

Военное положение в мирное время

Особые правовые режимы как механизм преодоления нестабильности



Николай БУЗИН, доктор
военных наук, профессор

В своих рассуждениях о природе войны выдающийся военный теоретик Карл фон Клаузевиц обращал внимание на то, что именно человеческие жертвы отличают ее от других общественных конфликтов. Его теоретические разработки актуальны и в настоящее время, однако глобализация внесла весомые коррективы в понимание сущности войны, стратегические цели которой в постиндустриальную эпоху могут достигаться без масштабного кровопролития.

Произошло фундаментальное смещение акцентов культурно-исторической парадигмы: уже не только война в классическом ее понимании [1] является продолжением политики иными, насильственными средствами, а сама политика превращается в инструмент перманентной войны, в своих асимметричных проявлениях направленной, в первую очередь, на дестабилизацию внутривнутриполитической обстановки, как в случае с событиями «арабской весны», «лондонского лета», «украинского майдана». Это – «суррогатная война», в которой, как правило, отсутствует юрисдикция нападающей стороны, представленной мятежниками, но четко очерчена идеологическая линия фронта. Для эффективной

локализации любых дестабилизационных проявлений, обусловленных причинами не только социально-политического, но и техногенного характера, важным представляется применение адекватных правовых инструментов. В политике современных государств немалую роль играет именно наличие правовых механизмов реализации режимов особого положения, создающих юридическую базу отражения внешних и внутренних угроз национальной безопасности.

Битва за ресурсы

Анализ военных конфликтов последних десятилетий обозначил тенденцию, которая заключается в том, что порождаются они не одним, пусть даже очень весомым, а сложным переплетением взаимозависимых внешних и внутренних факторов. В эпоху глобализации заново развернулась бескомпромиссная борьба за пересмотр существующих границ, источники сырья, рынки сбыта и сферы влияния. Недавно наступивший XXI век уже отмечен чередой вооруженных конфликтов в Афганистане, Ираке, Алжире, Судане, Палестине, Южной Осетии, Ливии, Сирии, Мали. Нарастает напряженность вокруг Ирана и КНДР, остаются взрывоопасными отношения между Индией и Пакистаном, Китаем и Японией, Сирией и Турцией, Арменией и Азербайджаном, другими странами.

ОБ АВТОРЕ

БУЗИН Николай Евгеньевич.

Родился в 1971 году в г. Лида Гродненской области. Окончил Минское суворовское военное училище (1988), Харьковское гвардейское высшее танковое командное училище (1992), командно-штабной факультет Военной академии Республики Беларусь (2001), Военную академию Генерального штаба Вооруженных Сил РФ (2010).

С 1992 года проходил службу в Вооруженных Силах Беларуси на командных должностях. С 2004 года – старший преподаватель, с 2007 года – начальник кафедры оперативного искусства Военной академии Республики Беларусь. С 2010 года – начальник НИИ Вооруженных Сил Республики Беларусь. Полковник.

Доктор военных наук (2010), профессор (2014).

Автор 4 монографий и более 100 научных публикаций.

Сфера научных интересов: конфликтология, теория оперативного искусства, военная социология, военная педагогика, теория коммуникации, политология.

Аналитики прогнозируют сохранение в ближайшей и среднесрочной перспективе финансово-экономической и социально-политической нестабильности, которая крайне негативно влияет на глобальную и региональную военно-политическую обстановку. Кроме того, наблюдается нарастание уровня террористической угрозы, а также обострение противоречий и «размораживание» застарелых конфликтов на территориальной, этнической, религиозной почве.

Угроза национальной безопасности сегодня заключена не только в межгосударственных, но и во внутренних вооруженных конфликтах. По данным ООН, в современном мире насчитывается около 200 конфликтных ситуаций, возникших на национальной основе, в том числе на постсоветском пространстве: в Нагорном Карабахе, Приднестровье, Таджикистане, Абхазии, Южной Осетии, на Северном Кавказе.

В большинстве случаев внутренние конфликты провоцируются и подогреваются извне. Геополитические цели достигаются с использованием технологии «управляемого хаоса» путем создания кризисной ситуации внутри государства с помощью деструктивных сил внутри и при массивной поддержке из-за рубежа. Примеры Ливии, Сирии и ряда других стран показывают, что деструктивные события в них развивались в парадигме социально-политического явления, называемого «мятежевойной». Это – инструмент дестабилизации, использование которого во многих случаях приводит к развязыванию внутреннего вооруженного конфликта. Параллельно осуществляется экономическое, политическое, информационное и иное давление. Цель управляемого извне процесса – «взорвать» обстановку в стране изнутри и добиться смены политического руководства [2]. В зависимости от складывающейся ситуации данная модель «управляемого кризиса» предполагает широкий диапазон действий – от ресурсной поддержки мятежников до вооруженного вмешательства во внутренние дела государства. Следовательно, внешние военные угрозы в немалой степени смещаются в область насаждения внутренней нестабильности [3].

Характерной чертой современного мира стало заметное понижение порога пере-

хода от невоенных конфликтов к прямому вооруженному противоборству. Как отметил в одном из своих выступлений Президент Республики Беларусь А. Лукашенко, «международное право уже не может защитить суверенитет и территориальную целостность государства, не обладающего достаточной силой для отражения возможной агрессии. А война, к сожалению, негласно признается некоторыми государствами приемлемым инструментом их внешней политики» [4].

Обоснованную тревогу вызывает дисбаланс существующей системы международной безопасности, в рамках которой большинство вопросов монопольно решается Североатлантическим альянсом. При этом европейские государства, не входящие в него, исключены из процесса принятия решений по проблемам безопасности. Иными словами, структура европейской безопасности имеет системный дефект, препятствующий обеспечению реальной коллективной безопасности в регионе. Неэффективность такой структуры безопасности подтверждается ростом числа нерешенных в контексте использования ее механизмов проблем, часть из которых уже привела к вооруженным конфликтам, а другая ждет своего часа. В их числе – войны на Балканах и незаконное отделение Косово от Сербии, военный конфликт между Грузией и Южной Осетией, еще более осложняющиеся стремлением официального Тбилиси к реваншу, нестабильность в ряде российских регионов, неумещающаяся в армяно-азербайджанских отношениях, нестабильная ситуация в Украине.

Дополнительным деструктивным фактором является расширение НАТО за счет постсоветских стран, а также стремление США разместить элементы противоракетной обороны на территории восточноевропейских государств. Все более явную угрозу международной и национальной безопасности несет международный терроризм.

Режим повышенной бдительности

Очевидно, что политика Республики Беларусь, отстаивающей свои национальные интересы и являющейся инициатором интеграционных процессов на просторах

СНГ, как правило, не устраивает силы, стремящиеся к доминированию в международных отношениях. Это нередко вызывает напряженность в ее отношениях с западными государствами, приводит к попыткам политического и экономического давления на нашу страну. Подобное происходит, несмотря на то что Беларусь выступала и выступает за «...сотрудничество на равноправной основе с Организацией Североатлантического договора и ЕС в интересах укрепления европейской безопасности и стабильности» [5].

В таких непростых условиях руководство нашего государства делало и делает все возможное для обеспечения национальной безопасности, в том числе и поступательно совершенствует военную организацию государства. Это происходит благодаря улучшению качественных параметров технического оснащения и организационной структуры военно-воздушных сил и войск противовоздушной обороны, войск радиоэлектронной борьбы, войск связи, сил специальных операций, составляющих основу системы стратегического сдерживания. Успешно функционирует оборонно-промышленный комплекс, крепнет международное военное и военнотехническое сотрудничество. Пределов в повышении обороноспособности государства не существует, но на определенном этапе, когда того требует реально сложившаяся ситуация, возникает необходимость совершенствования системы мобилизации всех возможностей и ресурсов. Как показывает мировой опыт, для этого используются механизмы особых правовых режимов, вводимых в случаях возникновения угрозы безопасности государства и общества. Так, осадное положение, введенное в Москве в 1941 году, сыграло решающую роль в организации отпора врагу. А в 2011 году в Ливии отсутствие действенного механизма по реализации мер чрезвычайного характера привело к внутреннему вооруженному конфликту. Промедление с введением режима чрезвычайного положения в Украине во время событий Евромайдана в нынешнем году способствовало государственному перевороту в этой стране.

Особые правовые режимы называются в разных государствах по-своему, но все они являются не различными правовыми институтами, а лишь формами института

чрезвычайного положения как общего, родового понятия. Одни и те же элементы и признаки, определяющие, например, осадное положение или состояние угрозы в одних странах, в других характеризуют состояние обороны или чрезвычайное положение.

По сути, каждое государство одновременно имеет как бы две системы законодательства. Первая система действует постоянно, является основной и предназначена регулировать общественные отношения в обычных, повседневных условиях жизни общества. Вторая система законодательства представляет своего рода резерв, который начинает действовать только при наступлении чрезвычайных ситуаций мирного или военного времени. Она более жесткая, содержит в себе повышенные меры юридической ответственности за совершаемые в этот период правонарушения, предусматривает ограничение (или временный запрет) прав и свобод личности. Государство, в случае необходимости, имеет право на введение подобных ограничений и запретов.

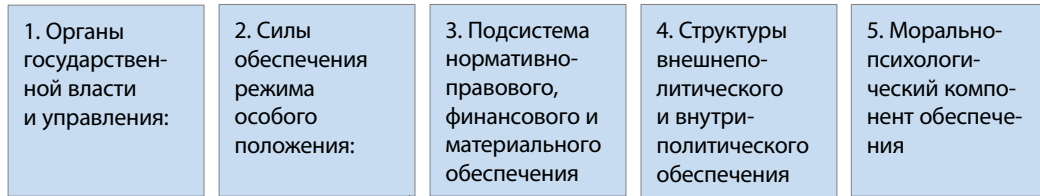
Отметим, что законодательство практически всех современных государств предусматривает случаи установления таких режимов. Так, после терактов 11 сентября 2001 года они вводились в США, в ноябре 2007 – в Пакистане, в марте 2008 – в Армении, в августе 2008 – в Грузии, в январе 2009 – в Словакии, в апреле 2010 года – в Киргизии.

В 2012 году правительство США вновь продемонстрировало любопытный пример использования некоторых элементов чрезвычайного положения в мирное время, издав исполнительный указ под названием «Подготовка ресурсов к национальной обороне». По мнению экспертов, это – план военного положения для мирного времени, который дает американскому президенту беспрецедентно расширенные полномочия.

Законодательство Республики Беларусь предусматривает два вида особых правовых режимов – режим чрезвычайного положения и режим военного положения, при этом каждый из них регулируется отдельным законом. В общем виде «основаниями для введения военного положения на территории Республики Беларусь являются военная угроза или нападение» [6], а «осно-

Совокупность субъектов, обеспечивающих введение и поддержание режима особого положения, а также средств, используемых ими для реализации принятых в государстве взглядов и установок на этот сегмент национальной безопасности

Система обеспечения режима особого положения



- Президент Республики Беларусь
- Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь
- Совет безопасности Республики Беларусь и его рабочий орган – Государственный секретариат Совета Безопасности
- Совет Министров Республики Беларусь
- Государственные органы, подчиненные (подотчетные) Президенту Республики Беларусь (в том числе Министерство обороны, Министерство внутренних дел, КГБ и др.), республиканские органы государственного управления, подчиненные правительству, в соответствии с их компетенцией

- Вооруженные Силы
- Органы государственной безопасности
- Органы пограничной службы
- Внутренние войска МВД, другие войска и воинские формирования
- Служба безопасности Президента Республики Беларусь
- Органы и подразделения МЧС

◀ Рисунок 1. Элементы системы обеспечения режима особого положения

ванием для введения чрезвычайного положения является наличие обстоятельств, представляющих непосредственную угрозу безопасности жизни и здоровья людей, территориальной целостности и существованию государства, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер» [7]. В упомянутых законах достаточно подробно раскрывается, какие конкретно обстоятельства считаются основанием для введения того или иного правового режима.

При этом, если в первом случае речь идет о действиях внешних сил, то во втором – о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, а также беспорядках со стороны групп лиц и организаций, «в результате которых возникает опасность для жизни и здоровья людей, территориальной целостности и существования государства».

На первый взгляд, отличие в основаниях для введения того или иного режима оче-

видно. Однако в обоих случаях имеются и сходные положения. Например, оба закона в качестве одного из оснований для введения особого правового режима определяют угрозу территориальной целостности государства. Кроме того, большая часть чрезвычайных мер, предусмотренных законами, идентична, в то время как четкий алгоритм действий всех структур, реализующих режимы на практике, а также порядок их взаимодействия внятно не изложен. Явно недостаточный уровень правового регулирования общественных отношений в некоторых чрезвычайных ситуациях требует совершенствования режимов, связанных с ними. В этой связи следует рассмотреть возможность применения в Республике Беларусь единого режима особого положения, который имеет явное преимущество перед множественностью режимов, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций в государстве.

Конфликты низкой интенсивности

Вооруженные конфликты последних лет подтвердили, что обеспечить национальную безопасность страны без эффективно функционирующего режима военного положения невозможно. События «арабской весны», запуск дестабилизационных механизмов в других странах показали, что применение сил и средств только правоохранительных органов в рамках режима чрезвычайного положения не всегда позволяет устранить внутренние угрозы военной безопасности, ведь уже на ранних этапах внутреннего конфликта может потребоваться более широкое применение вооруженных сил.

Как правило, в современных вооруженных конфликтах иностранные государства оказывают помощь одной из сторон – преимущественно той, чьи действия отвечают их интересам. Помощь выражается не только в финансировании, поставках вооружений и военной техники, политической поддержке, но и в скрытой засылке на территорию суверенных государств воинских подразделений, проводящих, по сути, специальные операции. Примеры последнего времени – вооруженные конфликты в Ливии и Сирии, в которых участвовали спецподразделения отдельных западных

государств. Кроме того, для дестабилизации обстановки и участия в военных конфликтах опосредованно используются международные террористические организации, частные военные корпорации (так было в Югославии, Таджикистане, Чечне, Дагестане, Ливии, Сирии и т.д.). В событиях украинского Евромайдана, приведших к государственному перевороту в этой стране, по некоторым данным, активное участие приняли специалисты западных частных военных корпораций: они координировали действия праворадикальных группировок, по сути являющихся незаконными вооруженными формированиями, оказывали им консультационную и иную поддержку. Иначе как вооруженным вмешательством во внутренние дела подобные действия назвать невозможно.

Такое положение вещей, несмотря на явное противоречие нормам международного права, сегодня, к сожалению, превратилось в рутинную практику двойных стандартов. Ее истоки – в необоснованных претензиях отдельной группы стран на право диктовать свою волю всем остальным. Например, в американском Полевом уставе FM 7-98 1992 года «Операции в конфликтах низкой интенсивности» предусматривается возможность вмешательства во внутренние дела других государств: «Интересы безопасности США могут совпадать как с интересами законного правительства, так и с интересами мятежников. Цель мятежа – разгромить законно установленное правительство путем диверсий и вооруженного конфликта». При этом, если мятеж возникает в самих США, то «целью для законного правительства является его подавление путем военных, парламентских, политических, экономических и гражданских действий» [8]. Термин «конфликты низкой интенсивности» применяется здесь для обозначения «операций, отличных от войны»: иными словами, когда война уже идет, но объявить военное положение в стране, подвергшейся агрессии, нет формальных оснований.

Очевидно, что предлагаемая нами модель единого режима особого положения должна учитывать подобные правовые пробелы. Такой режим представляет собой высшую степень чрезвычайных мер, поэтому его введение должно гарантировать их максимальную эффективность, тем более

что независимая Беларусь не имеет собственного опыта введения особых правовых режимов.

В современном мире появляются новые вызовы и угрозы национальной безопасности, множится разнообразие форм и способов их реализации, в том числе направленных на подрыв основ конституционного строя государства. Прежде всего, имеются в виду внутренние угрозы, которые не учтены в законе «О военном положении» в качестве оснований для введения военного положения, хотя Концепция национальной безопасности Республики Беларусь среди объектов национальной безопасности прямо называет конституционный строй государства [5].

Не отражены в белорусском законодательстве такие понятия, как военная цензура, комендантский час, интернирование граждан враждебных государств, обойтись без которых в условиях режима военного положения вряд ли возможно. Нет алгоритма привлечения вооруженных сил к обеспечению и поддержанию общественного порядка в условиях режима военного положения, не определен порядок применения физической силы, оружия, боевой и специальной техники. Кроме того, требуется уточнение распределения полномочий силовых структур по обеспечению режима военного положения как между собой, так и между ними и местными советами обороны.

Не менее важно законодательно определить особенности нормативных правовых актов, касающихся гражданских прав и свобод. В связи с введением военного положения их действие временно ограничивается или они не применяются совсем, что полностью соответствует международным стандартам [9].

Хочу заметить, что при наличии двух и более вариантов (режимов) особого положения задача идентификации условий применения каждого из них становится практически неразрешимой. Четкое разграничение между «военным» и «чрезвычайным» положением в рамках единого режима особого положения позволила бы однозначно и строго реагировать на угрозы национальной безопасности, независимо от их источника, и использовать все имеющиеся ресурсы для их нейтрализации (и без дублирования функций). Кроме того, с уни-

фикацией режимов и сведением их к единому режиму особого положения появилась бы реальная возможность количественных оценок как степени угрозы безопасности государства (необходимости введения режима особого положения), так и эффективности мер, реализованных государством в соответствии с ним [10].

Обеспечение национальной безопасности – важнейшая целевая функция любого суверенного государства. В мирное время ее выполнение зависит от согласованных усилий всех государственных структур и народа и выражается в устойчивом обеспечении сдерживания любых агрессивных действий как извне, так и изнутри. Юридическое обоснование возможности введения единого режима особого положения в Республике Беларусь не противоречит принципам международного права и позволяет эффективно мобилизовать все силы и средства государства, в том числе и его силовых структур, в ситуации, когда становится реальной угрозой его территориальной целостности или суверенитету. ▀

ЛИТЕРАТУРА

1. Клаузевиц, К. О войне / К. Клаузевиц; пер. с нем. – М.: Эксмо; СПб.: Мидгард, 2007. – 864 с.
2. Бузин, Н.Е. Стратегическая нестабильность в контексте сетевых практик постиндустриального общества / Н.Е. Бузин, Н.Н. Левчук // *Беларуская думка*. – 2013. – № 7. – С. 64–69.
3. Совбез Беларуси утвердил Концепцию развития Вооруженных Сил, рассчитанную до 2020 года // Информационно-аналитический портал Союзного государства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.soyuz.by/ru/print.aspx?guid=52537>. – Дата доступа: 03.04.2013.
4. Концепция строительства и развития Вооруженных Сил до 2020 года и новый План обороны утверждены в Беларуси // БЕЛТА [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: http://www.belta.by/ru/all_news/president?id=312345. – Дата доступа: 29.01.2014.
5. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь / Генеральная прокуратура Республики Беларусь. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/main.aspx?guid=10389>. – Дата доступа: 03.04.2013.
6. О военном положении: Закон Республики Беларусь от 13 января 2003 г. № 185-3 // Банк законов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://old.bankzakonov.com/obsch/razdel187/time2/lavz1373.htm>. – Дата доступа: 07.04.2013.
7. О чрезвычайном положении: Закон Республики Беларусь от 24 июня 2002 г. N 117-3 // Банк законов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://bankzakonov.com/republic_pravo_by_2010/blocka7/rtf-y116j0.htm. – Дата доступа: 07.04.2013.
8. Операции в конфликтах низкой интенсивности // Военная история и футурология [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://milresource.ru/FM_7-98.html. – Дата доступа: 28.01.2014.
9. Чрезвычайное законодательство в системе законодательства Российской Федерации // Правовой портал «Правопорядок» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oprave.ru/?p=25615>. – Дата доступа: 09.04.2013.
10. Бузин, Н.Е. Особые режимы функционирования государства: история и современность / Н.Е. Бузин // *Наука и военная безопасность*. – 2012. – № 4. – С. 2–8.