительства Вооружённых Сил Российской Федерации [4].

Н.А. Васецкий и Ю.К. Краснов считают целесообразным поставить вопрос о разработке проекта федерального закона, объединяющего положения Федерального закона «Об обороне», законопроекта «О военной реформе» и Концепции государственной политики по военному строительству. В этом законе предлагается определить основные приоритеты строительства Вооружённых Сил Российской Федерации.

Опыт зарубежных стран свидетельствует в пользу такого подхода. Например, Строительство вооружённых сил Швейцарии осуществляется на основе кодифицированного федерального закона «Об армии и военной администрации» [5]. Представляется интересным 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» [6].

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

Зарубежный опыт правового обеспечения строительства вооружённых сил 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. Так, например, указанные вопросы нашли законодательное закрепление в законе Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г.

№ 1904-ХП «О Вооружённых Силах Республики Беларусь» [7].

Анализ отечественного законодательства в области обороны и военной безопасности показывает, что, несмотря на серьёзные сдвиги в правовом обеспечении строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, пакет «военных» законов, регламентирующих это важнейшее направление деятельности государства, ещё далёк от совершенства.

Так, ряд федеральных законов, имеющих важное значение для строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, 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 др. Очевидно, что эти законы не были свободны от недостатков, однако представляется, что эти недостатки не являлись непреодолимыми.

Ещё ряд законопроектов в области строительства Вооружённых Сил Российской Федерации и обеспечения военной безопасности России были внесены в Государственную Думу, 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 профессиональных союзах военнослужащих», «Об основах государственной системы комплексной реабилитации военнослужащих – участников боевых действий и 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.

Конечно, 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 «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 нашему мнению, могли быть приняты в числе первых законов «военного» пакета. Также назрела необходимость разработки и введения в действие новых руководящих документов по применению Вооружённых Сил Российской Федерации 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.

Таким образом, в вопросах правового регулирования строительства Вооружённых Сил 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 строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, осуществления гражданского контроля над их деятельностью, а также финансирования расходов на национальную оборону.

2 Зарубежный опыт правового обеспечения строительства национальных вооружённых сил

Ещё в конце XX века военно-политическое руководство ведущих зарубежных государств пришло к выводу о том, что состояние и структура их вооружённых сил уже не соответствует вызовам и угрозам XXI века, и своевременно приступили к их масштабному реформированию.

Осуществлению военных реформ в США, ФРГ, Франции, КНР, Республике Беларусь и ряде других государств, где успешно осуществляется трансформация национальных вооружённых сил, предшествовала тщательная разработка военно-политических и военно-стратегических доктрин, в которых был определён облик вооружённых сил в XXI веке, а также создание законодательных основ правового регулирования вопросов военного строительства.

Так, основные направления и тенденции строительства вооружённых сил Соединённых Штатов Америки (*United States Armed Forces*) были определены в доктринальных документах, в числе которых Стратегия национальной безопасности США¹, Стратегия национальной обороны США [8] и Национальная военная стратегия США [9].

В предисловии к Стратегии национальной безопасности США, новый вариант которой был утверждён президентом США и обнародован в марте 2006 года, констатируется, что «Америка находится в состоянии войны». Основным врагом США объявлен терроризм, поддерживаемый агрессивной идеологией. Стратегия национальной безопасности США объявлена стратегией военного времени. В ней отмечается, что в современных условиях перед США стоит задача сохранения и расширения своей нацио-

¹ Подписана Президентом США в 2002 году, в 2006 году обновлён новый вариант Стратегии Национальной Безопасности, который развивает стратегию 2002 года.



нальной мощи для чего США должны сохранять вооружённые силы, не имеющие себе равных. В соответствии со Стратегией национальной безопасности США американские вооружённые силы должны быть готовы к превентивной войне против террористов и враждебных по отношению к США государств, обладающих ядерным, биологическим и химическим оружием. «В случае необходимости, исходя из давнего принципа самообороны, мы не исключаем использование силы до того как произойдёт нападение на США, даже при сохранении неопределённости в отношении времени и места нападения со стороны противника», – отмечается в Стратегии национальной безопасности США [10].

В Стратегии национальной обороны США, подписанной 1 марта 2005 г. министром обороны США, сформулированы основные направления реформирования военной организации США. Обращает внимание тот факт, что при планировании строительства своих вооружённых сил военное ведомство США ориентируется не только на соответствие войск (сил) существующим угрозам, к противодействию которых они уже хорошо подготовлены, но и на создание возможностей по отражению будущих угроз и подготовку войск (сил) к будущим войнам [8].

В Национальной военной стратегии США, которая была разработана и представлена в апреле 2004 года в Конгресс председателем комитета начальников штабов вооружённых сил США генералом Р. Майерсом, официально отражены взгляды военного руководства Соединённых Штатов Америки на строительство, применение и роль вооружённых сил США. В Национальной военной стратегии США отмечается, что для достижения поставленных целей «необходимо создание таких вооружённых сил, которые были бы способны решительно действовать в ходе любого вооружённого конфликта и участвовать в нескольких совпадающих по времени операциях меньшего масштаба» [9].

В этой связи предусматривается поддержание численности вооружённых сил США

на уровне, достаточном для решения следующих задач: 1) защиты национальной территории США; 2) ведения боевых действий в четырёх передовых зонах с целью сдерживания агрессии; 3) создания условий для проведения операций в будущем.

Перед вооружёнными силами США ставится задача даже в случае задействования в нескольких конфликтах небольшого масштаба сохранять способность в короткие сроки нанести поражение противникам в двух совпадающих по времени военных кампаниях. Кроме того, вооружённые силы США должны быть способными добиться решительного результата (т.е. полной победы) в одной из двух военных кампаний.

Необходимо заметить, что термин «реформирование» применительно к вооружённым силам в США употребляется редко, чаще здесь говорят о «трансформации», а также о «модернизации» вооружённых сил. На официальном уровне термин «трансформация» впервые был применён в США для обозначения перспективного облика вооружённых сил, изложенного в докладе специальной комиссии, созданной в 1996 году для оценки состояния и перспектив развития вооружённых сил США. В докладе указанной комиссии от 1 декабря 1997 года «Трансформация обороны – национальная безопасность в XXI веке» в общих чертах была представлена концепция предстоящей «трансформации» вооружённых сил США. Результатом их преобразования должно стать создание армии нового типа (Objective Force), отвечающей следующим показателям:

- 1) быстрое реагирование на кризисные ситуации в любом регионе;
- 2) своевременное развёртывание в районах оперативного предназначения;
- 3) высокая манёвренность;
- 4) универсальность применения группировок войск (сил);
- 5) достаточная для успешного ведения любого рода действий поражающая сила;
- 6) значительная живучесть на поле боя и способность к ведению длительных боевых действий [11].

Среднесрочная перспектива строительства вооружённых сил США формулируется во «Всесторонних обзорах состояния и перспектив развития вооружённых сил США», которые, начиная с 1993 года, ежегодно представляются министром обороны США в Конгресс для утверждения стратегии военного строительства, выработки военного бюджета и корректировки планов трансформации вооружённых сил.

Кроме того, начиная с 2000 года, каждый вид вооружённых сил США ежегодно представляет министру обороны США «Дорожную карту трансформации» – документ, определяющий задачи строительства видов вооружённых сил США на ближайшую перспективу [12]. Для каждого вида вооружённых сил США установлены приоритеты их развития. Так, например, для сухопутных войск характерен переход к более компактному и гибкому формированию, для ВВС – достижение чёткого взаимодействия с наземными силами, для ВМС – решение глобальных задач меньшим количеством кораблей, а для морской пехоты – повышение их роли до уровня национальных чрезвычайных сил [13].

В США задачи законодательного обеспечения военного строительства подробно регламентированы в законе Голдуотера-Николса (Goldwater-Nichols Act of 1986), принятом в 1986 году и названном в честь его непосредственных разработчиков [14]. Принятием этого закона военнополитическое руководство США попыталось устранить правовые пробелы, существовавшие в законодательстве в сфере военного строительства. Так, законом Голдуотера-Николса был осуществлён не только максимальный охват всех необходимых мероприятий в области военного строительства, но и установлены жёсткие требования по их претворению в жизнь. Например, этим законом, была чётко регламентирована роль всех высших должностных лиц министерства обороны США в области военного строительства. Также была упорядочена система подготовки руководящих кадров, при которой на высшие генеральские должности в вооружённых силах могли назначаться

только офицеры, имеющие межвидовое образование в национальном военном или штабном колледжах. Ещё в период руководства Белым домом администрацией Дж. Буша-младшего была организована научно-исследовательская работа Американского Центра стратегических и международных исследований, которая реализовалась в проекте под названием «За рамками закона Голдуотера-Николса», целью которого стало вскрытие слабых мест указанного закона и определение направлений дальнейшей реорганизации военной организации США. Результатом этой деятельности стало принятие в 2007 году решения о формировании парламентской комиссии под председательством Джима Купера по определению роли и задач вооружённых сил США на ближайшие десятилетия. Этой комиссией в 2008 году был опубликован доклад, в котором были изложены основные взгляды на реформу вооружённых сил США, и которые легли основу деятельности нынешней администрации президента США Барака Обамы в сфере военного строительства [15].

В *Федеративной Республике Германии концепция реформирования вооружённых сил – бундесвера (Bundeswehr)* была разработана генеральным штабом министерства обороны ФРГ под руководством генерального инспектора бундесвера и изложена в 1991 году в меморандуме «Военно-политические и военно-стратегические основы и концептуальное переустройство бундесвера» [16].

На основе этого меморандума в дальнейшем были изданы такие основополагающие документы по реформированию бундесвера, как «Директивы по оборонной политике» [17], «Концепция дальнейшего развития вооружённых сил» [18] и «Белая книга по обороне» 1994 года [19]. Эти документы и определили стратегические направления развития военной организации ФРГ на 15 лет (до 2006 г.).

В мае 2003 года министром обороны ФРГ были изданы новые «Директивы по оборонной политике» [20], в которых были выражены взгляды на ключевые моменты германской оборонной политики. В них кон-



статировалось, что в условиях XXI века традиционное понимание обороны как защиты государственных границ от прямого военного нападения теряет свою актуальность, поскольку в настоящее время главную угрозу представляют международные и этнические конфликты, трансграничный терроризм, а также неконтролируемое распространение оружия массового уничтожения. Этим документом вносятся существенные изменения в предназначение бундесвера, актуализируются его задачи и даются установки относительно тех способностей, которыми, как предполагается, вооружённые силы Германии должны будут обладать уже в ближайшем будущем [21].

В строительстве бундесвера центральное место отведено модернизации вооружённых сил в сторону создания мобильных, хорошо подготовленных и технически оснащённых соединений, способных кроме выполнения традиционных оборонительных задач принимать непосредственное участие в операциях по предотвращению и урегулированию военных конфликтов совместно с партнёрами по НАТО и Евросоюзу [22].

В августе 2004 года министерство обороны ФРГ опубликовало «Основные положения концепции бундесвера» [23]. Это ключевой документ в сфере военной политики ФРГ был разработан на основе «Директив по оборонной политике» 2003 года. В нём содержатся указания относительно выполнения предназначения бундесвера и дано видение перспектив его развития. Эта концепция является основой для разработки плана применения бундесвера, в ней установлены приоритеты, сфера ответственности и задачи видов вооружённых сил. Этот документ провозглашает начало очередного этапа трансформации бундесвера [24].

С целью превращения вооружённых сил Германии в «армию применения» определены следующие ориентиры: совершенствование систем управления, получение информации и разведки; высокая мобильность и действенность применения бундесвера; обеспечение и поддержание длительности применения; обеспечение живучести и защиты личного состава [25].

Современная концепция реформирования Бундесвера уточнена и детализирована в «Белой книге по безопасности Федеративной Республики Германии и перспектив развития бундесвера», действующий вариант которой был издан осенью 2006 года. Согласно новой «Белой книге» Германия должна «играть центральную роль в обеспечении безопасности в Европе и по всему миру» в силу своего географического положения в центре Европы, а также в силу уровня экономического развития [26].

В соответствии с новой стратегией баланс в распределении задач для военнослужащих бундесвера значительно сместится в сторону участия в международных операциях. Вооружённым силам Германии предстоит отказаться от привычной роли защиты территории страны. Вместо этого силы бундесвера будут направляться в горячие точки для выполнения военных и миротворческих задач. В «Белой книге» 2006 года бундесвер будущего определяется уже не как «оборонительная», а как «действующая армия», он должен быть в состоянии одновременно участвовать в пяти миротворческих миссиях, направив в каждую из них до 14 тыс. военнослужащих.

Реформа вооружённых сил Франции (Les armées) была начата ещё в 1996 году. Её целью является создание нового типа вооружённых сил – компактных, более мобильных, построенных по модульному принципу, эффективных для борьбы с современными угрозами. Основные направления военной реформы были закреплены законом Французской Республики от 28 октября 1997 года «О военном планировании», в соответствии с которым переход к профессиональной армии должен осуществляться постепенно и сопровождаться общим сокращением личного состава приблизительно на 30 процентов. При этом уровень обороны Франции не должен быть снижен, для этого одним из приоритетов военной реформы должно было стать оснащение вооружённых сил новой военной техникой.

Реформирование вооружённых сил Франции проводится в три этапа и будет завершено к 2015 году.



На первом этапе (1997 – 2002 гг.) была реорганизована система комплектования вооружённых сил Франции – осуществлён переход от смешанного к полностью контрактному принципу их комплектования.

В этот период также происходило планомерное сокращение французской армии. За шесть лет численность вооружённых сил Франции уменьшилась с 575 тыс. до 435 тыс. человек. Для того чтобы сохранить молодых и перспективных военнослужащих и не снизить боеспособность армии, во Франции материально стимулировали добровольный уход военнослужащих старшего возраста в отставку раньше срока. Тем военнослужащим, кто соглашался уйти в отставку на несколько лет раньше положенного срока, выплачивалась существенная денежная компенсация. Так, для подполковника, согласившегося на десять лет раньше срока уволиться в запас, эта сумма составляла около ста тысяч евро [27].

На втором этапе реформы (2003 – 2008 гг.) решались четыре основные задачи: дальнейшая профессионализация вооружённых сил; создание эффективной системы военного управления европейскими силами быстрого реагирования; совершенствование авиационного вооружения; создание систем предотвращения и защиты от применения химического и биологического оружия. В этот период численность французской армии сохранялась на уровне 440 тыс. военнослужащих и более 80 тыс. гражданских лиц.

На третьем, заключительном этапе (2008 – 2015 гг.) осуществляется задача проведения полной модернизации вооружённых сил. Это позволит французским вооружённым силам выполнять следующие основные задачи: ядерное сдерживание, быстрое развёртывание, защита территории и предупреждение удара [28].

Основные направления французской оборонной политики на современном этапе изложены в «Белой книге», которая была обнародована президентом Франции Н. Саркози 17 июня 2008 года. В «Белой книге» определены следующие основные направления строительства вооружённых

сил Франции: 1) сохранение и укрепление сил ядерного сдерживания, состоящих из морской и воздушной компонент; 2) модернизация сил общего назначения, главным свойством которых должна стать повышенная мобильность; 3) развитие военной жандармерии, на которую возлагаются основные задачи по защите национальной территории Франции [29].

В соответствии с «Белой книгой» до 2015 года 270-тысячные вооружённые силы Франции должны быть существенно сокращены – на 54 тыс. военнослужащих. В процентном отношении самые большие сокращения коснутся ВВС, кадровый состав которых будет урезан на 24 процента. Сухопутные войска сократят на 17 процентов, а ВМС – на 11 процентов [30].

Китайская Народная Республика (КНР) осуществляет модернизацию своих вооружённых сил в рамках проводимой на протяжении последних десятилетий оборонительной политики, направленной на создание условий, минимизирующих факторы нестабильности в отношении Китая. Военно-политическое руководство КНР исходит из предположения о том, что в ближайшей перспективе новая мировая война маловероятна. Вместе с тем оно учитывает тенденцию возрастания локальных военных конфликтов. Проанализировав современные вызовы и угрозы военной безопасности КНР, а также опыт участия различных государств в войнах и военных конфликтах конца XX века, военно-политическое руководство КНР пришло к выводу о необходимости перехода своей армии от количественного превосходства к армии качественного превосходства.

Эти выводы нашли официальное подтверждение на XVII съезде КПК (октябрь 2007 г.), а также в «Белой книге» – «Национальная оборона Китая в 2008 г.», опубликованной Госсоветом КНР 21 января 2009 года, где заявлено о переходе КНР от стратегии «пассивной» обороны к новой стратегии «активной» обороны, предусматривающей повышение боеспособности НОАК при сокращении её численности и одновременном оснащении новейшим оружием [31].



В КНР разработана концепция реформирования и строительства НОАК, которая получила условное название «Две трансформации» [32]. Согласно первой трансформации НОАК должна из армии, готовящейся к сражениям в локальных войнах в обычных условиях, превратиться в армию, способную победить в любых локальных войнах, в том числе в условиях использования современных высокотехнологичных средств. Вторая трансформация заключается в том, что НОАК должна стать армией, в основе которой лежит не количество, а качество [33].

Программа строительства НОАК рассчитана на перспективу до 2050 года. Она предусматривает следующие три этапа.

На первом этапе (до 2010 г.) планируется заложить прочный фундамент создания армии будущего. В этих целях основные усилия сосредоточиваются на совершенствовании организационно-штатной структуры НОАК, уменьшении их численности, а также увеличении в войсках удельного веса современных видов вооружения и техники. К 2010 году предполагается в основном завершить переоснащение НОАК на перспективные, высокотехнологичные образцы вооружения и военной техники, что позволит довести огневые и манёвренные возможности войск (сил) до уровня армий ведущих государств мира. В результате должна быть обеспечена возможность НОАК по сдерживанию потенциальных противников и успешному ведению локальных войн по периметру границ КНР.

На втором этапе (к 2020 г.) – предполагается достичь существенного прогресса в развитии военной организации КНР. Для этого основные усилия будут сосредоточены на оснащении войск и сил флота наиболее перспективными и высокотехнологичными средствами вооружённой борьбы. В результате Китай станет в военном отношении одним из ведущих государств региона и получит возможность эффективно отстаивать свои интересы военно-силовыми методами в региональном масштабе [34].

Предполагается, что к 2020 году в основном будет завершён процесс механизации НОАК и произойдут существенные сдвиги в

информатизации вооружённых сил КНР. Также будут налажены разработка и производство нового высокотехнологичного вооружения и военной техники, а военные специалисты будут профессионально подготовлены к действиям в условиях информационного противоборства. Помимо этого, в китайской армии должна быть создана новая, более современная система тылового обеспечения [35].

К концу второго этапа НОАК должна достичь способности успешно вести боевые действия разнородными группировками войск в ограниченном масштабе войн за пределами национальной территории КНР.

На третьем этапе (до 2050 года) ставится задача – достичь стратегической цели создания высокотехнологичных информатизированных вооружённых сил КНР, способных победить любого противника в любой войне [32].

К 50-м годам XXI века ставится задача полностью завершить модернизацию НОАК. К этому времени планируется превратить Китай в одну из ведущих мировых держав с соответствующим военным потенциалом. Предполагается, что НОАК обретёт способность одерживать победы в войнах с применением информационных технологий. К этому времени НОАК должна быть готовой вести все виды войн против любого потенциального противника [36].

В Республике Беларусь была весьма своевременно осуществлена работа по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере обороны и военного строительства. Так только за первые пять лет военной реформы (2001-2005 гг.) в министерстве обороны Республики Беларусь было подготовлено более 112 проектов законодательных актов и постановлений правительства в военной сфере, в том числе 13 законопроектов, 5 проектов декретов президента Республики Беларусь, 46 проектов указов президента Республики Беларусь, 48 проектов постановлений правительства Республики Беларусь [37].

Концептуальной основой преобразований в сфере военного строительства стали разработанные новые редакции Концепции на-

циональной безопасности, утвержденной указом президента Республики Беларусь от 17 июля 2001 г. № 390, и Военной доктрины Республики Беларусь, утвержденной законом Республики Беларусь от 3 января 2002 г. В ноябре 2001 года Президентом Республики Беларусь были утверждены Концепция строительства вооружённых сил Республики Беларусь до 2010 года, Программа завершения реформирования вооружённых сил на 2001-2005 годы, и план их строительства до 2006 года.

Ещё в 2001 – 2002 годах были подготовлены и приняты законы Республики Беларусь «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь», «Об обороне» и «О Вооруженных Силах Республики Беларусь». Таким образом, ещё до начала военной реформы здесь была создана единая система нормативного правового обеспечения реформирования и дальнейшего строительства вооружённых сил Республики Беларусь.

Целью реформирования вооружённых сил Республики Беларусь стало приведение их в соответствие с характером современной военно-политической обстановки, современной войны и вооружённой борьбы, степенью возможных военных угроз и экономическими возможностями государства. Для достижения этой цели были определены следующие направления реформирования: создание системы стратегического сдерживания; совершенствование системы управления; оптимизация организационной структуры вооруженных сил; создание системы информационного обеспечения вооруженных сил; совершенствование системы комплектования войск и подготовки младших военных специалистов и другие.

К 2006 году все указанные мероприятия, запланированные нормативными документами для реализации были выполнены полностью, и реформирование вооружённых сил Республики Беларусь было завершено. По оценке военного руководства Республики Беларусь, они уже прошли этап простого сокращения численности войск и с 2006 года осуществляют полномасштабную качественную модернизацию своих вооружённых сил.

Так, в целях совершенствования военного строительства в сентябре 2005 года на заседании Совета Безопасности Республики Беларусь были утверждены «План строительства и развития вооружённых сил на 2006 – 2010 годы» и «Государственная программа вооружения на 2006 – 2015 годы».

Целью дальнейшего строительства и развития вооружённых сил Республики Беларусь является их перевод на новый качественный уровень, соответствующий инновациям в военном деле, и поддержание их способности в любых условиях военно-политической и стратегической обстановки гарантировать стабильное развитие страны, не допустить перерастания военной опасности в военную угрозу государству, а в случае возникновения такой угрозы – адекватно реагировать на её нарастание [37].

Таким образом, опыт ряда государств, успешно осуществляющих строительство своих вооружённых сил свидетельствует о том, что вопросы преобразования и модернизации военной организации государства требуют не только всестороннего анализа и обоснования в соответствующих документах концептуального характера, но также их законодательного и иного нормативного закрепления, что способствует должному правовому обеспечению строительства современных вооружённых сил.

Список использованных источников

- 1 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» (с изм. от 22 августа, 2, 29 ноября, 29 декабря 2004 г., 18, 21, 22 июля, 31 декабря 2005 г., 10 января, 15 апреля, 30 июня, 26, 27 июля, 30 декабря 2006 г., 26 апреля, 2 октября 2007 г., 13 мая, 26 июня 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2004 г., № 27, ст. 2711.
- 2 Озеров В.А. Военное строительство в Российской Федерации: правовые аспекты // Вестник Совета Федерации. – 2006. – № 1. – С. 24–31.
- 3 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.



- 4 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).
- 5 Bundesgesetz uber die Armee und die Militarverwaltung (Militargesetz) vom 3. Februar 1985 (Stand am 1. Mai 2007). – AS, 1995. – 4093.
- 6 Закон Республики Казахстан от 7 января 2005 года № 29-3 «Об обороне и Вооружённых Силах Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 1.
- 7 Закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 года № 1904-XII «О Вооружённых Силах Республики Беларусь» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 28. – Ст.495.
- 8 Стратегия национальной обороны США // Независимое военное обозрение. – 2005. – № 7, № 8.
- 9 Национальная военная стратегия США, подготовлена в апреле 2004 года председателем Комитета начальников штабов вооружённых сил США // Военная мысль. – 2005. – № 3, № 4.
- 10 The National Security Strategy of the United States of America // www.whitehouse.gov/nsc/nss.
- 11 Медин Л. К вопросу о «трансформации» вооружённых сил США // Зарубежное военное обозрение. – 2005. – №7. – С. 2-7.
- 12 Карпухин В.Б., Лемешев С. В. О некоторых тенденциях в военном строительстве в начале XXI века // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2008. – № 19 (364). «Актуальные вопросы военной безопасности». – С. 25-40.
- 13 Печуров С.Л. Уточнение приоритетов // Военно-промышленный курьер. – 2005. – №11 (78). – 30 марта – 5 апреля.
- 14 Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (Goldwater-Nichols Act of 1986) // Armed Forces. Defense and national security. 10 USC 111 note. – Public Law 99-433-Oct. 1, 1986.
- 15 Печуров С.Л. В основе трансформации – закон // Красная звезда. – 2008. – 18 ноября.
- 16 Naumann K. Bundeswehr und Verteidigung // Das Parlament. Oktober 1992. № 41,2. S.15 ff.
- 17 Der Bundesminister der Verteidigung. Verteidigungspolitische Richtlinien. Bonn. November 26, 1992. http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Bundeswehr/vpr1_992.html.
- 18 Konzeptionelle Leitlinie zur Weiterentwicklung der Bundeswehr. Bonn: Informationsstab, Bundesministerium der Verteidigung, 1994.
- 19 White Paper 1994: on the security of the Federal Republic of Germany and the situation and future of the Bundeswehr. Bonn: Federal Ministry of Defence, 1994.
- 20 Verteidigungspolitische Richtlinien fur den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 2003. 32 S.
- 21 Белозёров В.К. Отражать любые угрозы и в любой точке мира // Военно-промышленный курьер. – 2007. – №31 (197). – 15 – 21 августа.
- 22 Семёнов О.Ю. Эволюция бороной политики ФРГ и проблема безопасности ЕС в конце XX – начале XXI века // Международные отношения. Политология. Регионоведение. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2008, № 1, с. 185-189.
- 23 Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 2004. 52 S.
- 24 Белозёров В.К. Система доктринальных документов в сфере обороны: подходы России и Германии / Конституция и доктрины России современным взглядом / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.) — М.: Научный эксперт, 2009. – С. 235-248.
- 25 Белозёров В.К. Доктринальные документы современной Германии о ситуации в сфере безопасности и применении военной силы / Объект, предмет и структура военной науки. Материалы научно-методического семинара в ВА ГШ ВС РФ. – М.: ВА ГШ, 2008. – С. 91-107.
- 26 Weißbuch 2006 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr. – Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 2006.
- 27 Жиль Галле. Полков меньше, боеспособность выше // Красная звезда. – 2004. – 3 декабря.
- 28 Витковский А.И. Реформа вооружённых сил: зарубежный опыт // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2008. – № 19 (364). «Актуальные вопросы военной безопасности». – С. 50-58.
- 29 Военная реформа во Франции // Отечественные записки. – 2002. – № 8.
- 30 Прокофьев В. Саркози обрежет Франции крылья // Российская газета. – 2008. – 19 июня.
- 31 Сумбатьян Ю.Г. Китай стремится в «Высшую лигу» // Независимое военное обозрение. – 2000. – 29 сентября.
- 32 Щебаков В.Л. Китайский дракон копит силы // Независимая газета. – 2008. – 15 мая.
- 33 Кузарь В. НОАК: «три атаки» и «пять защит» // Красная звезда. – 2006. – 1 августа.
- 34 China's National Defense in 2004, Information Office of the State Council of the People's Republic of China, December 2004, Beijing.
- 35 Кузарь В. Открытая «Белая книга» // Красная звезда. – 2009. – 20 февраля.
- 36 Клименко А.Ф. Эволюция военной политики и военной доктрины Китая // Военная мысль. – 2005. – № 4. – С. 2-7; Щебаков В. Л. Китайский дракон копит силы // Независимая газета. – 2008. – 15 мая.
- 37 Мальцев С.Л. Вооружённые силы: реформирование завершено, строительство и развитие продолжается // Беларусь сегодня. – 2005. – 18 октября.

