

<sup>13</sup> Там же. С. 176.

<sup>14</sup> См.: Закон Республики Беларусь от 26 июня 1996 г. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1996. N 23. Ст. 10.

*И.А. ГОРНАК*

## **ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВОЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Республика Беларусь поддерживает добрососедские отношения со всеми государствами и никого не рассматривает в качестве потенциального противника. И если наше государство все же вынуждено тратить определенные средства на оборону и совершенствование своих Вооруженных Сил, то это целиком определяется внешними факторами<sup>1</sup>. Не может не беспокоить то обстоятельство, и это подтвердили события в Ираке и Югославии, что США и их союзники по НАТО все чаще прибегают к использованию военной силы в качестве последнего аргумента и средства разрешения конфликтов.

Характер и особенности современных локальных войн значительно расширили и усложнили содержание военного строительства и государственного управления в области обороны. Военное строительство, являясь органической составной частью всего государственного строительства, представляет собой совокупность экономических, политических, моральных и собственно военных мероприятий. В более узком смысле – это организующая деятельность государства по формированию или реорганизации Вооруженных Сил, их материально-техническому обеспечению, а также обучению войск и управлению ими.

Следует отметить, что строительство Вооруженных Сил непосредственно связано с политикой государства. Естественно, и наша Республика при разработке коренных вопросов политики в этой области должна учитывать характер современной эпохи, свое геополитическое положение, тенденции к расширению блока НАТО на Восток, стремительный военно-технический прогресс, а также необходимость рационального использования материальных и духовных ресурсов государства в интересах обеспечения национальной безопасности.

Мировой опыт подтвердил, что прежде, чем приступать к формированию или реорганизации армии, необходимо обязательно пройти этапы разработки концепции национальной безопасности, военной доктрины и концепции военного строительства, причем именно в такой последовательности. Кстати так было и в ходе осуществления военных реформ в США, Германии, Китае, Польше, а также при создании Вооруженных Сил на Украине.

В этом плане уже многое сделано и в нашей республике. Основы правового регулирования обеспечения национальной безопасности, военного строительства и обороны государства содержатся в Конституции Республики Беларусь, концепции национальной безопасности, военной доктрине, законах Республики Беларусь “Об обороне”, “О Вооруженных Силах Республики Беларусь”, “О государственной границе Республики Беларусь”, “О всеобщей воинской обязанности и военной службе”, “О статусе военнослужащих”, в декретах и указах Президента и постановлениях Правительства Республики Беларусь, в приказах Министра обороны.

Концепция национальной безопасности, принятая Советом Безопасности республики 27 марта 1995 г., представляет собой систему современных взглядов на основные проблемы защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства в условиях реальных и потенциальных угроз внешнего и внутреннего характера<sup>2</sup>. Она рассчитана на переходный период



становления Беларуси и направлена на достижение оптимального уровня независимости в политической, экономической и других сферах. Концепция содержит методологическую основу обеспечения национальной безопасности республики в основных сферах жизнедеятельности: политической, экономической, военной, экологической, информационной и т.д. Она является документом, предназначенным для использования при разработке законодательных и нормативных актов, при планировании и осуществлении деятельности государственных органов по обеспечению национальной безопасности.

По общему правилу, основные направления концепции национальной безопасности должны найти свое отражение и конкретизацию в военной доктрине Республики Беларусь, которая принята Верховным Советом республики 16 декабря 1992 г. Военная доктрина – это система основополагающих взглядов на предотвращение войны, сохранение мира, оборонное строительство, подготовку страны и ее Вооруженных Сил к отражению агрессии<sup>3</sup>.

Однако необходимо отметить, что с момента принятия военной доктрины и вышеуказанных законов произошли значительные изменения в политической обстановке, в государственном и военном строительстве республики. За это время была принята концепция национальной безопасности, введен институт Президента Республики Беларусь – Главнокомандующего Вооруженными Силами; выведены с территории Республики Беларусь стратегические силы Российской Федерации, которые в соответствии с военной доктриной Республики Беларусь (концепция "Сдерживания") обеспечивали военно-стратегическую стабильность<sup>4</sup>. Принятие в 1996 г. новой редакции Конституции Республики Беларусь также вызвало необходимость внесения изменений в принятые законодательные акты, так как Основной закон существенно изменил структуру законодательных и исполнительных органов власти, а также перераспределил их полномочия, в том числе и в области обороны и военного строительства.

Несмотря на то, что процесс становления республиканского военного законодательства начался более шести лет назад, сейчас выясняется, что отсутствует его первооснова – концепция военно-правовой реформы. Не случайно, многие принятые законодательные акты, в целом основательные и нужные, содержат нормы, противоречащие друг другу и иным правовым установлениям. До сих пор не нашли свою конкретизацию в республиканском законодательстве отдельные конституционные нормы, касающиеся вопросов военного строительства и обороны государства. Не выработаны подходы и методология для решения новых правовых задач, возникающих в современных условиях.

Необходимо отметить, что Вооруженные Силы, как государственная структура, имеющая специфические функции и задачи, во все времена отличалась высоким уровнем правовой регламентации практически всех сторон воинских отношений, возникающих новых вопросов в жизни и деятельности войск. Учитывая это, уже сейчас можно с достаточной степенью определенности сказать, что в области военного строительства и обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь необходимо предусмотреть проведение следующих мероприятий. Во-первых, это подготовка концептуальных предложений по приведению ранее принятых военной доктрины и законов в соответствие с Конституцией республики, концепцией национальной безопасности, принципами и нормами международного права. Во-вторых, это разработка проектов новых законов и других нормативно-правовых актов в области обороны и военного строительства. Другими словами, необходима военно-правовая реформа. Однако для того, чтобы концепция военно-правовой реформы не осталась только на бумаге, необхо-

димо предусмотреть четкий механизм ее реализации. Представление о масштабности предлагаемых мероприятий дают такие из них, как нормативно-правовое обеспечение реформы (разработка и принятие соответствующих нормативных актов), организационное, кадровое, информационное (доведение правовой информации до военнослужащих), военно-научное, материально-техническое и финансовое обеспечение военно-правовой реформы. Причем надо отметить, что последний вопрос наиболее болезненный. Это связано с тем, что в настоящее время отмечается хроническая нехватка материальных средств на снабжение Вооруженных Сил отдельными видами довольствия, жилищное строительство, техническое перевооружение войск на новые современные образцы военной техники и т.д.

Рассматривая вопросы совершенствования военного законодательства, будет уместным поставить вопрос о придании более высокой юридической силы военной доктрине Республики Беларусь, о принятии ее в виде закона, поскольку этот документ является своеобразной "конституцией" по вопросам обороны страны, строительства Вооруженных Сил и их использования, а также поскольку действующее военное законодательство должно быть приведено в соответствие с основными положениями военной доктрины.

Правовой характер белорусского государства должен найти выражение в законодательном закреплении порядка принятия решений о применении Вооруженных Сил. К сожалению, этот вопрос недостаточно урегулирован военным правом. Следует, правда, отметить, что Конституция Республики Беларусь (ст.84 п.29) закрепляет право Президента вводить на территории республики военное положение, объявлять полную или частичную мобилизацию с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики. На конституционном уровне (ст.97 п.2) установлены полномочия Парламента Республики Беларусь по принятию законов по вопросам войны и мира, о правовом режиме военного и чрезвычайного положения и др. Конкретизация названных конституционных полномочий позволит указанным государственным органам обоснованно принимать решения о боевом или ином применении Вооруженных Сил. В связи с этим представляется необходимой разработка и принятие законов "О мобилизации" и "О военном положении". Причем в последнем должна быть четко изложена характеристика конкретных оснований для введения военного положения, т.е. в случае реальной военной угрозы или вооруженного нападения на Республику Беларусь, а также условий и порядка его отмены. Этот вопрос является актуальным еще и потому, что с введением военного или чрезвычайного положения на конституционном уровне (ст.63) предусмотрены определенные ограничения прав и свобод граждан Республики Беларусь.

Управление обществом и государством, находящимся в состоянии обороны, – сложный процесс, который проходит в условиях быстроменяющейся обстановки. Военное время требует незамедлительной и адекватной реакции Главы государства – Главнокомандующего Вооруженными Силами и всех органов власти на действия агрессора. Любая, даже самая незначительная ошибка в принятии управленческого решения может привести к значительным людским потерям и непредсказуемым последствиям. В условиях войны и жесткого лимита времени, отпущенного на принятие решений, такие ошибки не могут не возникать. Однако все же существует возможность если не полного их устранения, то, по крайней мере, сведения к необходимому минимуму. Эта возможность может быть реализована путем разработки еще в мирное время пакета основных законов военного времени. Нормы, изложенные в таких законах, могли бы охватить правовым воздействием наиболее значимые общественные отношения, возникающие с началом войны. Приняв пакет законов военного времени в мирный период, государство обеспечит организованный, четкий и слаженный перевод эконо-

мики страны на военные рельсы, а также устойчивое функционирование всего государственного механизма во время вооруженного противостояния агрессору.

Неотложной задачей на сегодняшний день является и практическая реализация ст.57 Конституции Республики Беларусь, предусматривающей право граждан на замену военной службы альтернативной. Необходимо отметить, что до настоящего времени не определено, какие основания (религиозные или иные) могут быть при этом признаны противоречащими исполнению обязанностей военной службы, какова процедура установления действительности таких оснований и кто принимает решение о замене военной службы альтернативной. Не решены и вопросы практической организации такой службы, не определены ее продолжительность и ответственность за уклонение от нее. Необходимо заметить, что нерешенность этих проблем отрицательно сказывается на комплектовании Вооруженных Сил Республики Беларусь по призыву.

При разработке проекта закона Республики Беларусь “Об альтернативной службе” следует учесть как зарубежный опыт (например, Франции, Германии) правового регулирования этих вопросов, так и опыт решения данной проблемы в бывшем СССР. Достаточно вспомнить, что в 20–30-е г. в СССР существовал институт освобождения от военной службы с заменой ее на альтернативную для граждан, не имеющих возможности по своим религиозным убеждениям принимать участие в военной службе. Это было предусмотрено Декретом ВЦИК от 4 января 1919 г. “Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям”, а в последующем закреплено в законах об обязательной военной службе 1925 и 1930 г.

Как известно, действующее законодательство предусматривает два вида военной службы: по призыву и по контракту. Первый способ является традиционным для армии большинства государств мира и позволяет в короткое время укомплектовать Вооруженные Силы и другие войска солдатами и сержантами. Однако необходимо заметить, что современная демографическая и социальная обстановка не всегда способствует этому. По данным российских социологов, на протяжении последних лет интерес призывников к военной службе неуклонно падает. Решить эту и другие проблемы в Республике Беларусь призвана военная служба по контракту. Вместе с тем вопрос о правовой природе такого соглашения пока недостаточно разработан. Обычно контрактом именуется вид трудового договора, детально регулирующий отношения сторон: их права, обязанности и взаимную ответственность. Его преимущество состоит в том, что он позволяет максимально индивидуализировать и конкретизировать соглашение о труде на основе сочетания интересов нанимателя и контрактанта, стабилизировать договорные условия, устранить дефекты правового регулирования перевода на другую работу и т.д. Условия действия контракта применительно к Вооруженным Силам во многом ограничены такой особенностью военной службы, как детальная ее регламентация в нормативных актах. Контракт в военной сфере – своего рода разновидность административного договора. Он дает возможность укрепить интерес к военной службе, повысить ответственность военнослужащих за порученное дело, а также избавиться от бесперспективных и нерадивых.

На сегодняшний день в белорусской армии проходят службу около 70 тыс. военнослужащих, что составляет 0,8% от численности населения республики. Укомплектованность офицерскими кадрами составляет более 83%. В армии проходят службу около 11 тыс. контрактников, что составляет четвертую часть общего количества солдат и сержантов<sup>5</sup>. Однако надо заметить, что сложившаяся в армии ситуация далеко не безоблачна. Практика свидетельствует об имеющейся на сегодняшний день тенденции к со-

кращению числа желающих служить по контракту, особенно на первичных офицерских должностях, где некомплект составляет более 2 тыс. офицеров. Поэтому совершенствование законодательства о военной службе по контракту должно быть одним из приоритетных направлений в военно-правовой реформе.

Таким образом, подводя итоги, необходимо отметить, что основы правового обеспечения белорусской армии уже созданы. Дальнейшее совершенствование нормативной регламентации организации и деятельности Вооруженных Сил Республики Беларусь и проведение на этой основе их глубокого и качественного преобразования необходимо связывать с разработкой и реализацией концепции военно-правовой реформы, что, в свою очередь, позволит кардинально решить и многие другие вопросы военного строительства.

<sup>1</sup> Чумаков А. П. На страже Республики Беларусь // Белорусская думка. 1998. №2. С.3–11.

<sup>2</sup> Косенко А. Главные направления и пути обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь // Во славу Родины. 1998. 21 февраля.

<sup>3</sup> Военная политика Республики Беларусь / Под ред. В.Н.Воротынского. Мн., 1994. С. 4.

<sup>4</sup> Там же. С. 6.

<sup>5</sup> Безвесельный А. Вооруженные Силы – гарант суверенитета и безопасности Беларуси // Во славу Родины. 1999. 18 февраля.

