

*Рекомендовано к опубликованию
Редакционно-издательским советом
ВНИИ МВД России*

**И. А. Смородинскова
А. В. Быков**

Рецензенты:

В.Я. Кикоть, доктор юридических наук, профессор
(Московский университет МВД России)
А.Н. Дюков, кандидат технических наук
(Московский институт экономики и права)

НАЦИОНАЛЬНАЯ ГВАРДИЯ США: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

МОНОГРАФИЯ

Смородинскова И.А., Быков А.В.

Национальная гвардия США: организационно-правовой аспект деятельности: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2004. – 97 с.

Проведено комплексное изучение правовых и организационных основ деятельности Национальной гвардии США. Проанализированы история развития этого вида вооруженных сил Соединенных Штатов, его задачи и функции, сформулированы тактические принципы деятельности Национальной гвардии, изучены порядок комплектования и прохождения службы, профессиональная подготовка личного состава, а также возможность использования опыта Национальной гвардии в отечественных условиях.

Для сотрудников правоохранительных органов, научных работников, преподавателей, студентов юридических вузов.

УДК 351.743

© Государственное учреждение
«Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России», 2004

ВВЕДЕНИЕ

Опасность возникновения локальных вооруженных конфликтов, возросшая угроза террористических актов, технологических и экологических катастроф в связи с распространением опасных производств создают предпосылки для поиска новых путей повышения эффективности деятельности системы обеспечения национальной безопасности России. Данная проблема имеет актуальное значение не только для Российской Федерации – всегда и во всех государствах она относилась и относится к числу наиболее важных. Поэтому во всем мире постоянно идет интенсивный поиск оптимальных моделей организации и управления силами обеспечения внутренней безопасности государства, совершенствуется их правовая база, стратегия и тактика функционирования.

В этой связи особую актуальность приобретает изучение зарубежного опыта строительства и функционирования структур, подобных внутренним войскам МВД России, их нормативно-правовой базы и организационно-правовых основ деятельности. За рубежом, в первую очередь в США, имеется богатый опыт эффективного применения вооруженных сил для разрешения внутрисударственных конфликтов, борьбы с терроризмом и организованной преступностью. Деятельность вооруженных сил в этой сфере детально регламентирована американским законодательством и отличается четко организованным взаимодействием с полицейскими формированиями как в центре, так и на местах.

Для отечественных правоохранительных органов представляет большой практический интерес изучение организационно-правовых основ деятельности Национальной гвардии – организованного резерва вооруженных сил США и одновременно важного элемента полицейской системы Соединенных Штатов.

О том внимании, которое уделяет военно-политическое руководство Соединенных Штатов Национальной гвардии, говорят следующие слова бывшего министра юстиции Р. Кларка: «Если мы хотим, чтобы у нас продолжала существовать наша федеральная система, именно Национальной гвардии предстоит подавлять внутренние беспорядки, не дожидаясь, пока будут вызваны федеральные войска»¹.

¹ Внутренние войска (структуры им подобные) в системе обеспечения внутренней безопасности зарубежных государств (1945 – 1997) / Под ред. В.С. Гафарова, В.А. Золотарева. М., 1998. С. 60.

Являясь резервным компонентом вооруженных сил США, личный состав Национальной гвардии участвовал во всех войнах и боевых операциях, которые вела Америка (в Корее, Вьетнаме, Афганистане, Югославии, Ираке). Вместе с тем Национальная гвардия является довольно эффективным инструментом в борьбе с наркобизнесом, основной «ударной силой», используемой при чрезвычайных обстоятельствах: в период массовых беспорядков, эпидемий, эпизоотий, экологических и техногенных катастроф.

На основе этого опыта в США разработан правовой комплекс юридических документов, определяющий роль и место вооруженных сил в системе внутренней безопасности этого государства.

К сожалению, в России этот процесс еще только набирает силу. Проблема создания юридической базы для использования Вооруженных сил РФ во внутрисударственных конфликтах, привлечение вооруженных формирований для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, их участие в борьбе с терроризмом, поиск оптимальных путей соотношения затрат на поддержание современной армии в ходе проведения военной реформы в России, продолжающиеся дискуссии по поводу перехода к профессиональной армии, становление альтернативной гражданской службы заставляют в современных условиях обращаться к опыту западных государств. Поэтому в нашей работе будут исключены вопросы внешнего использования Национальной гвардии и рассмотрены только «внутренние» аспекты ее деятельности, практика применения ее частей и подразделений внутри страны и законодательное обеспечение ее действий.

Национальная гвардия имеет своеобразную структуру, механизм управления, формирования и подготовки кадров, что позволяет ей успешно действовать как в гражданской, так и в военной сферах. Будучи частью национальных систем обороны и обеспечения правопорядка, Национальная гвардия тем не менее решает массу задач в интересах местных органов власти.

Поэтому представляется целесообразным подробно рассмотреть деятельность этого резервного компонента, сконцентрировав внимание на организационно-правовых аспектах деятельности Национальной гвардии в обеспечении внутренней безопасности США.

Г л а в а I

РОЛЬ И МЕСТО НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ, ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ США

§ 1. Исторические условия возникновения и основные этапы развития Национальной гвардии США

Национальная гвардия США (далее – НГ) – чисто американское явление, имеющее богатый исторический опыт. Ее прообразом явилась колониальная милиция, первая военная организация на Североамериканском континенте, которую с полным правом можно назвать американским феноменом, возникшим ранее самого государства, в середине XVII в.

Причины, обусловившие ее возникновение, условно можно разделить на внешние и внутренние. К внешним относятся неоднократные попытки властей метрополии ликвидировать созданные в Новом Свете поселения, избравшие самостоятельный путь развития и, в конечном счете, превратить Североамериканский континент в аграрно-сырьевой придаток Британской империи. Внутренние причины были связаны с попыткой захвата колонистами земель коренного населения – индейцев, которые оказывали поселенцам ожесточенное сопротивление¹.

Система комплектования вооруженных отрядов североамериканских колоний имела два характерных признака, отличающих ее от системы комплектования армий основных европейских государств, сложившейся к середине XVII в.

В то время как армии стран Западной Европы комплектовались путем найма и были в большинстве своем постоянными, власти колоний взяли за основу милиционный принцип комплектования. Это объяснялось незначи-

тельной численностью населения колоний, задачами, которые вменялись в обязанность вооруженным отрядам милиции, нехваткой средств для поддержания постоянной армии. Поэтому служба в колониальной милиции считалась обязательной для всего мужского населения колоний в возрасте от 16 до 60 лет, за исключением некоторых категорий лиц (например, священников)². Об этом свидетельствует, например, соответствующий приказ властей города Бостона от 12 апреля 1631 г. В нем говорилось, что в городе устанавливается «вахта четырех», которая должна вестись в районах Дочестер и Ватертон³.

Первое официально зарегистрированное воинское формирование было создано на территории колонии Массачусетс в 1636 г. и получило название Старый Северный полк Массачусетса. Позднее аналогичные формирования возникли в Мериленде и Вирджинии.

Начальный этап развития Национальной гвардии характеризуется появлением первых вооруженных отрядов, комплектуемых на основе обязательной военной службы. Каждая колония Нового Света имела свои милиционные отряды, создаваемые непосредственно из ее жителей, которые подчинялись губернатору.

На всем протяжении рассматриваемого периода у милиции не была введена единая форма одежды и вооружение, отсутствовало и военное законодательство, определявшее порядок проведения боевой подготовки, направления ее использования.

В противовес организованной (официальной) милиции в Северной Америке также возникли отряды волонтеров, комплектуемые на добровольной основе из зажиточных колонистов. В силу этого они сами обеспечивали себя оружием, боеприпасами, снаряжением. В американской исторической литературе для обозначения этой категории формирований употребляется термин «минитмэны» («воины на час»). Отряды минитмэнов не подчинялись властям колоний и существовали независимо. Иногда они действовали в составе формирований, располагаясь в ходе боевых действий на флангах или выполняя функции прикрывающего. Существенным отличием волонтерных формирований было то, что они включали два рода войск – пехоту и кавалерию, тогда как организованная милиция – только пехоту.

С началом в 1775 г. войны за независимость из отрядов колониальной милиции был сформирован костяк регулярной армии, который принял самое активное участие в разгроме английских войск. Подобный порядок комплектования осуществлялся на основе квот, т. е. каждая колония должна была поставить в регулярную армию определенное количество рот. Их численность устанавливалась пропорционально численности населения коло-

¹ См.: Роголев А.П. Развитие и применение сухопутных войск Национальной гвардии США: Дис... канд. ист. наук. М., 1990. С. 12.

² См.: Huston J. The Sinevs of War: Army Logistics 1775-1953. Wash., 1966. P. 4.

³ См.: Dupuy R.E. The National Guard: A Compact History. Wash., 1971. P. 3.

нии. Таким образом, на период войны колониальная милиция становилась частью регулярной армии. Этот принцип используется военным командованием США и в настоящее время. Как и солдатам регулярной армии, вновь поступающим на военную службу милиционерам выплачивалось единовременное денежное пособие, в дальнейшем они получали денежное и натуральное довольствие и вознаграждение после окончания срока службы.

Регулярную армию, созданную поначалу из отрядов милиции, отличал разнородный национальный состав и вооружение. В отрядах милиции служили англичане, шотландцы, ирландцы, немцы, голландцы, французы, негры, индейцы, оснащенные самым разным оружием – от мечей и кинжалов до карабинов. Несмотря на эти особенности, уровень боеспособности отрядов милиции и моральный дух личного состава были довольно высоки. Американцы проявляли стойкость в бою, уверенность в победе, хорошо ориентировались на знакомой местности, искусно владели оружием, применяли самые разнообразные виды боя, их действия отличались инициативой.

Наиболее полно военно-политические взгляды американского руководства того времени были выражены первым президентом США Дж. Вашингтоном в документе «Соображения о реорганизации армии на мирное время», определившем в том числе и дальнейший путь развития колониальной милиции. Главные идеи Вашингтона сводились к тому, чтобы создать мобильную, сравнительно немногочисленную, но хорошо вооруженную и обученную армию, способную решать задачи внутри страны и за ее пределами. Наряду с регулярными войсками предполагалось сохранить отдельные милиционные формирования в штатах, на которые распространялись бы единые принципы организационной структуры, боевой подготовки, тактики и вооружения. Эти положения нашли отражение в первом Законе о милиции 1792 г., определившем ее статус.

В законе говорилось, что «каждый физически здоровый, белый гражданин США, мужского пола, от 18 до 65 лет может быть зачислен на службу в милицию»⁴. Ее дивизии, бригады, полки, батальоны должны существовать в каждом штате. Каждый милиционер сам обеспечивал себя оружием, снаряжением и обмундированием. Законом предусматривался и призыв милиции президентом на определенный срок, но не более 3 месяцев в году. Президент не имел права отправлять милиционные формирования за пределы Соединенных Штатов. Ответственность за уровень дисциплины и боевой подготовки возлагалась на власти штатов.

Основными задачами милиции в тот период становятся поддержание порядка в штате (ввиду отсутствия регулярных полицейских формирова-

ний); борьба с забастовками, принимающими все больший размах; поиск, поимка и конвоирование беглых рабов; урегулирование конфликтов, возникающих на религиозной почве.

Таким образом, Закон 1792 г. официально зафиксировал существование и давал возможность дальнейшему развитию нового компонента армии – милиции штатов, которая активно участвует в процессе поддержания стабильности внутри молодого американского государства.

К серьезным недостаткам закона о милиции следует отнести следующие аспекты: в нем не была предусмотрена дисциплинарная ответственность граждан-солдат, не оговаривался порядок боевой подготовки, не устанавливалась единая форма одежды.

Ограниченные возможности применения, низкий уровень боеспособности и дисциплины милиционных отрядов привели в 1850 г. к их роспуску. Вместе с тем в целом ряде штатов получила развитие волонтерная милиция. Ее формирования приступили к проведению совместно с регулярными войсками боевой подготовки. Власти некоторых штатов законодательно утвердили ее в качестве войск штатов.

Таким образом в середине XIX в. было положено начало изменению в системе комплектования милиции штатов – в течение непродолжительного времени все штаты перешли на добровольный принцип комплектования своих войск.

После окончания Гражданской войны (1861–1865 гг.) между Севером и Югом начался новый этап в развитии Национальной гвардии: численность личного состава милиции штатов возросла до 90 тыс. человек⁵. В то время все чаще вводится в оборот термин «национальная гвардия», на офицерские должности назначаются ветераны, прошедшие школу Гражданской войны. Боевой подготовке уделяется самое серьезное внимание: быстрыми темпами пошло строительство учебных центров и летних тренировочных лагерей, которые становились неотъемлемой частью подготовки милиционных формирований.

Постоянный интерес к проблемам строительства милиции стало проявлять военное министерство, командируя во все формирования милиции своих представителей, выполнявших задачи инструкторов.

Этот период можно охарактеризовать как время расцвета милиции штатов. Этому также способствовало выдвижение Соединенных Штатов на ведущие позиции в мировом промышленном производстве, что вызвало определенные изменения в соотношении мировых сил, позволяющие американцам выступить за новые рынки сбыта для утверждения своего экономического господства с позиции силы.

⁴ American Military History. Wash., 1969. P. 108-109.

⁵ См.: Dupuy R.E. The National Guard: A Compact History. P. 48.

Испано-американская война 1898 г. была первой войной, в которой милиционные формирования участвовали за пределами США. Их применение объяснялось несколькими причинами: малочисленностью регулярной армии, ее разбросанностью по всей территории страны, слабой подготовкой и отсутствием должного опыта участия в боевых действиях. Поэтому военным командованием было принято решение о создании смешанных формирований, состоящих из регулярных и милиционных частей.

Испано-американская война ускорила процесс сближения уровней развития регулярной армии и милиции. Она показала, что американская армия остро нуждается в хорошо подготовленных резервах. В связи с этим после окончания войны военным министром Э. Руттом в 1903 г. на рассмотрение конгресса была передана программа реорганизации милиции, составленная сенатором Ч. Диком. Впоследствии, став законом, она вошла в историю как «Закон Дика» и явилась совершенно новым элементом законодательства в истории США, положившим конец существованию старой милиционной системы и закрепившим возникновение качественно иного компонента вооруженных сил – Национальной гвардии.

В своей программе Ч. Дик предлагал полный пересмотр предложений Закона о милиции 1792 г. Вся милиция делилась теперь на две категории: национальную гвардию (организованную милицию) и резервную милицию. В законе также говорилось, что не более, чем за 5 лет Национальная гвардия должна быть организована и оснащена по типу регулярной армии⁶.

Для выполнения этой программы предусматривался целый ряд мер: выделялись федеральным правительством специальные фонды; дважды в месяц должны были проводиться занятия боевой подготовкой, а в летнее время – лагерные сборы; из кадровых частей выделялись инструкторы для Национальной гвардии; организовывались совместные с регулярными частями маневры; вводилась равная с личным составом регулярной армии оплата за участие в обучении и тренировочных лагерях; для личного состава гвардии открывался широкий доступ в военные училища.

Значительным событием межвоенного периода было принятие конгрессом 15 июня 1933 г. закона, согласно которому Национальная гвардия оставалась войсками штатов – по своей структуре и системе комплектования. Вместе с тем она становилась неотъемлемой частью армии, и только президенту давалось право ее призыва на федеральную службу после объявления конгрессом чрезвычайного положения. Кроме того, Закон 1933 г. отделил Национальную гвардию от остальной части резервных компонентов, давая

офицерам и рядовым НГ федеральный статус, предусматривающий равные с офицерами регулярной армии права, что не было сделано в отношении других резервов армии.

В августе 1940 г. президентом Ф. Рузвельтом НГ была призвана на федеральную службу в полном составе на основе нового закона об обязательной воинской повинности. 18 подготовленных и вооруженных дивизий Национальной гвардии в качестве регулярных войск приняли участие в боевых действиях в Европе и на Тихом океане во время Второй мировой войны.

После окончания войны часть личного состава НГ была демобилизована, за исключением лиц, которые уже заключили контракт о службе со сроками от одного года до трех лет. 13 октября 1945 г. военным министерством были утверждены положения по реорганизации Национальной гвардии. В соответствии с законом она имела двойной статус. НГ США являлась резервным компонентом сухопутных войск и в случае вражеского нападения или национальной катастрофы должна быть отмобилизована, вооружена и готова к ведению боевых действий. В то же время НГ каждого штата обеспечивала федеральное военное командование личным составом, контролировала порядок и общественную безопасность в пределах штатов, особенно в кризисных ситуациях.

Согласно положениям, утвержденным военным ведомством, федеральное правительство должно было оказывать активную поддержку частям Национальной гвардии. Под этим подразумевалось оказание условий для занятий военной подготовкой, выделение денежных средств на содержание личного состава, закупку обмундирования, оружия, снаряжения. Впервые предусматривался вклад федеральных средств в строительство учебных центров НГ.

Сохранение и укрепление после Второй мировой войны массовых вооруженных сил потребовало для их обеспечения создания многочисленных резервов. В связи с этим военным командованием был разработан специальный закон о дальнейшем совершенствовании резервов, утвержденный конгрессом 9 июля 1952 г., а затем дополненный Законом 1955 г.⁷

С принятием этих законов значительным изменениям подверглись системы комплектования и боевой подготовки, улучшилась техническая оснащенность, изменились место и роль НГ в системе вооруженных сил. Поэтому следует считать, что с середины 50-х годов начинается важный этап второго периода в развитии Национальной гвардии. Теперь она стала комплектоваться не только ветеранами, прослужившими определенный срок в

⁶ См.: Рогалев А.П. Указ. соч. С. 29.

⁷ См.: Department of Defense Annual Report of the Secretary of Defense. July 1, 1958 to June 30, 1959. Wash., 1960. P. 56-57.

регулярных войсках, но и 18-летними новобранцами, прошедшими 6-недельный курс начальной военной подготовки.

Импульсом для дальнейшего развития НГ стало принятие в 1959 г. концепции «единой армии», которая предусматривала, что части и соединения резервных компонентов должны были иметь аналогичные с регулярными формированиями организацию, вооружение и боевую технику, систему боевой подготовки. Однако опыт перевода на положение регулярных войск ряда частей Национальной гвардии показал недостаточную отработанность положений концепции.

Предпосылки для дальнейшего повышения уровня боевой и мобилизационной готовности формирований Национальной гвардии возникли в начале 70-х годов прошлого столетия в связи с переходом вооруженных сил на добровольную систему комплектования и принятием военно-политическим руководством США концепции «единые силы», в которой были заключены основополагающие принципы строительства вооруженных сил, используемые и в настоящее время. Положения концепции предусматривают единое планирование и финансирование регулярных и резервных сил по таким позициям, как комплектование личным составом, оснащение оружием и техникой, боевая подготовка, выработка единых критериев в оценке боевой и мобилизационной готовности⁸.

Таким образом, есть все основания считать, что с принятием этой концепции наступил новый, третий период в развитии Национальной гвардии, в течение которого она постепенно превращается из резерва регулярной армии в ее полноправного партнера, способного выполнять единые с ней задачи. Это результат совместного боевого опыта, приобретенного национальными гвардейцами во время участия в локальных войнах и конфликтах во Вьетнаме, Корее, Ираке, Афганистане, Югославии.

В настоящее время Национальная гвардия представляет собой боеготовые, укомплектованные приписным личным составом, оснащенные оружием и техникой и организованные по структуре регулярных войск соединения, части и подразделения сухопутных войск и военно-воздушных сил.

По мнению бывшего председателя Совета по вопросам развития резервных компонентов Деборы Р. Ли, подразделения Национальной гвардии «должны быть боеспособными, быстромобилизуемыми, приемлемыми по затрачиваемым средствам и соответствовать стоящим перед ними задачам»⁹.

⁸ См.: Путилин Б.Г., Богданов В.Р., Роголев А.П. Вооруженные силы США: история и современность. М., 1991. С. 541.

⁹ Печуров С. Резервные компоненты вооруженных сил США // Зарубежное военное обозрение. 1995. № 2. С. 7.

§ 2. Роль и место Национальной гвардии в системе обеспечения национальной безопасности США

Безопасность является постоянной заботой человечества на протяжении всего периода его развития. В настоящее время проблемы безопасности приобрели принципиально новые черты. Современный мир многолик, динамичен и полон острых противоречий – политических, социальных, экономических, военных, экологических, быстро перерастающих в глобальные проблемы. С их проявлениями все население нашей планеты сталкивается каждый день и час. Поэтому обеспечение безопасности является ежедневной заботой политического руководства любой страны мира.

Исторически сложилось так, что все вопросы обеспечения безопасности находились в исключительном ведении государственной власти. Государство как единая политическая организация общества с момента своего появления вынуждено постоянно уделять неослабное внимание вопросам обеспечения безопасности. Причем, если ранее речь шла, преимущественно, о военной защите интересов конкретного государства, то в XX в., особенно после окончания второй мировой войны, все более широкой заботой правительств стран мира становится защита от иных видов угроз населению своих государств и человечеству в целом.

После окончания Второй мировой войны США заняли лидирующие позиции в мировой экономике и политике и стремились их сохранить. Если в европейских государствах вопросы обеспечения безопасности законодательно сводились в основном к защите конституционного строя и территориальной целостности, в том числе и колониальных владений, то США должны были создать новый подход к пониманию проблем национальной безопасности своих граждан и их экономических интересов во всем мире. Это в свою очередь потребовало разработки целостной системы законодательных нормативных актов, создаваемых в русле единой концепции, получившей в дальнейшем название концепции национальной безопасности.

На протяжении XX в. Соединенные Штаты несколько раз пересматривали концепцию национальной безопасности¹⁰. Правительство США гибко реагировало на малейшие изменения в мире, которые после Второй мировой войны были тесно связаны со стремлением американского руководства сохранить международные позиции и масштабы своего влияния, проводить стратегию «отбрасывания коммунизма», установить контроль над политическими процессами в странах третьего мира сначала с помощью силы, а

¹⁰ См., напр.: Ананичук В.Я., Путилин Б.Г. Система обеспечения национальной безопасности (на примере Соединенных Штатов Америки). М., 1998; Манилов В. Система национальной безопасности: зарубежный опыт // Зарубежное военное обозрение. 1995. № 10.

затем политических и экономических средств. Причем оно ориентировалось на использование силы в глобальном масштабе. «Национальная безопасность сегодня, – указывалось в первом докладе министра обороны США конгрессу, не может ограничиваться лишь Соединенными Штатами. Она должна охватывать весь мир»¹¹.

Официальные основы обеспечения национальной безопасности США были заложены в Законе Соединенных Штатов от 26 июля 1947 г. № 257 «О национальной безопасности». Он стал прообразом многих подобных законодательных актов европейских, азиатских и латиноамериканских стран, дружественных США. В. Манилов отмечает, что этот закон определял систему национальной безопасности как интеграцию вопросов внутренней, внешней и военной политики в интересах взвешенного подхода к проблемам использования различных военных и невоенных средств¹².

Принятием 26 июля 1947 г. Закона США № 257 «О национальной безопасности» американский законодатель определил функции федеральных органов обеспечения национальной безопасности, силы и средства, привлекаемые к выполнению этой важнейшей задачи, но в самом законе не был представлен механизм реализации этих функций. Создание эффективно функционирующей системы обеспечения национальной безопасности государства стало первоочередной задачей политического руководства страны.

В 70-х годах в понятие «национальная безопасность» американские специалисты стали включать не только военные, но и сопряженные с ними экономические и социальные аспекты. По словам М. Тэйлора, председателя комитета начальников штабов вооруженных сил США в те годы, «в повестке дня текущих забот фигурирует слишком много гражданских угроз – рост народонаселения, инфляция, спад производства, нехватка ресурсов, потеря доверия к правительству. Не только причины и следствия такого рода угроз не имеют в целом военного характера, но и средства их решения мало что могут позаимствовать у военной мощи, олицетворяемой вооруженными силами»¹³.

На рубеже 80-90-х годов прошедшего столетия американские политологи пришли к выводу о том, что необходимо расширить содержание понятия «национальная безопасность», так как идея, лежавшая в основе концепции безопасности Запада, – сдерживание Советского Союза – потеряла свою актуальность.

В новых геополитических и геостратегических условиях американское военно-политическое руководство пришло к выводу о наличии следующих угроз национальной безопасности Соединенных Штатов.

Первая угроза – новая ядерная опасность. После окончания «холодной войны» опасность всеобщего ядерного конфликта снизилась практически до нуля. Новую ядерную угрозу для США представляют террористы, имеющие ядерное оружие, небольшое количество боезарядов в государствах, не входящих в круг ядерных держав, а также возможные акты террора на ядерных и других особо опасных объектах. Если продолжится распространение ядерного оружия, то этот вид угрозы будет возрастать из-за труднопредсказуемого поведения руководства новых обладателей ядерного оружия. Ограниченное количество ядерных средств не снижает опасности, так как одна боеголовка может уничтожить город, а несколько – привести к национальной катастрофе.

Вторая угроза – региональные этнические и религиозные конфликты. Они не угрожают существованию Соединенных Штатов, но потенциально опасны для жизненно важных интересов Америки, ее союзников и друзей, а также американским ценностям.

Первые две угрозы являются традиционными при разработке стратегии национальной безопасности. Но в новом мире США приходится расширить свои представления о национальной безопасности и быть готовыми к отражению новых угроз.

К ним относится третья угроза – сложность определения в изменившихся условиях экономических задач, отражающих американские национальные интересы в области безопасности. Следовательно ключом безопасности США должно стать экономическое процветание¹⁴.

Четвертая угроза состоит в появлении экстремистских движений, угрозе глобального терроризма. События 11 сентября 2001 г. наглядно продемонстрировали, что сверхдержаве трудно будет обеспечивать безопасность и стабильность своего развития без готовности к проведению военно-полицейских операций не только на территории США, но и за их пределами.

В современных условиях задача создания системы обеспечения национальной безопасности (СОНБ), по мнению американских специалистов, подразумевает комплексный подход к реализации решений в политике, экономике, обороне, науке и технике, экологии, культуре и других сферах жизни и деятельности, связанных с обеспечением безопасности граждан, общества и государства.

¹¹ First Report of the Secretary of Defense. Wash., 1948. P. 13.

¹² См.: Манилов В. Система национальной безопасности: зарубежный опыт // Зарубежное военное обозрение. 1995. № 10. С. 2.

¹³ Orbis. Winter 1975. № 4. P. 1011.

¹⁴ См.: Ананичук В.Я., Путилин Б.Г. Указ. соч. С. 38.

Словарь военных или близких к ним по значению терминов, изданный министерством обороны США, трактует национальную безопасность как военный потенциал, способный «успешно противостоять враждебным или разрушительным действиям извне или изнутри, открыто или тайно»¹⁵.

Согласно официальным американским документам «национальная безопасность» государства означает его «способность сохранять в неприкосновенности свою территорию, поддерживать на приемлемых условиях экономические отношения с другими странами, отстаивать свои институты и способ правления от внешних и внутренних угроз»¹⁶. Для ее обеспечения американское руководство считает необходимым: «а) военное превосходство над любым иностранным государством или группой государств; б) прочные внешнеполитические позиции; в) военную организацию, способную успешно противостоять военным или подрывным действиям извне или изнутри, в открытой или скрытой форме»¹⁷.

Характерной особенностью американской системы обеспечения национальной безопасности является традиционное применение частей вооруженных сил (главным образом сухопутных войск, морской пехоты и Национальной гвардии) для подавления гражданских беспорядков. Отчасти это объясняется отсутствием в американской системе обеспечения национальной безопасности специально подготовленных федеральных военизированных полицейских сил для решения этой задачи, что обусловлено особыми историческими условиями формирования американской государственности.

Американская система обеспечения внутренней безопасности (СОВБ) является составной частью СОНБ и состоит из 2 уровней: федерального и субъектов федерации – штатов. Это две самостоятельные, относительно независимые друг от друга подсистемы.

Первый уровень американской системы обеспечения внутренней безопасности (федеральный) является основным.

Второй уровень СОВБ – региональный (уровень штатов) – является базовым. Его основу составляют правоохранительные органы административно-территориальных единиц США: штатов, городов, графств (округов), а также части Национальной гвардии, дислоцированные на территории штата.

Национальная гвардия как составная часть вооруженных сил США полностью входит в основную подсистему (1 уровень) американской системы

обеспечения внутренней безопасности. Вместе с тем ее отдельные части, дислоцированные на территории конкретного штата, являются одной из важнейших и самой многочисленной составляющей базовой подсистемы обеспечения внутренней безопасности страны.

Национальная гвардия занимает особое место в системе вооруженных сил США. Это один из компонентов резерва американской армии, служащего для мобилизационного развертывания вооруженных сил Соединенных Штатов, создания новых частей и соединений и восполнения потерь в ходе боевых действий. В то же время войска Национальной гвардии применяются для решения внутрисоединительных задач, выполняя ряд важных полицейских функций.

Войска Национальной гвардии имеются во всех штатах и в мирное время находятся в распоряжении губернаторов, по решению которых могут привлекаться для ликвидации последствий стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, борьбы с беспорядками, наркобизнесом, терроризмом, защиты частной собственности и ряда других задач. Численность личного состава Национальной гвардии для каждого штата устанавливается пропорционально общей численности его населения.

В случаях, когда губернаторы штатов не могут самостоятельно справиться с возникшими чрезвычайными обстоятельствами, они вправе запросить федеральную помощь, а Президент США обязан ее предоставить¹⁸. Президент США может ее оказать и самостоятельно, если, по его мнению, обстановка в конкретном штате угрожает национальной безопасности США.

Национальная гвардия комплектуется на добровольной основе из «благонадежных» граждан в основном среднего класса, приверженных демократическим ценностям Соединенных Штатов. Ее части и подразделения формируются по территориальному принципу, по которому личный состав проживает в районе формирования и в случае приведения подразделения в готовность может в кратчайшие сроки прибыть к месту сбора. Сроки приведения в готовность сокращаются за счет того, что обмундирование и снаряжение выдается личному составу на руки и хранится дома. Боевая подготовка личного состава Национальной гвардии США в настоящее время все больше осуществляется по принципу «воскресной службы», т. е. в свободное от основной работы время.

В мирное время формирования сухопутных войск и военно-воздушных сил Национальной гвардии являются вооруженными силами штатов, на территории которых они дислоцируются, находятся в подчинении губерна-

¹⁵ Внутренние войска (структуры им подобные) в системе обеспечения внутренней безопасности зарубежных государств. С. 7.

¹⁶ Department of Defense Dictionary of military and associated terms. Wash., 1984. P. 244.

¹⁷ Ibid. P. 222.

¹⁸ См.: Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 28.

торов этих штатов и используются ими для обеспечения внутренней безопасности.

Правовая база использования Национальной гвардии во внутригосударственных операциях представляет собой сложную систему гражданских и военных законодательных актов США и позволяет выделить из них четыре основных вида задач, возлагаемых американским законодателем на НГ при проведении внутригосударственных операций.

1. *Ликвидация последствий стихийных бедствий.* В подобных операциях (в военной науке США «операция» трактуется как выполнение любых военных задач стратегического, тактического, учебного или административного характера) части и подразделения Национальной гвардии участвуют с момента ее создания. В настоящее время на федеральном уровне и уровне штатов разработаны и осуществляются программы помощи в ликвидации последствий стихийных бедствий, имеющих как естественные причины возникновения (землетрясения, тайфуны, наводнения), так и искусственные (террористические акты, катастрофы, взрывы, пожары и т.д.).

2. *Содействие в охране окружающей среды.* Для выполнения задач этого вида Национальная гвардия стала активно привлекаться с 60-х годов XX в. Бывшая администрация Б. Клинтона рассматривала охрану окружающей среды в качестве одной из приоритетных задач. Как следствие, в рамках министерства обороны США была создана новая управленческая структура во главе с помощником заместителя министра по вопросам безопасности окружающей среды. Соединения и части вооруженных сил США в основном занимаются ликвидацией последствий загрязнения прежде всего своей же деятельности или своих предшественников.

3. *Обеспечение законности и правопорядка.* Задачи данного вида внутригосударственных операций включают в себя действия Национальной гвардии по ликвидации гражданских беспорядков и создание условий для полной нормализации обстановки. Хотя основная ответственность за поддержание правопорядка возлагается на законодательные органы и губернаторов штатов, Конституция США в ст. 4 раздела 4 гарантирует каждому штату защиту от «вторжения, а по ходатайству законодательного собрания или исполнительной власти (когда законодательное собрание не может быть создано) – и от внутреннего насилия»¹⁹.

4. *Помощь местным властям.* Уставы и наставления вооруженных сил США предписывают командирам и начальникам всех степеней поддерживать тесные контакты с населением и гражданскими властями штатов, графств, округов, в которых дислоцируются части Национальной гвардии.

Содействие местным властям оказывается в виде различных программ, разработанных на федеральном уровне, уровне штатов, местном уровне. Их суть сводится к участию гвардейцев в общественных работах, осуществлении небольших местных хозяйственных проектов; содействию в обучении гражданских лиц; в рекламе здорового образа жизни, помощи в проведении праздничных церемоний, различного рода патриотических мероприятий и т.п. По мнению американского военного руководства, «это должно способствовать укреплению связей между вооруженными силами страны и американским народом, генерировать общественную поддержку вооруженным силам»²⁰.

Деятельность в рамках трех первых направлений обычно носит характер чрезвычайных мер. При этом поддержка гражданских правоохранительных органов силами и средствами военного ведомства охватывает такие жизненно важные для общества сферы, как борьба с терроризмом, воспрепятствование распространению наркотиков, обеспечение общественной безопасности, подавление гражданских беспорядков.

В тех случаях, когда возникает необходимость в помощи гражданским властям со стороны военных структур, первые, как правило, просят привлечь части и подразделения сухопутных войск национальной гвардии. Считается, что сухопутные войска НГ располагают развитой структурой боевого и тылового обеспечения, они наиболее технически оснащенные и подготовленные к действиям в условиях различных аварий, катастроф и т.п. Согласно статистике последних лет наиболее частой причиной привлечения сухопутных войск Национальной гвардии к оказанию помощи гражданским властям являются стихийные бедствия, с ними сопоставимы производственные аварии и экологические катастрофы; к ликвидации же гражданских беспорядков части и подразделения НГ привлекаются в 6 – 7 раз реже, что во многом объясняется различной частотой возникновения указанных чрезвычайных обстоятельств²¹.

Национальная гвардия оказывает действенную помощь в борьбе с наркобизнесом на уровне штатов, активно участвуя в мероприятиях по реализации планов, разрабатываемых губернаторами и проводимых правоохранительными органами.

В соответствии с требованиями устава FM 100-19 на контингент НГ, участвующий в операциях по борьбе с наркобизнесом, возложено решение следующих задач: наземная и воздушная разведка; наземное и воздушное

²⁰ Field Manual FM 100-19, Fleet Marine Force Manual FMFM 7-10 «Domestic Support Operations». P. VIII.

²¹ См.: Балуков Н. Особенности применения резервных компонентов в особых условиях мирного времени // Зарубежное военное обозрение. 2002. № 2. С. 23.

¹⁹ Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 28.

наблюдение; использование наземных РЛС; обеспечение наземного и воздушного транспорта; инженерное, тыловое, информационное, ремонтно-техническое и административное обеспечение; изоляция района действий против наркобизнеса, координация, взаимодействие и связь; разработка и осуществление программ подготовки (обучения) специалистов, в том числе гражданских правоохранительных органов, включая иностранных.

В 2001 г. части и подразделения НГ принимали участие в 1500 операциях по борьбе с наркотиками, израсходовав при этом около 500 человеко-дней. Стоимость изъятых в ходе этих мероприятий наркотиков превышает один млрд долларов²².

В современных условиях вопросы привлечения и использования вооруженных сил в урегулировании возможных кризисных ситуаций на территории США все больше находятся в центре внимания военно-политического руководства США. О возрастании значимости этих вопросов свидетельствуют некоторые положения ежегодного доклада Комитета по вопросам строительства резервных компонентов вооруженных сил США. В нем говорится об «уменьшении угрозы глобальной войны и предоставления тем самым возможности более эффективно использовать военные ресурсы для лучшего обеспечения внутренних проблем нации»²³.

Демонстрацией значимости данного положения является утверждение военного бюджета США на 2003 г. в размере 350,7 млрд долларов (для сравнения – в 2001 г. – 270,6 млрд, в 2002 г. – 293,3 млрд долларов)²⁴. В 2001 г. предполагалось израсходовать на приобретение вооружений 58 млрд долларов, на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы – 27 млрд, на обеспечение боеспособности – 85 млрд, на личный состав вооруженных сил – 64 млрд, на прочие расходы – 7 млрд долларов²⁵.

Авторы доклада предложили наделить широкими полномочиями по обеспечению внутренней безопасности Национальную гвардию – структуру, которая традиционно отвечает за вопросы гражданской обороны. Это предполагает ее серьезную реорганизацию как в плане подготовки людей, так и в плане технического оснащения. В связи с этим значимость активного использования частей и подразделений Национальной гвардии Соединенных Штатов в современных условиях возрастет.

§ 3. Правовые основы деятельности Национальной гвардии, ее основные задачи и функции в обеспечении национальной безопасности США

Доктринальной установкой политического руководства США является прямая возможность максимального использования вооруженных сил в чрезвычайных условиях для силового урегулирования кризисных ситуаций внутри страны. В этом проявляется принципиальное отличие взглядов по данному вопросу американского законодателя от его западноевропейских, в частности французских, итальянских и испанских коллег. Справедливости ради отметим, что во Франции, Италии и Испании существует такой специфический государственный институт как жандармерия²⁶, одной из главных задач которого является борьба с массовыми беспорядками. В США такого государственного института нет, как нет и специальных полицейских сил, предназначенных для проведения операций по подавлению незаконных массовых выступлений внутри страны. Наличие подобных формирований обязательно для структуры полиции любой, самой демократичной страны и вытекает из постоянных функций государства. В США в силу особенностей становления американской государственности роль такой государственной структуры, являющейся одновременно ядром организованного резерва вооруженных сил Соединенных Штатов, выполняют части и соединения Национальной гвардии.

В связи с приоритетностью использования частей и подразделений Национальной гвардии во внутригосударственных операциях в настоящей работе будут подробно рассмотрены именно внутренние функции Национальной гвардии, так как именно их реализация занимает большую часть бюджета времени этой силовой структуры.

Американские юристы связывают возможные внутригосударственные кризисные ситуации с возникновением таких чрезвычайных обстоятельств на территории США, как массовые (по американской терминологии – гражданские) беспорядки, стихийные бедствия, техногенные аварии, повлекшие за собой экологические катастрофы, эпидемии и эпизоотии.

В этих случаях немедленно привлекаются формирования Национальной гвардии (кроме них могут привлекаться и части регулярных вооруженных сил), которые осуществляют операции, официально получившие название «внутригосударственных»²⁷. Согласно американскому законодательству

²² См.: Там же.

²³ См.: Нормативно-правовая база по урегулированию внутригосударственных кризисных ситуаций США. М.: ЦИВТИ, 1995. С. 93.

²⁴ См.: Пелеванов В. Военный бюджет США на 2001 финансовый год // Зарубежное военное обозрение. 2000. № 9. С. 3; Указ. соч. 2002. № 1. С. 58; 2003. № 1. С. 58.

²⁵ См.: Strategic Forum. Wash., February 2000. № 29. P. 3.

²⁶ См.: Быков А.В. Организационно-правовые основы деятельности жандармерии западноевропейских государств в обеспечении общественной безопасности: Дис... канд. юрид. наук. М., 1998; Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел: Дис... д-ра юрид. наук. М., 1999.

²⁷ См.: FM 100-19, FM 7-10. P. 1.

использование вооруженных сил во внутригосударственных операциях означает «официальное задействование материальных и людских ресурсов армии для оказания содействия в обеспечении внутренних потребностей государства»²⁸.

В связи с этим соответственно можно следующим образом определить деятельность Национальной гвардии как силовой и правоохранительной структуры по обеспечению внутренней безопасности США:

- 1) правоохранительная;
- 2) собственно военная.

Целевую основу деятельности Национальной гвардии составляет установка политического руководства США на обязательность сохранения, поддержания и укрепления государственной стабильности в интересах обеспечения национальной безопасности страны как фундаментальной базы ее существования. Характерной чертой этой установки является ее правовая обоснованность, закрепленная в гражданских и военных законах США.

Правовую основу деятельности Национальной гвардии по обеспечению национальной безопасности США составляют:

Конституция США;

законодательные акты, принятые конгрессом страны, регламентирующие базовые положения Конституции и определяющие порядок прохождения военной службы в вооруженных силах США и условия их применения как за рубежом, так и на территории Соединенных Штатов в случаях угрозы интересам национальной безопасности страны. (Эти законы являются важной частью федерального законодательства и публикуются в систематизированном виде в Своде законов США. Свод законов США состоит из 50 титулов (разделов), каждый из которых посвящен определенной отрасли права либо крупному правовому институту: например, раздел 7 – «Сельское хозяйство», раздел 10 – «Вооруженные силы», раздел 50 – «Война и национальная оборона»²⁹);

исполнительные указы президента США, принятые на основе Конституции и детализирующие законы конгресса в области использования вооруженных сил, в том числе и Национальной гвардии как ее составной части, при решении как внешнеполитических задач, так и для урегулирования внутригосударственных кризисных ситуаций. (Исполнительные указы президента США являются подзаконными нормативно-правовыми актами, имеющими обязательную юридическую силу на всей территории страны. Они систематизированы в Своде федеральных законоположений, который, как и Свод законов США, состоит из титулов (разделов));

уставы, наставления и директивы, утвержденные президентом США (Верховным Главнокомандующим), министром обороны или министрами видов вооруженных сил (армии, военно-воздушных сил и военно-морских сил) или их заместителями. Эти документы содержат механизм реализации конкретно поставленных задач и охватывают все уровни руководства и управления частями и подразделениями Национальной гвардии, они составляют основную часть нормативно-правовой базы их применения, так как в них детализируются положения Конституции и действующего законодательства США в области использования вооруженных сил (Национальной гвардии как их составной части) при решении возникающих перед политическим руководством страны задач по обеспечению национальной безопасности Соединенных Штатов;

законодательство штатов (законы, принятые законодательными органами штатов – легислатурами, и основанные на них распоряжения губернаторов штатов). Эти нормативно-правовые акты являются важными источниками правовой базы использования частей и подразделений Национальной гвардии внутри страны. Они регулируют вопросы подготовки, материально-технического обеспечения использования формирований Национальной гвардии, находящихся в подчинении губернаторов штатов.

Все вышеперечисленные правовые акты, вместе взятые, представляют собой четкую систему правового регулирования деятельности Национальной гвардии по обеспечению национальной безопасности США.

Основой нормативно-правовой базы использования формирований Национальной гвардии, да и вооруженных сил в целом, является Конституция США, в которой отражены наиболее значимые положения, регулирующие вопросы строительства и применения вооруженных сил.

Конституция США прямо предусматривает использование вооруженных сил для обеспечения законности и порядка в двух случаях: когда необходимо защитить конституционные права и собственность граждан и когда в защите нуждается государственная собственность и система органов государственной власти.

В основном законе США закреплен принцип распределения военных полномочий, согласно которому они четко распределены между конгрессом (высшим органом законодательной власти), президентом (главой государства и исполнительной власти США) и властями штатов.

Конгресс осуществляет свое участие в руководстве вооруженными силами посредством законотворческой деятельности. В соответствии со ст. 1 Конституции конгресс США имеет следующие полномочия³⁰:

²⁸ См.: US Code. FM 100-19, FM 7-10, P. 7.

²⁹ См.: Боботов С.В., Жигачев И.Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997. С. 125.

³⁰ Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 20.

определяет статус вооруженных сил и принимает законы, регламентирующие их строительство;

санкционирует призыв на федеральную службу частей и подразделений Национальной гвардии штатов как для отражения внешней угрозы, так и для пресечения внутренних беспорядков, а также для обеспечения исполнения законов Соединенных Штатов;

устанавливает принципы деятельности и порядок организации, вооружения и боевой подготовки личного состава Национальной гвардии, а также управления теми ее частями и подразделениями, которые переводятся на федеральную службу.

В соответствии со ст. 2 Конституции США президент является Верховным Главнокомандующим вооруженными силами Соединенных Штатов со всеми присутствующими высшему военному должностному лицу полномочиями.

Правовые основы военных полномочий американского президента заложены в Конституции США: «Президент является главнокомандующим армией и флотом Соединенных Штатов и милицией отдельных штатов, когда она призывается на действительную службу...»³¹. Действующий президент США имеет практически неограниченную власть при принятии решений в военной области и проведении их в жизнь. Ему дано право на введение в стране чрезвычайного положения и объявления мобилизации. Он может отдать приказ вооруженным силам о начале боевых действий.

Кроме того, президент представляет конгрессу предложения по военным ассигнованиям (в рамках бюджета страны), определяет пути и направления строительства вооруженных сил, назначает высшее военное руководство, присваивает воинские звания высшему командному составу армии, флота и Национальной гвардии. В случае обострения международной обстановки, положения внутри страны или необходимости ликвидации последствий стихийных бедствий президент США имеет право перевести части и соединения Национальной гвардии, подчиненные в обычных условиях губернаторам штатов, на положение регулярных войск сроком до 6 месяцев без введения режима чрезвычайного положения.

Достаточно подробно полномочия президента по применению Национальной гвардии и регулярных вооруженных сил на территории США зафиксированы в законах конгресса, большая часть которых сгруппирована в разделе (титуле) 10 Свода законов США, который так и называется «Вооруженные силы» (ст. 331-334).

Президент имеет право (в случае антиконституционного выступления против властей любого штата или его губернатора) призвать на федераль-

ную службу и направить для подавления мятежа части и соединения Национальной гвардии других штатов, а также использовать регулярные вооруженные силы.

Он вправе использовать вышеупомянутые силовые структуры и по собственной инициативе, если, по его мнению, правопорядок и законность не могут быть восстановлены иными способами и средствами.

Особо отметим, что ст. 333 и 334 10 раздела Свода законов содержат определенные ограничения прав президента США на привлечение формирований Национальной гвардии и регулярных вооруженных сил для решения конфликтов на территории страны. В частности, ст. 333 предоставляет президенту право использовать вышеупомянутые федеральные силовые структуры внутри страны только тогда, когда становится невозможным использование на территории штата (штатов) федеральных или местных законов, когда нарушаются конституционные права граждан или когда власти штата не в состоянии самостоятельно обеспечить правопорядок. В ст. 334 сформулировано обязательное условие привлечения президентом США воинских формирований для урегулирования кризисных ситуаций внутри страны – он должен выступить с официальным обращением к участникам беспорядков с призывом к их прекращению. В этом обращении президент должен назначить срок истечения ультиматума, и в случае его невыполнения он вправе использовать федерализованные части и соединения Национальной гвардии, а также регулярных войск (как правило, это части и соединения сухопутных войск и морской пехоты) для подавления беспорядков и восстановления законности.

Право президента, министра обороны и министров видов вооруженных сил (армии, ВВС и ВМС) на использование резервного компонента вооруженных сил, необходимой техники и оборудования для оказания помощи и поддержки гражданским властям во внутрисударственных операциях закреплено также в ст. 672 (b, d) 10 раздела Свода законов США³².

Одним из ключевых законодательных актов в рассматриваемой области является Закон «Об использовании сухопутных войск и военно-воздушных сил против гражданских беспорядков». Данный законодательный акт, принятый конгрессом, расположен в 18 разделе Свода законов США и прямо предусматривает первоочередное применение сухопутных и военно-воздушных частей Национальной гвардии для оказания помощи гражданским властям со стороны вооруженных сил в их усилиях по восстановлению и поддержанию законности и правопорядка. Закон разрешает в этих целях использование регулярных войск, если их привлечение соответствует вышеописанной процедуре. При этом в ст. 1385 данного закона содержится

³¹ См.: Ст. 2, раздел 2 Конституции США. М., 1993. С. 13.

³² См.: Внутренние войска (структуры им подобные) в системе обеспечения внутренней безопасности зарубежных государств. М., 1998. С. 51.

прямой запрет на использование военных структур внутри страны, когда командиры воинских формирований присваивают себе функции правоохранительных органов. Подобные действия считаются преступлением и караются 2 годами тюрьмы и (или) денежным штрафом в 10000 долларов.

В этом проявляется, на наш взгляд, весьма настороженное отношение со стороны политического руководства США к тенденции более широкого привлечения вооруженных сил к решению внутригосударственных задач. Несмотря на глубокую научно-теоретическую проработанность всех аспектов привлечения вооруженных сил к проведению внутригосударственных операций и закрепление ее результатов в законодательных актах страны и директивных документах министерства обороны, в США отмечается негативное отношение к подобного рода операциям со стороны значительного количества гражданских и военных руководителей, не говоря уже о представителях широкой общественности. Следует отметить, что данная проблема существует не только в США, она актуальна для всех демократических государств и особенно злободневна для современной России с учетом событий, происходящих в Чеченской Республике.

По мнению американского ученого Чарльза Доннелли, «между гражданскими и военными всегда будет существовать напряженность, потому что армия никогда не может быть демократической. Армия по своей природе авторитарна, а не демократична. Основная проблема состоит в том, как примирить такую недемократическую государственную структуру как вооруженные силы с демократическим обществом»³³.

Американцы решают эту проблему путем всесторонней регламентации порядка применения вооруженных сил (и в первую очередь Национальной гвардии) во внутригосударственных операциях в законах конгресса и изданных на их основе указах президента, директивах министерства обороны. Все вышеперечисленные нормативно-правовые акты публикуются в открытой печати, доступны для граждан и поэтому с пониманием воспринимаются обществом.

В 1981 г. конгресс принял Закон «О сотрудничестве министерства обороны с гражданскими правоохранительными органами»³⁴, который значительно расширил возможности применения сухопутных частей и ВВС Национальной гвардии, а также формирований вооруженных сил по оказанию помощи федеральным правоохранительным органам (ФЕМА, ФБР, ДЕА и т.д.) и полициям штатов, прежде всего в борьбе с наркобизнесом. Кроме того были серьезно изменены условия проведения других видов внутриго-

сударственных операций, в том числе и по ликвидации гражданских беспорядков. Эти изменения нашли детальное отражение в принятых в последующем уставах и наставлениях вооруженных сил США: FM 19-15 «Гражданские беспорядки и катастрофы», FM 100-19 «Внутригосударственные операции», FM 100-5 «Боевые операции».

Устав FM 100-5 «Боевые операции» американских вооруженных сил вступил в силу в 1993 г. В нем учтен опыт значительных гражданских беспорядков в Лос-Анджелесе, происшедших в апреле 1992 г. на расовой почве (суд оправдал действия полицейских, применивших физическую силу и огнестрельное оружие при задержании уличных хулиганов, впоследствии один из них скончался в больнице, что и послужило поводом для вспышки массового насилия в негритянском гетто города, которое мгновенно распространилось на весь город – общий ущерб от погромов составил более 2 млрд долларов).

Устав FM 19-15 «Гражданские беспорядки и катастрофы» содержит анализ возможных причин возникновения гражданских беспорядков, состава их участников и характера возможного поведения последних. Он детально регламентирует на основе норм Конституции и законов конгресса США условия вмешательства в конфликт федерального правительства и определяет процедуру задействования регулярных вооруженных сил и переведенных в федеральное подчинение частей и подразделений Национальной гвардии. Устав содержит положение, в соответствии с которым руководство всеми военными структурами, участвующими в ликвидации гражданских беспорядков, возлагается на министра армии. В нем также подробно изложены подходы к оценке информации относительно угрозы возникновения гражданских беспорядков с целью их своевременного предотвращения, механизм планирования действий формирований Национальной гвардии и регулярных частей вооруженных сил по их пресечению, а также виды войсковых действий в процессе ликвидации гражданских беспорядков.

Устав FM 100-19, FM FM 7-10 «Внутригосударственные операции» введен в действие в 1993 г. Он содержит концептуальное обоснование использования формирований Национальной гвардии и регулярных войск во внутригосударственных операциях. В уставе дается четкая классификация и краткая характеристика внутригосударственных операций с участием частей и соединений Национальной гвардии и вооруженных сил, всесторонне регламентируется их роль и место в планировании, организации и проведении подобных операций, разграничена ответственность гражданских и военных органов управления, содержатся подробные указания по организации материально-технического обеспечения внутригосударственных операций с участием формирований Национальной гвардии и регулярных воору-

³³ Ch. Donnelly. Developing a National Strategy for the Transformation of the Defence Establishment in Post-Communist States. European Security. 1996. Springfield. № 1. P. 4.

³⁴ US Code. The Military Cooperation with Civilian Law Enforcement Agencies Act. Wash., 1981.

женных сил и требования к обучению и воспитанию военнослужащих, которые будут привлекаться к участию в подобных операциях.

Необходимо особо отметить тот факт, что в уставе огромное внимание уделено вопросам соблюдения законности при использовании формирований Национальной гвардии, частей и соединений вооруженных сил во внутригосударственных операциях.

В преамбуле устава содержится положение, определяющее место и роль формирований Национальной гвардии в решении задач в интересах гражданских властей: «...Национальная гвардия и резерв сухопутных войск... идеально подходят для оказания помощи гражданским властям в решении широкого спектра задач, которые подразделяются на 4 основные категории: помощь в ликвидации стихийных бедствий, помощь в ликвидации экологических катастроф, обеспечение законности и порядка, помощь обществу»³⁵.

Детально регламентирует взаимодействие руководства вооруженных сил и правоохранительных органов федерального и регионального уровней 18 глава раздела 10 Свода законов США, которая так и называется – «Поддержка министерством обороны гражданских правоохранительных органов». В ней конкретизируются виды поддержки, оказываемые федерализованными формированиями Национальной гвардии и регулярными частями вооруженных сил гражданским властям, а также порядок ее предоставления.

Статья 371 этого раздела предписывает министерству обороны передавать федеральным правоохранительным органам, а также правоохранительным органам штатов и графств любую информацию, полученную в процессе проведения плановой боевой подготовки и учений, если она имеет отношение к случаям нарушения федеральных законов и законов штатов, находящихся в юрисдикции этих органов. В этой статье специально оговаривается, что потребности гражданских правоохранительных органов в информации по возможности должны учитываться и при планировании упомянутых мероприятий.

В соответствии со ст. 372 в интересах поддержания или восстановления законности и правопорядка министерство обороны имеет право передавать гражданским правоохранительным органам в постоянное или временное пользование средства материально-технического обеспечения, военную технику, отдельные объекты, включая научно-исследовательские лаборатории.

Министерству обороны разрешено использовать военнослужащих для обучения сотрудников правоохранительных органов (федеральных, штатов

и графств) эксплуатации и обслуживанию материально-технических средств, а также в качестве экспертов по отдельным вопросам (ст. 373).

Однако в определенных случаях ограничена возможность передачи правоохранительным органам принадлежащим министерству обороны предметов материально-технического обеспечения и техники (ст. 374).

Статья 375 прямо запрещает любое непосредственное вовлечение военнослужащих в операции внутри страны, если оно специально не оговаривается соответствующим законом.

Министерство обороны может отказать в содействии, если оказываемая гражданским правоохранительным органам поддержка негативно отражается на боеготовности американских вооруженных сил. Министерство обороны может издавать в этой связи директивы, запрещающие подобные формы взаимодействия с другими федеральными министерствами и ведомствами (ст. 376).

В законе также оговорены вопросы компенсации со стороны гражданских правоохранительных органов затрат министерства обороны, связанных с оказанием последней помощи. Компенсация не полагается, если помощь правоохранительным органам оказывается без нарушения плановой боевой подготовки и если ее следствием является повышение боеготовности войск (ст. 377).

Для разъяснения характера и условий помощи, оказываемой военными структурами гражданским властям, руководители министерства обороны обязаны проводить ежегодные брифинги для сотрудников федеральных и местных правоохранительных органов (ст. 380).

Вышеизложенный в законах порядок взаимодействия вооруженных сил с гражданскими властями (прежде всего с правоохранительными органами), а также виды помощи, оказываемые им со стороны министерства обороны, детализированы в директиве министра обороны № 5525/5. Данная директива уточняет основные направления взаимодействия сторон, к которым отнесены: предоставление во временное пользование правоохранительным органам необходимой техники и предметов материально-технического обеспечения; передача им информации, в том числе и разведывательного характера; допуск гражданских аналитиков к банкам данных научно-исследовательской базы министерства обороны; подготовка гражданских специалистов на курсах и в учебных заведениях военного ведомства.

На основании вышеизложенной директивы министерства обороны США министр армии разработал и издал свою директиву AR-500/51, которой регламентировал решение указанного круга вопросов в рамках сухопутных войск.

³⁵ FM 100-19, FM FM 7-10. P. 8.

Определению места и роли министерства армии в ликвидации гражданских беспорядков посвящен целый ряд статей раздела 32 Свода федеральных законоположений, который называется «Национальная оборона».

В соответствии со ст. 500.1 Свода федеральных законоположений именно министерство армии является головным органом министерства обороны в планировании и проведении внутригосударственных операций, в том числе и по подавлению гражданских беспорядков. Министр армии несет личную ответственность за координацию усилий всех военных структур, задействуемых в данных операциях.

В ст. 501.2 предусматривается возможность принятия в исключительных случаях (при внезапной вспышке массовых волнений, например, в результате стихийного бедствия) командирами отдельных частей и подразделений необходимых оперативных решений без получения соответствующих приказов или инструкций вышестоящего командования.

В ст. 501.3 специально оговорено, что регулярные вооруженные силы, принимающие участие в ликвидации гражданских беспорядков, сохраняют существующие в министерстве обороны звенья управления.

Статья 501.6 устанавливает, что решение об окончании помощи гражданским властям со стороны военных структур принимает министр армии.

Статья 501.7 регламентирует предоставление гражданским властям ресурсов министерства обороны в качестве чрезвычайной меры. Каждая передача военной техники и предметов материально-технического обеспечения осуществляется на основе специального соглашения, где оговаривается, что указанные ресурсы передаются гражданским властям только на период гражданских беспорядков, но не более чем на 15 суток, после чего срок соглашения может быть продлен еще на 15 суток. С учетом времени доставки военной техники в район беспорядков максимальный срок соглашения может составлять 90 суток³⁶.

Полномочия министра армии при задействовании федеральных формирований Национальной гвардии и частей сухопутных войск, а также морской пехоты в ликвидации гражданских беспорядков, других внутренних кризисных ситуациях, подробно регламентированы в директиве министра обороны № 3025/12.

В законодательную базу участия формирований Национальной гвардии, частей и соединений регулярных вооруженных сил в операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф техногенного характера, помимо изложенных уже общих положений, регламентирующих их использование внутри Соединенных Штатов, входит также целый ряд

специальных законов и подзаконных нормативно-правовых актов. К ним прежде всего относятся:

Закон № 875 (Закон Стэффорда), устанавливающий порядок оказания федеральной помощи властям штатов и графств;

Закон № 99, являющийся основным руководящим документом по действиям в чрезвычайных условиях инженерных войск американских вооруженных сил;

исполнительный Указ президента № 10427, учреждающий в исполнительном аппарате президента должность директора Управления планирования действий в чрезвычайных условиях и наделяющий последнего функциями координатора и усилий всех министерств и ведомств по ликвидации последствий стихийных бедствий;

исполнительный Указ президента № 11051, определяющий принципы и порядок компенсации затрат участников операций.

Наиболее полно вопросы организации и оказания федеральной помощи гражданским властям штатов и графств рассматриваются в Законе Стэффорда – полное название «Об оказании помощи в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф», – который входит в раздел 42 (ст. 512.1) Свода законов США³⁷. Данный Закон вменяет в обязанность президенту Соединенных Штатов разработку программ реагирования на возможные стихийные бедствия и техногенные катастрофы. В Законе обусловлено начало оказания федеральной помощи властям штатов и графств с момента объявления президентом США состояния стихийного бедствия или чрезвычайного положения. Президент, после введения режима чрезвычайного положения, полномочен отдавать распоряжение об использовании материальных средств министерства обороны для ликвидации последствий аварий и катастроф.

Закон закрепляет делегирование президентом своих полномочий по разработке программы действий в условиях стихийных бедствий и техногенных аварий и катастроф Федеральному управлению по действиям в чрезвычайных условиях – FEMA – (директор FEMA назначается на должность исполнительным указом президента с одобрения и согласия сената).

Поэтому после запроса штата на оказание федеральной помощи и введения президентом США режима чрезвычайного положения FEMA имеет право приступить к реализации федерального плана действий в чрезвычайных условиях. Без разрешения FEMA привлечение федерализованных частей и соединений Национальной гвардии, а тем более регулярных войск к ликвидации последствий, аварий или катастроф не осуществляется. Компенсация расходов вооруженных сил за участие в вышеуказанных видах внутригосударственных операций также осуществляет FEMA.

³⁶ См.: Нормативно-правовая база по урегулированию внутригосударственных кризисных ситуаций в США. М., 1995. С. 22.

³⁷ См.: Внутренние войска (структуры им подобные) в системе обеспечения внутренней безопасности зарубежных государств. М., 1998. С. 40.

Действиям федерализованных частей и соединений Национальной гвардии и регулярных вооруженных сил США во внутригосударственных операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий технологических аварий и катастроф посвящен ряд статей раздела 32 Свода федеральных законоположений.

В частности, ст. 502.4 определяет роль воинских формирований в данных операциях как вспомогательную. Вместе с тем она вменяет в обязанность командиров дивизий и частей Национальной гвардии, а также сухопутных войск разработку планов действий в рассматриваемых случаях, которые обязательно должны согласовываться с гражданскими властями штатов и графств. Ответственность за проведение всех видов внутригосударственных операций на континентальной части США (в том числе и за проведение операций по борьбе со стихийными бедствиями и техногенными катастрофами) возлагается на министра армии. Выработка рекомендаций и предложений объединенным командованиям вооруженными силами вменяется в обязанность Комитета начальников штабов (так в США называется Генеральный штаб).

В соответствии со ст. 502.5 федерализованные части и соединения Национальной гвардии, а также сухопутные войска включаются в операции по ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф лишь после объявления режима чрезвычайного положения.

Их использование по срокам и масштабу должно быть по возможности минимальным. Помощь частей и соединений сухопутных войск, в отличие от частей и соединений Национальной гвардии, в долговременных мероприятиях по ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, как правило, не предусматривается. При проведении данного вида внутригосударственных операций части и подразделения Национальной гвардии выводятся из подчинения губернатора лишь при переводе их на федеральную службу, а соединения и части регулярных вооруженных сил полностью сохраняют свою подчиненность, при этом министр армии делегирует свои полномочия по оперативному управлению задействованными частями и соединениями командующему сухопутными войсками на континентальной части США.

Перечисленные положения законодательства регламентированы в наставлении армии США AR 500-60³⁸, которое называется «Помощь в ликвидации последствий стихийных бедствий и технологических аварий».

Расширение масштабов привлечения формирований Национальной гвардии, а также частей и подразделений регулярных войск к решению задач по сохранению и восстановлению окружающей среды, вызвало необходимость всестороннего законодательного оформления сотрудничества

министерства обороны с гражданскими ведомствами, а также властями штатов в данной области.

В этих целях конгрессом в 1980 г. был принят Закон «О мерах по ликвидации последствий экологических катастроф, об ответственности за ущерб окружающей среде и его компенсации».

В соответствии с этим законом, а также чуть позже введенным в действие национальным планом действий по ликвидации последствий несанкционированных выбросов нефти и вредных веществ, определенные компоненты сухопутных войск были введены в состав национальных и региональных команд реагирования, которые занимаются планированием мероприятий на случай совершения стихийных бедствий и техногенных катастроф, а также реализуют меры по ликвидации их последствий. Помощь гражданским властям в решении экологических проблем формирования Национальной гвардии и регулярных вооруженных сил США могут оказывать как в рамках мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, так и в ходе проведения плановых занятий по боевой подготовке, т.е. в процессе своей повседневной деятельности.

Вопросы материально-технического обеспечения внутригосударственных операций подробно рассматриваются в наставлении армии США 1987 г. AR 700-131 «Передача армейского имущества»³⁹.

Наставление определяет порядок передачи имущества Национальной гвардии и регулярных войск во временное пользование гражданским правоохранительным органам. В соответствии с ним любая передача военной техники, оружия, транспортных средств должна санкционироваться министром армии. Орган-получатель должен компенсировать все расходы министерства обороны на перевозку, обслуживание и ремонт военной техники и оборудования, а также стоимость невосполняемых предметов снабжения. В наставлении достаточно подробно оговорены условия передачи правоохранительным органам материально-технических средств Национальной гвардии. Главное требование – такая передача не должна снижать уровень боеготовности частей и подразделений Национальной гвардии и превышать по сроку 30 суток.

Таким образом, необходимо отметить, что, на наш взгляд, нормативно-правовая база использования вооруженных сил США для решения задач по урегулированию внутренних кризисных ситуаций включает огромный комплекс юридических положений и базируется на достаточно сложной системе гражданских и военных законодательных и подзаконных актов. В целом эта система предназначена для сохранения, поддержания и укрепления внутригосударственной стабильности Соединенных Штатов.

³⁸ См.: AR 500-60 Loan of Army Material. Wash., 1989.
31

³⁹ См.: AR 700-131 Loan of Army Material. Wash., 1987.
32

§ 4. Правовые основы тактики действий частей и подразделений Национальной гвардии во внутригосударственных конфликтах

С окончанием «холодной» войны для военного руководства США отпала необходимость вести подготовку вооруженных сил страны для противодействия возможной «агрессии коммунизма». В то же время в связи с усложнением и ростом технически опасного производства, угрозой промышленного терроризма возникла необходимость использовать резервные компоненты армии для охраны объектов повышенной опасности, хозяйственных коммуникаций, транспорта (особенно воздушного), а также для ликвидации массовых беспорядков, которые порой приобретают большой размах и охватывают подчас несколько населенных пунктов. Они сопровождаются погромами и грабежами, поджогами магазинов, офисов, частных владений, угрожают жизни и здоровью граждан.

Поэтому с начала 90-х годов прошлого века наметилась тенденция некоторого смещения акцента деятельности вооруженных сил США, прежде всего сухопутных войск и их резервных компонентов, в сторону решения внутригосударственных задач непосредственно на территории Соединенных Штатов.

Законодательно был разработан комплекс юридических документов, фиксирующих правовую регламентацию использования частей Национальной гвардии во внутригосударственных конфликтах. Он охватывает все уровни руководства и управлением государством и вооруженными силами, включая как гражданские, так и военные структуры, создавая тем самым основу нормативно-правовой базы. К числу таких документов относятся: на общегосударственном уровне – рассмотренные ранее Свод федеральных законоположений и Свод законов США, на уровне министерства обороны и министерств видов вооруженных сил – директивы, уставы, наставления. Одними из наиболее важных документов этой категории являются армейские уставы FM 100-19, FM FM 7-10 «Внутригосударственные операции»⁴⁰, FM 19-15 «Гражданские беспорядки и катастрофы»⁴¹, FM 100-5 «Боевые операции». В последнем закреплены 6 основополагающих принципов, лежащих в основе деятельности формирований Национальной гвардии и регулярных вооруженных сил США при подготовке и проведении различных видов внутригосударственных операций на территории Соединенных Штатов: целевой направленности; объединения усилий; законодательной обоснованности; постоянства; ограничения; безопасности⁴².

Принцип «целевой направленности» при проведении внутригосударственных операций предполагает постановку четкой и достижимой цели. Все военнослужащие, участвующие в этих операциях, должны ясно понимать стоящие перед ними задачи и четко представлять последовательность своих действий по их выполнению. Руководство частей и соединений Национальной гвардии и регулярных войск, действуя в тесном взаимодействии с гражданскими органами власти, при определении целей для подчиненных подразделений должно учитывать следующие основные факторы: общий характер задачи; оценивать масштаб внутригосударственного кризиса, своих сил и средств, местности и наличия времени. В связи с этим руководство Национальной гвардии соответствующих уровней определяет при необходимости непосредственные или вспомогательные цели, выполнение которых ведет к достижению основной цели.

Принцип «объединения усилий» означает соединение и сосредоточение ресурсов как военных, так и гражданских властей для успешного решения как промежуточных задач, так и основной цели операции.

В большинстве внутригосударственных кризисных ситуаций военные структуры оказывают помощь местным гражданским органам власти своими силами и средствами, поэтому они уточняют между ними свои место и роль; взаимодействие устанавливается с федеральными ведомствами. По мнению американского военного руководства, соединение усилий военных и гражданских властей в урегулировании внутригосударственных кризисных ситуаций при сохранении военного руководства привлеченными военными формированиями только способствует повышению эффективности такого урегулирования.

Принцип «законодательной обоснованности» означает легитимность частей и подразделений Национальной гвардии, а также регулярных войск во внутригосударственных операциях для решения задач по обеспечению национальной безопасности Соединенных Штатов, как юридически обоснованное действие властей. Вместе с тем использование принципа законодательной обоснованности, как считают американские юристы и военные специалисты, должно осуществляться с большой осторожностью. Данный принцип предполагает, что американское «общество воспринимает использование военной силы как юридически обоснованное, действенное и оправданное средство, применяемое властями в разумных целях»⁴³. В связи с этим руководители и личный состав формирований Национальной гвардии и иных военных структур должны четко знать свои полномочия, а также юридическую ответственность и полномочия гражданских федеральных, штатных и местных органов власти, участвующих в урегулировании определенного внутригосударственного конфликта. По мнению американских

⁴⁰ См.: FM 100-19, FM FM 7-10. Innerstate operation. Wash., 1993.

⁴¹ См.: FM 19-15. Civil Disturbances and Disasters. Wash., 1985.

⁴² См.: FM 100-5. Combat Operations. Wash., 1993. P. 1-5.

⁴³ FM 100-19, FM FM 7-10. Innerstate operation. Wash., 1993. P. 1-2.

специалистов, закреплённого в уставе FM 100-19, FM FM 7-10 «Внутригосударственные операции»: «Армия должна четко знать степень юридической ответственности, прерогативы и сферу полномочий гражданских властных структур различных уровней, участвующих в урегулировании того или иного внутригосударственного конфликта, и действовать соответствующим образом»⁴⁴. По мнению американцев, оказание любой помощи со стороны военных структур гражданским властям в нарушение юридических полномочий федеральных или штатных властей может нанести серьезный ущерб долгосрочным интересам федерального правительства.

Принцип «постоянства» означает взвешенное использование военных структур в интересах обеспечения внутригосударственных задач, требующих длительного периода времени для их решения. Такие задачи могут не иметь четкого начала выполнения и завершения, поэтому они решаются путем привлечений формирований Национальной гвардии и частей регулярных вооруженных сил на постоянной основе. К числу таких ситуаций американские военные и юристы относят активное участие вооруженных сил США в действиях против наркобизнеса, начавшееся в 1981 г. и продолжающееся до настоящего времени. Таким образом, данный принцип предполагает «строго продуманное, взвешенное и продолжительное использование сил и средств вооруженных сил для достижения стратегически важных целей»⁴⁵.

Принцип «ограничения» означает использование формирований Национальной гвардии и регулярных войск по специальным правилам, разработанным в соответствии с существующим гражданским и военным законодательством США. Они касаются как вопросов численного состава привлекаемых частей и подразделений Национальной гвардии, так и их вооруженно-технического оснащения, а также особенностей использования во внутригосударственных операциях.

Принцип «безопасности» предполагает организацию успешного противодействия противоправным попыткам экстремистов в ходе внутригосударственного кризиса нанести ущерб привлекаемым формированиям Национальной гвардии, иным силам правопорядка, частям и подразделениям регулярных войск или их имуществу, поставить под угрозу выполнение ими задач или использовать внутригосударственный конфликт в политических или идеологических целях.

Из вышеизложенного видно, что принципы деятельности Национальной гвардии и регулярных вооруженных сил США во внутригосударственных операциях содержат не только законодательное и военно-теоретическое обоснование применения вооруженных сил во внутригосударственных

конфликтах, но и прямо предусматривают ряд чисто практических вопросов их жизнедеятельности.

В процессе специальной подготовки, проводимой в пределах каждого штата, национальные гвардейцы отрабатывают тактику действий, применяемую в ходе внутригосударственных операций, и прежде всего по подавлению «гражданских беспорядков».

Здесь основными объектами тренировок является наблюдение за толпой, ее сдерживание, окружение, блокирование. Занятия проводятся в условиях, максимально приближенных к реальным.

На специальных полигонах монтируются фрагменты городских кварталов, с высотными домами, одноэтажными особняками, улицами, городской инфраструктурой, уличным движением. На этом фоне проигрываются сценарии «гражданских бунтов», провокационные действия толпы по отношению к силам правопорядка. Последние отрабатывают свою поведенческую тактику.

Большинство занятий по тактике борьбы с гражданскими беспорядками проводится подразделениями Национальной гвардии совместно с регулярными частями в учебных центрах армии США, один из которых находится в Форт-Бельвуаре (шт. Виргиния).

В конце 60-х годов здесь по приказу министра армии США был построен специальный город под названием Райотвилл («Бунтующий город»), представляющий собой своего рода полигон для отработки организации, тактики и приемов ведения боевых действий в условиях возникновения гражданских беспорядков в городе.

Учебные сборы в Райотвилле проводятся ежедневно. В них участвует как личный состав сухопутных войск Национальной гвардии, так и регулярных войск – пехотинцы, артиллеристы, танкисты. Большая часть учебного времени расходуется на отработку нормативов по теме «разгон бунтующей толпы». Все участники сборов делятся на две стороны – «синюю» и «красную». «Синие» – это бунтующая толпа, одетая в гражданское платье и вооруженная камнями и палками. В их задачу входит вести себя как можно агрессивнее по отношению к «стражам порядка», которыми и являются «красные». Их главная задача – в определенное уставами время ликвидировать бунт, выхватить из толпы и передать силам полиции лидеров бунтовщиков, рассеять толпу.

В ходе наблюдения специальные группы следят за состоянием толпы с целью сбора информации о ней. Командирами групп отрабатывается подготовка рапортов «по команде», где отражаются местонахождение толпы, ее размеры, настроения, анализируется развитие ситуации. Группа состоит из стрелка, связиста, наблюдателя с биноклем, которые располагаются на возвышенности. В ходе учения, как и в реальной обстановке, большая роль отводится так называемым контролирующим силам, в задачу которых вхо-

⁴⁴ Ibid. P. 3.

⁴⁵ Ibid. P. 4-5.

дит корректировка огня. На занятиях отрабатывается передача последним информации от групп наблюдения о месте расположения противника. Контролирующие силы должны, в свою очередь, правильно определить месторасположение противника и направить на него огонь снайперов.

В ходе занятий, посвященных сдерживанию толпы, их участники концентрируют внимание на максимальном ограничении пространства, занимаемого ею. Это служит гарантией от распространения «демонстрантов». В задачу войск входит не дать возможности посторонним лицам влиться в толпу. В ходе сдерживания отрабатываются процедура задержания зачинщика из толпы, действия мобильных кордонов (автомобилей) по созданию эффективных препятствий от проникновения бунтовщиков в ряды войск.

Борьба с гражданскими беспорядками является одной из важнейших функций полицейских сил в любой стране. В настоящее время в США, на наш взгляд, достаточно подробно разработана концепция борьбы с гражданскими беспорядками, которые в принципе могут возникнуть в любом обществе и вызвать серьезные внутренние конфликты даже в самых благополучных демократических государствах.

Важным документом, регламентирующим действия вооруженных сил во внутригосударственных конфликтах, является Устав FM 19-15 «Гражданские беспорядки и катастрофы», который четко и ясно трактует порядок тактических действий, планирования и организации операций частей и подразделений Национальной гвардии по подавлению гражданских беспорядков. Именно им в настоящее время руководствуются командиры частей и соединений американской армии при обучении личного состава данному виду внутригосударственных операций. Поэтому данный документ, на наш взгляд, требует особого внимания.

Первая глава Устава «Гражданские беспорядки» дает их определение и очень лаконично, но четко раскрывает цель вмешательства в конфликт правительства США при возникновении гражданских беспорядков, в нем также раскрываются полномочия Президента страны в этих случаях. Кроме того, в общих чертах описываются возможные причины возникновения гражданских беспорядков, а также наиболее вероятные районы их появления. Особое внимание уделено задачам формирования Национальной гвардии и регулярных вооруженных сил по подавлению гражданских беспорядков. Указывается, что федерализованные формирования Национальной гвардии, а также части и подразделения регулярных войск США могут быть применены для «... разгона не разрешенных властями собраний и патрулирования района беспорядков с целью предупреждения противоправных деяний. Вооруженные силы также могут использоваться для охраны коммуникационных систем, техники, транспорта, установки заграждений на

дорогах, кордонах, разгона толпы. В их обязанности входит и проведение необходимых мероприятий по деблокировке объектов»⁴⁶.

Проведение операций по контролю за гражданскими беспорядками не передает автоматически вооруженным силам функций полицейской власти. Их применение разрешается постольку, поскольку этого требует ситуация. Руководство вооруженных сил должно быть знакомо с законами, регламентирующими их вмешательство.

Большое внимание уделено контактам с гражданским населением и участниками беспорядков. Говорится, что «... представители вооруженных сил должны продемонстрировать справедливое и беспристрастное обращение, придерживаться принципа применения минимальной силы. Как только становится возможным, полиция приступает к задержанию и арестам нарушителей гражданского правопорядка. Вооруженные силы осуществляют названные функции только тогда, когда это диктуется необходимостью и только в необходимых пределах, после чего как можно быстрее передают эти функции гражданским властям. После того, как вооруженные силы добились той степени порядка и спокойствия, которая позволяет вернуть контрольные функции местным властям, их миссия считается выполненной и активная роль в контроле над беспорядками заканчивается»⁴⁷.

Вторая глава Устава называется «Участники». В ней достаточно подробно дается характеристика различных категорий возможных участников беспорядков. Отмечается, что «основным элементом, характеризующим беспорядок, является наличие толпы»⁴⁸. Далее достаточно подробно описывается ее поведение и тактика действий. Примечательно, но она во многом совпадает с теми ситуациями, с которыми приходится сталкиваться российским военнослужащим внутренних войск и сотрудникам органов внутренних дел при выполнении подобных задач. В главе подчеркивается, что хорошее знание психологии толпы важно для правильного понимания конкретных ситуаций, так как позволяет снизить уровень конфронтации без применения или с минимальным применением силы со стороны войск.

Третья глава Устава «Вмешательство федеральных властей» посвящена регламентации порядка руководства силами и средствами формирований Национальной гвардии и регулярных частей вооруженных сил по установлению контроля за ситуацией. В ней также исчерпывающе изложена последовательность вмешательства в конфликт федерального правительства: «Вмешательство федеральных властей в гражданские беспорядки начинается с издания обращения президента к их участникам с призывом об их прекращении. Если на обращение нет отклика, то президент издает правительственное распоряжение об использовании федеральных сил для их воору-

⁴⁶ FM 19-15. Civil Disturbances and Disasters. Wash., 1985. P. 6-7.

⁴⁷ Ibid. P. 7-8.

⁴⁸ Ibid. P. 9.

женного подавления и уполномочивающее министра обороны использовать любые необходимые меры для выполнения законов Соединенных Штатов»⁴⁹.

Особо подчеркивается, что федерализованные части и соединения Национальной гвардии и регулярные части вооруженных сил действуют по пресечению гражданских беспорядков только по приказам президента, министра обороны и министра армии. Они не могут быть переданы в подчинение местных властей: губернатора штата и руководителя Национальной гвардии штата.

С целью подавления гражданских беспорядков министром армии создается временное оперативное соединение (группа) сухопутных войск, которое возглавляет назначенный им командир. Он и руководит всеми действиями федеральных войск. Гражданская полиция и другие правоохранительные органы штата также не могут быть федерализованы и переданы в подчинение командиру временного оперативного соединения (группы). Устав предусматривает тесное взаимодействие последнего с губернатором и другими представителями местных властей до тех пор, пока это не мешает выполнению поставленных задач: «Командир временной оперативной группы сотрудничает с губернатором и другими гражданскими властями и силами до тех пор, пока это сотрудничество не мешает выполнению возложенной на группу задачи. Он, если это возможно, удовлетворяет просьбы гражданских властей и полиции о направлении некоторых войсковых подразделений для оказания помощи последним. Но он не передает личный состав под командование гражданских лиц. Это, однако, не мешает созданию объединенных патрулей и смешанных постов»⁵⁰.

Далее в главе подробно рассматриваются отдельные элементы группировки сил и средств временной оперативной группы: контрольное подразделение, подразделение по ведению переговоров и специальное подразделение реагирования.

Контрольное подразделение выполняет большую часть оперативных задач. Подразделение по ведению переговоров, если это возможно, устанавливает и поддерживает связь с руководителями беспорядков, снижает (уменьшает) угрозу жизни заложникам или угрозу применения бомб. Специальное подразделение реагирования используется только в крайнем случае и в ситуациях, когда необходимо «снять» снайперов или обезвредить лиц, занимающихся похищением заложников.

Четвертая глава Устава рассматривает порядок сбора разведывательных данных и анализ возможных угроз. Анализу подвергается весь комплекс социально-политических, экономических, психологических и морально-этнических факторов, а также природно-географических условий различ-

ных регионов США. Подчеркивается важность постоянной разведки: «Информация – ключ к разработке планов по подавлению гражданских беспорядков»⁵¹. Кроме того, перечисляются источники получения информации: «...полезная информация может поступать из открытых источников, военных и правоохранительных органов. Сведения, полученные из разных источников, помогают преодолеть предубеждение. Но открытые источники информации необоснованно являются самыми пренебрегаемыми»⁵².

Особая роль в этом процессе отводится органам военной разведки. Устав перечисляет ограничения на процесс сбора информации о гражданских лицах, содержащиеся в законах США. Поэтому любой запрос на помощь военной разведки проходит экспертизу юрисконсульта министерства армии и в обязательном порядке согласовывается с заместителем начальника штаба армии по разведке.

Информация о гражданских лицах и организациях может собираться только по специальному разрешению министра армии США или его заместителя. Одним из условий сбора информации является наличие угрозы имуществу и личному составу армии, ее деятельности.

Армия не может осуществлять сбор, обработку, хранение и передачу информации на гражданских лиц до тех пор, пока их деятельность не будет прямо связана с явной угрозой возникновения гражданских беспорядков, что может привести к необходимости вмешательства вооруженных сил. Даже тогда, когда информация может быть собрана, необходимо придерживаться определенных правил. К основным из них относятся: только министр армии может разрешить или запретить накопление или хранение данных о гражданских беспорядках в памяти ЭВМ; накопление и хранение информации по гражданским беспорядкам, связанной с лицами и организациями, осуществляется только по приказу министра армии; краткие сообщения, появляющиеся в процессе сбора информации, должны быть уничтожены в течение 30 дней после окончания беспорядков; в рапортах о проведенных мероприятиях должны содержаться имена лиц и названия организаций, которые непосредственно участвовали в гражданских беспорядках. Но количество включаемых имен должно быть минимальным; после окончания гражданских беспорядков необходимо доложить в министерство армии суть того, что содержится в накопленном досье помимо информации, содержащейся в кратких сообщениях и рапортах о проведенных мероприятиях. Здесь также должны быть рекомендации министерству юстиции о публикации или уничтожении накопленных материалов.

Далее в главе дана методика анализа возможных угроз на основе прогнозирования возможных вариантов развития событий и моделирования различных ситуаций.

⁴⁹ Ibid. P. 17-18.

⁵⁰ Ibid. P. 19-20.

⁵¹ Ibid. P. 31.

⁵² Ibid. P. 31-32.

Пятая глава «Планирование операций» отмечает важность тщательного планирования операций и раскрывает координацию действий военных и гражданских сил, задействованных в операции (в уставе дан примерный перечень необходимых контактов).

Особое внимание уделено финансированию и эффективному использованию военных ресурсов, определен порядок переброски войск, места сбора и размещения личного состава.

Немаловажное значение в этих условиях имеет работа по морально-психологической разгрузке личного состава. В Уставе перечисляются службы, ответственные за это направление, и подчеркивается, что они должны действовать безукоризненно.

Очень подробно описывается порядок взаимодействия со средствами массовой информации (СМИ). Вся работа со СМИ базируется на двух основных принципах:

всемерно использовать возможности СМИ в интересах стабилизации обстановки в районе беспорядков;

представителям СМИ разрешается все, что не мешает проведению операции по пресечению гражданских беспорядков.

Шестая глава Устава «Операции по подавлению беспорядков» посвящена конкретным способам пресечения гражданских беспорядков. В Уставе дается четкий алгоритм действий войск по подавлению беспорядков.

В первую очередь формирования Национальной гвардии и регулярные войска, входящие в оперативное соединение (группу) войск, осуществляют надежную изоляцию района беспорядков. Вот как это изложено в Уставе: «Первоначальным мероприятием в контроле над беспорядками является изоляция лиц, спровоцировавших их, от тех, кто не принимает в них активного участия. Как только толпа подвергается изоляции, время работает на командующего. Основным действием является установление района волнений. Цели операции предусматривают: предупреждение распространения беспорядков в еще не «пораженные» районы; быстрый вывоз из района волнений лиц, не участвующих в беспорядках; предупреждение проникновения в пораженный район лиц, не имеющих специального разрешения на вход; предупреждение выхода из района волнений лиц, которые обязательно будут содействовать их распространению»⁵³.

Затем берется под войсковую охрану люди и жизненно важные объекты города, которые могут подвергнуться нападению в период беспорядков.

После этого осуществляются «контроль над толпой», в результате которого гражданские беспорядки ликвидируются силой, а зачинщики арестовываются.

Основными способами войсковых действий формирований Национальной гвардии и регулярных войск при пресечении гражданских беспорядков устав считает: наблюдение; сдерживание толпы; блокирование; патрулирование (пешее на автотранспорте, на вертолетах); окружение толпы; ее рассеивание (рассредоточение), а также их сочетание⁵⁴.

Подробно в Уставе рассматриваются различные виды войсковых нарядов (они в большинстве случаев аналогичны с нарядами российских внутренних войск и органов внутренних дел при массовых беспорядках), выделяемых частями и подразделениями Национальной гвардии в различных условиях, которые реально могут возникнуть при вспыхнувших гражданских беспорядках: массовых грабежах магазинов; пожарах, вызванных поджогами; захвате заложников террористами; угрозах взрывов заранее заложенных взрывных устройств; огонь по войскам со стороны снайперов и т.д.

Устав запрещает применять огнестрельное оружие войскам при пресечении грабежей без санкции гражданских властей или граждан: «Войска должны быть проинструктированы о неприменении огнестрельного оружия при задержании грабителей. Применение огнестрельного оружия не санкционируется при борьбе с грабежами. Применение огнестрельного оружия не имеет оправдания даже при ограблении объектов, содержащих оружие и боеприпасы. Но потенциальная опасность, заключенная в грабежах, диктует прибегать к применению огнестрельного оружия по первому требованию для немедленного предупреждения грабежей»⁵⁵.

Более жесткий подход у американцев к поджогам: «Очень часто всплески беззакония сопровождаются поджогами. В такой период необходимо защищать жизнь и собственность граждан от лиц, совершающих поджоги. Лица, совершающие поджоги, представляют большую опасность. В случаях, когда применение огнестрельного оружия является единственным способом предупреждения поджога и налицо все условия, говорящие в пользу его применения, огнестрельное оружие применяется»⁵⁶.

Совершенно однозначно Устав определяет порядок действий в отношении снайперов, ведущих огонь по силам правопорядка: «Войска, принимающие участие в операциях по подавлению гражданских беспорядков, могут попасть под снайперский огонь. Войска должны быть готовы реагировать на действия снайпера. Контрмеры по обнаружению и ликвидации снайпера должны быть решительными и действенными»⁵⁷.

При этом предпочтение отдается применению подразделений специального назначения, чтобы не подвергать опасности жизнь невиновных людей.

⁵⁴ Ibid. P. 66-102.

⁵⁵ Ibid. P. 82.

⁵⁶ Ibid. P. 82-83.

⁵⁷ Ibid. P. 89.

⁵³ Ibid. P. 66-67.

Седьмая глава Устава «Выбор метода контроля беспорядков с применением силы» указывает, что подавление беспорядков осуществляется исходя из принципа минимальной достаточности. В главе раскрывается ответственность военнослужащих за неправомерное применение оружия и специальных средств. Чтобы избежать возможных коллизий, устав исключает возможность перекладывания ответственности на силы правопорядка за выполнение поставленных задач: «Когда силы контроля прибывают в район беспорядков, они должны знать и понимать оперативные ограничения и допустимые пределы применения силы. Они должны иметь письменную копию специальных распоряжений. Все подразделения сил контроля должны понимать специальные распоряжения и действовать в полном соответствии с ними.

Цель специальных распоряжений в том, чтобы обеспечить равновесие в применении силы и тем самым избежать беспорядочной стрельбы в ситуациях гражданских беспорядков, обеспечив в то же время право солдата на самооборону»⁵⁸.

В этой же главе определены границы и порядок применения огнестрельного оружия – «смертоносной силы».

«Использование смертоносной силы может быть оправдано лишь крайней необходимостью и разрешается лишь тогда, когда в наличии имеются все из следующих условий.

1. Меньшие средства исчерпаны или отсутствуют.

2. Риск причинения смерти или серьезных телесных повреждений невиновным людям в результате ее неиспользования значительно повышается.

3. Цель ее использования определяется одним или более из следующих положений:

самооборона, имеющая целью избежать смерти или серьезных телесных повреждений;

предотвращение преступления, заключающего в себе возможность причинения смерти или серьезных телесных повреждений, например, в результате поджога населенного жилища или стрельбы из укрытия, включая защиту других людей;

задержание или предотвращение побега лица, которое, в период задержания или при бегстве, представляет явную угрозу причинения смерти или серьезных телесных повреждений другому лицу.

Каждый солдат имеет законное право использовать разумно необходимую силу для защиты себя от яростного и опасного нападения. Ограничения, описанные выше, не означают ущемления этого права»⁵⁹.

Кроме того, касательно использования смертоносной силы необходимо соблюдать следующие положения.

1. Командиры целевых подразделений могут по своему усмотрению делегировать полномочия по принятию решений относительно использования смертоносной силы, если таковая делегация будет находиться в согласии с последующими установочными действиями и если лицо, в отношении которого осуществляется такая делегация, сознает ограничения, налагаемые на использование смертоносной силы.

2. Даже в тех случаях, когда санкция на использование смертоносной силы дается в соответствии с установленными ограничениями, она должна применяться в высшей степени избирательно и точно против конкретной угрозы, оправдывающей ее применение. Так, например, прицельный обстрел, независимо от его убойного уровня, ведущийся из неизвестного пункта, ни в коем случае не может оправдать открытие ответного огня по каким-либо или всем людям, которые могут находиться в поле зрения на улице или в ближайших зданиях. Такая беспорядочная стрельба вероятнее всего приведет к жертвам среди ни в чем не повинных прохожих или родственного персонала из состава сил по обеспечению правопорядка. Правильная реакция заключается в том, чтобы занять укрытие и попытаться обнаружить источник огня с тем, чтобы нейтрализовать угрозы, будь то путем переговоров или путем применения силы.

3. Когда это возможно, применению смертоносной силы должно предшествовать ясное предупреждение в адрес лица или группы о том, что намечается применить смертоносную силу или что она вот-вот будет применена.

4. Предупредительные выстрелы применяться не должны. Они создают опасность для ни в чем не повинных людей и способны вызвать у граждан и персонала сил по обеспечению правопорядка ошибочное впечатление, будто происходит усиление прицельного огня.

5. Ведя стрельбу, меткий стрелок должен целить с таким расчетом, чтобы ранить, нежели убить, если это вообще возможно.

Восьмая глава устава называется «Подразделения для контроля толпы». В ней раскрывается тактика действий этих подразделений. Устав предусматривает, что данные подразделения используются для «... рассеивания, сдерживания или блокирования толпы»⁶⁰.

При этом формирования Национальной гвардии и регулярные части армии США могут иметь следующий боевой порядок: линия; клин; эшелон; алмаз; кольцо (круг)⁶¹.

Наиболее часто используются первые три вида боевого порядка. «Построение в линию используется наиболее часто в связи с его наступательными и оборонительными применениями. Как наступательное построение,

⁵⁸ Ibid. P. 103.

⁵⁹ Ibid. P. 107-108.

⁶⁰ Ibid. P. 111.

⁶¹ Ibid. P. 112-113.

"линия", применяется для того, чтобы оттеснить или отогнать толпу назад на открытой местности или вдоль городской улицы. Как защитное построение, "линия" применяется для сдерживания толпы или закрытия доступа на недозволённые улицы или в недозволённые районы. "Эшелон" является наступательным построением, которое применяется для оттеснения групп в открытых или застроенных районах, а также для оттеснения толпы от зданий, оград и стен. "Клин" является наступательным построением, которое используется для проникновения в толпы и их раскола. "Алмаз", как наступательное построение, применяется для проникновения в толпу и удобно для задержания лидеров сборищ. Как оборонительное построение, "алмаз" используется в тех случаях, когда требуется обеспечить всестороннюю безопасность. Кольцевое построение может применяться для тех же целей, что и "алмаз". Решение о применении построения "алмаз" или "круг" зависит от степени подчинения толпы»⁶².

В главе подробно раскрывается порядок построения личного состава в зависимости от численности подразделений в различные боевого порядка.

В девятой главе Устава «Химические и другие средства борьбы с гражданскими беспорядками» дается подробная характеристика химических и иных (вода, пена) средств борьбы с гражданскими беспорядками. Показана система планирования и применения спецсредств в ходе подавления беспорядков. Подробно описываются классификация и различные виды специальных средств и средств их доставки, условия их применения, стойкость и порядок достижения максимального эффекта, даются рекомендации по оказанию первой помощи пострадавшим, а также обязанности лиц боевого расчета.

Порядок применения полицейских дубинок, а также их виды подробно описываются в десятой главе Устава «Использование полицейских дубинок в процессе контроля гражданских беспорядков». Отмечается, что «это в высшей степени универсальное наступательное оружие может иметь в длину от 26 до 42 дюймов (т.е. от 66 до 106,6 см). Но оптимальная длина составляет 36 дюймов (91,4 см). Дубинка изготавливается из любой плотной и твердой древесины, например, из палисандровой или ореховой древесины, которая отличается повышенной прочностью. Оба конца дубинки закруглены, что позволяет избежать излишних повреждений. Рекомендуемый диаметр дубинки – 1,25 дюйма (3,17 см)»⁶³.

Подчеркивается, что бойцы, вооруженные полицейскими дубинками, должны в совершенстве знать об уязвимых точках на теле человека. Они не только должны обеспечить удержание, нейтрализацию или разгон лиц, угрожающих их положению, но и должны стремиться избежать нанесения

⁶² Ibid. P. 113-114.

⁶³ Ibid. P. 167.

ударов, которые могли бы вызвать смерть или причинить стойкие повреждения здоровью нападавших.

Подробно рассматриваются различные ситуации и порядок применения в них полицейских дубинок, перечисляются уязвимые места для нанесения ими ударов на теле человека, а также приемы защиты с помощью полицейской дубинки от нападения противника.

В одиннадцатой главе «Применение огнестрельного оружия при обострении обстановки» подробно раскрывается порядок применения огнестрельного оружия из четырех видов, предусмотренных в Уставе:

1) кольцевой крыльчатой метательной системы М-234, приспособленной к автоматическим винтовкам М-16 и использующей мягкие снаряды с веществом контроля, а также резиновые пули;

2) дробовиков;

3) автоматических винтовок;

4) пулеметов.

Специально подчеркнуто, что «в тех случаях, когда действия толпы приобретают яростный характер, силы контроля могут быть вынуждены прибегнуть к силовым мерам, позволяющим обеспечить контроль над толпой. Энергичные силовые меры применяются только против толп, применяющих меры защиты, оружие или тактику, которые делают менее энергичные силовые меры неэффективными или недейственными. К числу этих энергичных мер относится применение огнестрельного оружия, что является самой крайней силовой мерой. Диапазон применения огнестрельного оружия распространяется от М-234, применение которого является несмертельной силовой мерой, до пулемета, применение которого является самой смертоносной силовой мерой. Командир использует это оружие в рамках требования, соответствующего принципу минимального использования силы. При использовании огнестрельного оружия командир стремится к тому, чтобы довести до минимума возможность фатальных исходов»⁶⁴.

Раскрывается порядок применения различных видов огнестрельного оружия, возможные комбинации в оснащении вооружений подразделений Национальной гвардии, а также меры контроля со стороны командиров за использованием оружия личным составом.

Подробная характеристика перечня необходимых действий со стороны военнослужащих в случае задержания ими правонарушителей дается в двенадцатой главе («Операции по задержанию участников в массовых беспорядках»). При этом Устав подчеркивает, что «все аресты производятся силами гражданской полиции, пока это возможно для исполнения. Если возникает необходимость ареста или временного взятия под стражу таких на-

⁶⁴ Ibid. P. 176.

рушителей закона силами военного подразделения по контролю, правонарушители возможно быстрее передаются гражданским властям»⁶⁵.

Кроме того, в главе дается подробное описание порядка проведения различного вида обысков задержанных, их доставки, а также оборудование мест временного содержания задержанных.

В тринадцатой главе «Подготовка по вопросам контроля гражданских беспорядков» указывается, что «подготовка по вопросам контроля гражданских беспорядков должна обеспечить персоналу возможность эффективно функционировать в индивидуальном порядке и в составе подразделения по контролю. Для того, чтобы быть эффективным, обучение должно быть интенсивным, реалистичным и непрерывным»⁶⁶. Индивидуальная подготовка, подготовка в составе группы или подразделения имеет большое значение для формирования персонала, способного выполнять неприятные и опасные обязанности дисциплинированно и объективно. Недостаточная подготовка даже одного человека может неблагоприятно отразиться на функционировании всего подразделения. Этот человек может не справиться с выполнением своих обязанностей в качестве члена группы. Поэтому подразделение должно проводить занятия в условиях, приближенных к конкретным жизненным ситуациям.

В заключительной главе делается вывод, что только тщательная предварительная подготовка личного состава Национальной гвардии и регулярных войск может гарантировать эффективное выполнение поставленных задач в ходе гражданских беспорядков как в индивидуальном плане, так и в составе подразделений.

Таким образом, нормативно-правовая база использования вооруженных сил для решения задач по урегулированию внутренних кризисных ситуаций, помимо законодательных актов федерального уровня, включает большой комплекс юридических положений, закрепленных в армейских уставах и директивах, широко и полно трактующих тактику действий частей и подразделений Национальной гвардии и определяющих юрисдикцию привлекаемых военных структур.

По оценке американских специалистов, существующий в США подход к обеспечению внутригосударственной безопасности полностью себя оправдывает. Использование Национальной гвардии совместно с силами полиции всех уровней позволяет эффективно решать задачи обеспечения внутренней безопасности.

⁶⁵ Ibid. P. 185.

⁶⁶ Ibid. P.191.

Г л а в а II

ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ США

§ 1. Организационные основы деятельности Национальной гвардии по обеспечению национальной безопасности США

Юридические аспекты нормативно-правовой базы использования американских вооруженных сил для обеспечения национальной безопасности тесно связаны с организационными аспектами, которые, в частности, включают в себя вопросы организации и развития системы специальных органов и должностных лиц, отвечающих в том числе за решение внутригосударственных задач с привлечением вооруженных сил. На федеральном уровне к ним относятся президент страны, конгресс, министерство обороны и министерства видов вооруженных сил; на уровне штатов – губернаторы и соответствующие органы власти. Практическое решение задач по урегулированию внутригосударственных конфликтов осуществляется с помощью федеральных вооруженных сил, а также резервных компонентов сухопутных войск, прежде всего Национальной гвардии.

Американское военно-политическое руководство постоянно занято совершенствованием организационной структуры, повышением уровня боевой и мобилизационной готовности, технической оснащенности войск Национальной гвардии. Все это напрямую связано с повышением эффективности их использования.

Как уже указывалось, попытка создания эффективных внутренних формирований была предпринята сенатором Ч. Диком, который в 1903 г. внес предложение создать на основе отрядов милиции войска штатов, максимально приближенные по своей структуре, уровню боеготовности и технической оснащенности к регулярным силам.

Основной причиной проведения реформ являлся низкий уровень эффективности формирований милиции штатов. Они не справлялись с объемом поставленных перед ними задач, в первую очередь – по борьбе с гражданскими беспорядками. Между тем в связи с экономическим ростом, увеличением количества промышленных предприятий, численностью персонала рабочие требовали создания им нормальных условий труда, повышения заработной платы, улучшения жилищных условий. Забастовки принимали общенациональный характер. Для их подавления привлекались не только войска штатов, но и федеральные силы. Однако ни те, ни другие не были в состоянии действовать достаточно эффективно ввиду отсутствия четко отработанной тактики действий, правовой базы, регламентирующей действия войск внутри страны, отсутствия специальных средств и опыта проведения ширококомандных внутренних операций.

Вновь создаваемым войскам штатов определялись следующие задачи:

оказание помощи местным властям в обеспечении правопорядка и контроль за соблюдением законов штата (борьба с гражданскими беспорядками, участие в оперативно-розыскных мероприятиях, проводимых силами правопорядка, патрулирование и оцепление улиц в случае необходимости);

охрана объектов федерального значения и военной инфраструктуры;

оказание помощи населению при стихийных бедствиях, ликвидация их последствий;

проведение спасательных работ.

Проведение необходимых мероприятий по реорганизации Национальной гвардии знаменовало собой появление обособленной структуры, предназначенной в основном для решения внутригосударственных задач.

Таким образом, была проведена четкая грань между использованием регулярных войск и Национальной гвардии. Первые нацеливались в основном на проведение боевых операций вне территории США и привлекались к разрешению внутригосударственных конфликтов лишь в случае возникновения чрезвычайной ситуации с согласия президента или конгресса США.

Одновременно президент и конгресс получили право призывать военнослужащих Национальной гвардии на федеральную службу для участия в войнах и конфликтах в составе регулярных войск, но основной ее функцией оставалась внутренняя.

В настоящее время поддержание законности и правопорядка на местах, а также ликвидация последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф относятся к компетенции местных органов власти и возложены прежде всего на губернатора штата и мэра города, а также подчиненные им правоохранительные органы. Они являются первой инстанцией, вырабатывающей и реализующей меры по выходу из всех кризисных ситуаций. В большинстве случаев органы местной власти имеют планы действий в чрезвычайных условиях, которые заблаговременно разрабатываются на основе рекоменда-

ций ФЕМА и содержат примерный перечень первоочередных шагов и порядок их осуществления.

Губернатор несет личную ответственность за безопасность граждан, защиту всех видов собственности и строгое исполнение на территории данного штата местного и федерального законодательства. Он возглавляет Национальную гвардию штата в мирное время и осуществляет общее руководство разработкой в подчиненных ему органах и службах планов действий в чрезвычайных условиях. В случае последних он уполномочен:

принимать решения по запросам местных органов власти на оказание помощи со стороны штата;

вводить чрезвычайное положение;

отдавать распоряжение на начало реализации плана действий в чрезвычайных условиях и функционирование соответствующих органов;

переводить на действительную службу части и подразделения Национальной гвардии, а также определять время окончания их задействования.

Направление запроса на федеральную помощь штату также является прерогативой губернатора.

Непосредственное руководство частями Национальной гвардии в штатах (планирование боевой подготовки, набор добровольцев, продвижение по службе и другие административные вопросы) входит в компетенцию генерал-адъютантов штатов, являющихся начальниками штабов при губернаторах, а также командиров соединений и частей.

Координацию вопросов строительства, организации боевой подготовки, материально-технического обеспечения, а также связь между федеральными ведомствами осуществляет Бюро Национальной гвардии. Организационно оно входит в состав штаба армии и является главным органом оперативного управления сухопутных войск и ВВС Национальной гвардии. Начальник Бюро в звании генерал-лейтенанта назначается президентом США с согласия сената и может находиться в этой должности два срока (восемь лет).

Бюро Национальной гвардии взаимодействует со штабами армии при разработке планов и программ повышения эффективности действий Национальной гвардии. Как главный орган оперативного управления Бюро разрабатывает и контролирует выполнение планов и программ боевой подготовки национальных гвардейцев, их снабжения и обеспечения, а также является своеобразным каналом связи между властями штатов, штабами армии и ВВС вооруженных сил США.

Начальнику Бюро подчинены непосредственно штаб Национальной гвардии, управление сухопутными силами и ВВС Национальной гвардии. В целом штат Бюро насчитывает около 400 военных и 500 гражданских служащих.

Бюро Национальной гвардии организационно состоит из четырех общих отделов, а также управления сухопутных войск и ВВС, находящихся при штабах этих видов вооруженных сил и возглавляемых начальниками в звании генерал-майора.

При использовании Национальной гвардии в кризисных ситуациях губернатор делегирует функции по оперативному управлению ее частями и подразделениями генерал-адъютанту штата. Последний через офицера, отвечающего за вопросы планирования и оказания военной помощи, обеспечивает скоординированную реализацию планов действий в чрезвычайных условиях.

Офицер по вопросам планирования несет ответственность за заблаговременное планирование операций на случай чрезвычайных ситуаций. Под его руководством разрабатываются планы подготовки частей и подразделений Национальной гвардии к действиям во внутренних кризисных ситуациях. Указанное должностное лицо обеспечивает взаимодействие с органами управления в кризисных ситуациях федерального, местного уровней, а также отдельных штатов. В случае использования регулярных вооруженных сил этот офицер осуществляет координацию усилий Национальной гвардии и контингента войск.

При командовании Национальной гвардии каждого штата находятся представители видов вооруженных сил (как правило, резервисты сухопутных войск, ВВС и ВМС) – офицеры, координирующие подготовку к чрезвычайным условиям. Они отвечают за совместимость соответствующих планов видов вооруженных сил и Национальной гвардии.

Решение президента об использовании Национальной гвардии для подавления гражданских беспорядков военной силой оформляется соответствующим исполнительным указом. Для решения задач по нормализации обстановки президент может привлекать как регулярные войска, так и их резервные компоненты, варьируя их количество и состав в зависимости от реально существующих потребностей. Части и подразделения резерва при этом предварительно переводятся им в состав регулярных войск.

Главным советником президента США в вопросах, связанных с применением федерализованных формирований Национальной гвардии и частей регулярных вооруженных сил для пресечения гражданских беспорядков, является министр юстиции Соединенных Штатов. Именно он советует президенту в каждом конкретном случае, стоит ли вмешиваться федеральному правительству в тот или иной конфликт, и если да, то когда. В случае принятия президентом положительного решения, министр юстиции США назначает своего старшего представителя и направляет его в район беспорядков. Старший представитель министра юстиции, являясь гражданским лицом, отвечает за координацию усилий всех ведомств и служб при проведении операции по пресечению гражданских беспорядков на федеральном

уровне. Он имеет право ставить задачи перед военными и правоохранными структурами, привлеченными к проведению операции по пресечению гражданских беспорядков.

Необходимо особо отметить тот факт, что общее руководство операцией осуществляется представителями гражданских органов власти: старшим представителем министра юстиции США – для федеральных структур, губернатором штата – для всех правоохранительных и иных ведомств штата.

Министр обороны как военное должностное лицо осуществляет общее руководство планированием и использованием американских вооруженных сил, в том числе во внутренних кризисных ситуациях. Исполняя указ президента, он выделяет необходимые силы и средства из состава Национальной гвардии и регулярных войск. Одновременно министр обороны делегирует полномочия по руководству действиями участвующих в ликвидации гражданских беспорядков воинских формирований министру армии.

Министр армии совместно с начальником штаба армии определяет численный и боевой состав контингента выделяемых сил, разрабатывает рекомендации по планированию операции и осуществляет общее руководство ее проведением. Он полномочен также в чрезвычайных условиях ставить задачи другим видам вооруженных сил по планированию и использованию сил и средств министерства обороны для оказания необходимой помощи властям штатов и местным властям. Он издает приказ, в котором назначает командира оперативной группы войск, участвующих в операции, и выделяет в его распоряжение необходимый личный состав, службы и органы управления.

Командир оперативной группы самостоятельно, исходя из поставленной задачи, определяет организационную структуру группы и ставит конкретные задачи подчиненным частям и подразделениям. Он осуществляет непосредственное военное руководство войсками (включая части и подразделения Национальной гвардии), участвующими в операции по урегулированию кризисной ситуации. Им устанавливается тесное взаимодействие со старшим представителем министра юстиции и губернатором штата. Как правило, для успешного выполнения задач необходимо задействование в операции не только частей Национальной гвардии, но и подразделений тылового обеспечения. Кроме того, части и подразделения оперативной группы войск могут рассчитывать на необходимое оборудование, имущество и ресурсы, выделяемые властями штатов и графств.

Важное значение при проведении данного вида внутригосударственных операций уделяется своевременному получению командиром оперативной группы войск всесторонней и достоверной информации о происходящем в зоне беспорядков. Поэтому с гражданскими правоохранительными органами устанавливается тесная взаимосвязь. С разрешения начальника штаба армии (любой запрос на помощь военной разведки проходит экспертизу

юрисконсульта министерства армии и согласовывается с заместителем начальника штаба армии по разведке) данная задача может осуществляться также силами военной разведки и подразделениями военной полиции.

Любое использование вооруженных сил в борьбе с гражданскими беспорядками, как и в других внутренних кризисных ситуациях, согласовывается с комитетом начальников штабов (КНШ). В соответствии с существующим положением начальник штаба армии уведомляет председателя КНШ о задействовании войск в подавлении гражданских беспорядков, а также:

объявляет через соответствующие звенья управления повышенную готовность частям и подразделениям, выделенным в состав контингента сил по ликвидации чрезвычайной ситуации;

дает указание начальнику отдела по оказанию военной помощи об организации материально-технического обеспечения выделенного контингента войск;

уведомляет через командование Национальной гвардии власти штата, в котором объявлено чрезвычайное положение, о принимаемых мерах и т.д.

Под руководством начальника штаба армии разрабатывается специальная директива командиру выделенного воинского формирования, в которой определяются:

- цели и задачи войск;
- подход к планированию и подготовке их действий;
- порядок переброски и сосредоточения в районе, где сложилась чрезвычайная ситуация;
- основы взаимодействия с местными властями и правоохранительными органами;
- каналы связи с общественностью и представителями средств массовой информации.

Начальник отдела штаба армии по оказанию военной помощи обеспечивает координацию усилий всех военных структур по планированию использования и непосредственного задействования воинских формирований в гражданских беспорядках и других внутригосударственных операциях.

При проведении операций, направленных на борьбу с гражданскими беспорядками, части и соединения Национальной гвардии, а также регулярные формирования могут привлекаться к решению только таких задач, выполнение которых предусмотрено их организационно-штатной структурой, предварительной подготовкой и не противоречит действующему законодательству. В частности, они могут использоваться для решения следующих задач:

разгон несанкционированных демонстраций, митингов, любых сборищ, нарушающих закон и общественный порядок;

патрулирование районов гражданских беспорядков с целью предотвращения любых противоправных действий;

оказание помощи в распределении предметов и товаров первой необходимости;

содействие в поддержании нормальной работы жизненно важных служб, организаций и учреждений;

организация и осуществление контроля за работой транспорта;

создание кордонных зон и блок-постов;

постановка дымовых завес;

в качестве охранных войск или войск быстрого реагирования.

При этом, как уже неоднократно отмечалось выше, важно действовать в строгом соответствии с Конституцией и общегражданскими законодательными актами, которые постоянно меняются и дополняются поправками. Поэтому командиры (командующие) «должны обсуждать планы, программы, способы проведения и финансирование операций, а также вопросы подготовки личного состава и проведения учений с юристами-консультантами. Вместе с ними они должны тщательным образом рассмотреть каждый запрос о помощи, будь то предоставление военного имущества и оборудования или подготовка гражданских специалистов, с тем чтобы убедиться в соответствии запроса с законодательством США»¹.

В 60-х годах в рамках министерства обороны США создан и функционирует специальный орган – Директорат по борьбе с гражданскими беспорядками, организационно входящий в состав штаба армии США. На него возлагаются задачи обеспечения готовности регулярных войск и Национальной гвардии, призванной на федеральную службу, и координация противобастовочных мероприятий в масштабе всей страны. Сотрудники Директората оценивают степень интенсивности внутреннего конфликта; определяют численность войск и спецтехники, необходимых для ликвидации конфликта; постоянно контролируют готовность войск и техники к участию во внутренних операциях.

Руководство Директората постоянно поддерживает связь с местными командованиями Национальной гвардии (генерал-адъютантами), которые в чрезвычайной ситуации докладывают о возможностях штатов ликвидировать конфликт собственными силами или необходимости привлечения федеральных войск. При объявлении в стране чрезвычайного положения в распоряжение Директората военным командованием выделяется до шести бригад (пехотных и механизированных), дислоцирующихся в различных районах США и тщательно подготовленных к действиям против гражданских беспорядков.

¹ Field Manual FM 100-19, Fleet Marine Force Manual FMFM 7-10. P. 3-1.

В своем составе Национальная гвардия имеет соединения и части сухопутных войск и военно-воздушные силы, укомплектованные приписным составом (95-98 %) и вооружением (100 %).

По последним данным, сухопутные войска насчитывают свыше 355,9 тыс. личного состава и более 50 тыс. обслуживающего персонала. К постоянному штату относятся 48 тыс. сержантов и квалифицированных специалистов, офицеров и генералов².

В их составе:

8 дивизий, в том числе 7 пехотных, 3 средние, 1 легкая пехотная, 3 механизированные и 1 бронетанковая;

15 отдельных бригад (бронетанковая – 1, механизированных – 5, пехотных – 7, легких пехотных – 1, бронекавалерийская – 1);

17 штабов артиллерийских бригад;

1 отдельный пехотный батальон;

42 артиллерийских дивизиона;

32 батальона армейской авиации;

40 инженерных батальонов;

11 отдельных зенитных ракетных дивизионов.

Организация соединений и частей национальной гвардии аналогична регулярным войскам.

Военно-воздушные силы Национальной гвардии насчитывают более 106 тыс. человек боевого состава и 31 тыс. чел. обслуживающего персонала³. Они сведены в 24 авиакрыла, 67 авиагрупп и 91 эскадрилью.

ВВС Национальной гвардии обеспечивают 30 % межконтинентальных грузовых перевозок, 65 % приходящихся на долю тактической военно-транспортной авиации и более 40 % объема работ по дозаправке самолетов в воздухе. Летный состав ВВС Национальной гвардии выполняет обязанности по военной службе в среднем 100 дней в году⁴.

Самолетный парк ВВС Национальной гвардии включает около 830 транспортных и дозаправочных самолетов, из которых 30 транспортных и 225 заправочных пригодны для стратегических перебросок.

Военно-транспортная авиация обладает рядом возможностей, каких не имеют гражданские авиакомпании, таких как способность десантировать грузы и личный состав; быстро производить разгрузку, в том числе на необорудованных аэродромах; перевозить танки, вертолеты, зенитные ракетные комплексы «Пэтриот». Более половины военных грузов, перебрасываемых по воздуху на ранних этапах конфликта, из-за габаритов не могут

быть доставлены даже самыми большими гражданскими самолетами и поэтому должны перевозиться только военно-транспортной авиацией.

Части Национальной гвардии дислоцируются отдельными подразделениями (батальонами, ротами, взводами) по территориальному принципу с учетом интересов властей штатов в зависимости от места жительства личного состава и наличия учебной базы. В американской печати сообщается, что личный состав Национальной гвардии сведен в 3400 подразделений звена «взвод – рота», которые размещаются в 2600 населенных пунктах страны.

Численность личного состава Национальной гвардии для каждого штата устанавливается пропорционально общей численности его населения. Поскольку Национальной гвардии вменено в обязанность выполнение ряда задач в пределах территории штата, где дислоцируются ее формирования, часть средств (10 %) на ее обеспечение выделяется из местного бюджета и 90 % из федерального бюджета.

В боевом составе Национальной гвардии отсутствуют части и подразделения ракет средней дальности и оперативно-тактических ракет, составляющих основу боевой мощи сухопутных войск. Кроме того, нет таких авиационных соединений, как воздушно-десантная и воздушно-штурмовая дивизия.

В то же время боевой состав Национальной гвардии включает ряд формирований, таких как отдельные противотанковые батальоны или отдельный зенитно-ракетный дивизион «Роланд-2», отсутствующих в регулярной армии.

На вооружении в Национальной гвардии США состоят как штатные образцы оружия и боевой техники сухопутных войск, ВВС, так и специально созданные виды оружия, специальной техники, средств и снаряжения, предназначенные для выполнения задач по ликвидации массовых беспорядков.

В зарубежной военной прессе отмечается, что оснащение соединений и частей Национальной гвардии вооружением еще до недавних пор осуществлялось за счет устаревших образцов оружия и военной техники, передаваемых из регулярной армии.

Однако в последнее время американское командование пересмотрело свои взгляды, поскольку положения концепции «единых сил» предусматривают совместное боевое применение регулярных и резервных формирований. В связи с этим современным вооружением оснащаются в первую очередь те подразделения и части, которые предназначены для усиления передовых группировок американских войск на заморских театрах военных действий.

² См.: Зарубежное военное обозрение. 2003. № 1. С. 58.

³ См.: Указ. соч. С. 53.

⁴ См.: Заяц В. Роль и место воздушного транспорта в обеспечении стратегической мобильности вооруженных сил США // Зарубежное военное обозрение. 1999. № 4. С. 42.

Что касается оснащения специальным вооружением, то оно значительно отличается от оснащения обычных полицейских служб. Прежде всего это относится к средствам самозащиты личного состава Национальной гвардии.

На их вооружении находятся пластмассовые или металлические шлемы, каски, щиты, легкие пуленепробиваемые наколенники, плотно прилегающие комбинезоны из прочной, скользящей, негорючей ткани с застежками «молния», исключающие возможность захвата одетых в них национальных гвардейцев и предохраняющие их от ожогов. Под комбинезон надевается пуленепробиваемый жилет, а к шлему крепится воротник из металлизированных ремней, который защищает от захвата за горло.

Помимо обычного оружия - пистолетов, револьверов, дубинок, баллончиков со слезоточивым газом, на вооружении находится и оружие особого назначения: винтовки со снайперским прицелом, карабины, автоматы. В настоящее время проявляется тенденция использования для пресечения массовых беспорядков нелетального оружия. К нему относятся электрошоковые дубинки, пластиковые пули, гранатометы и гранаты со слезоточивым и нервно-паралитическим газом, шести с цепями для изъятия из толпы наиболее активных участников беспорядков, специальные капсулы, «выстреливающие» мелкоячеистыми сетями, предназначенными для этой же цели. На вооружении имеется небольшой, величиной с карманный фонарик, прибор, напоминающий пистолет. Стреляет он электрическими стрелами, соединенными тонкими проводами со стволом, которые воздействуют на нервную систему и вызывают паралич. Это так называемые средства целенаправленного действия.

Для массового выведения из строя участников беспорядков национальные гвардейцы используют: постановку дымовой завесы, водометы, специальную пену, вызывающую эффект скольжения по льду, средства психологического воздействия на толпу – мощные прожекторы, мигающую световую технику, сирены, громкоговорители, ультразвуковые излучатели. Помимо обычных средств передвижения, специальные подразделения сил по борьбе с беспорядками имеют танки, вертолеты, бронетранспортеры, автомобили с пуленепробиваемыми стеклами, а также автомашины, оборудованные противохимической защитой.

В последние годы на вооружение поступили бронированные автомашины с открывающимися внутрь дверцами на торцах. Составленные вплотную друг к другу, они создают длинные безопасные коридоры для высадки десанта непосредственно в центр толпы.

Высокая мобилизационная готовность Национальной гвардии обеспечивается хорошо отлаженной гибкой системой мобилизации.

В вооруженных силах США установлены четыре вида мобилизации⁵: выборочная, частичная, полная, всеобщая. Каждый вид может осуществляться постепенно (при наличии достаточного времени); ускоренно (при лимите времени); в короткие сроки (немедленно).

Кроме того, предусмотрена возможность призыва на службу определенных контингентов Национальной гвардии без объявления мобилизации (так называемый президентский призыв). Мобилизация в зависимости от ее вида объявляется либо конгрессом, либо президентом США. Иногда при объявлении президентом мобилизации требуется санкция конгресса.

При проведении внутривосударственных операций федеральные власти в основном прибегают к выборочной мобилизации или президентскому призыву.

Выборочная мобилизация объявляется конгрессом и (или) президентом без введения в стране чрезвычайного положения. Она предусматривает от мобилизование некоторых частей Национальной гвардии для решения задач, не связанных с ведением боевых действий (ликвидация гражданских беспорядков и последствий стихийных бедствий) и осуществляется в срок от трех до пяти дней. Численный состав мобилизуемого контингента – до 100 тыс. чел. Срок пребывания на действительной службе – не более одного месяца.

Что касается президентского призыва, то для решения боевых и других не связанных с боевой подготовкой задач президент США имеет право в мирное время своим решением, без объявления мобилизации и ее утверждения конгрессом, призвать на действительную службу до 200 тыс. человек личного состава Национальной гвардии на срок до трех месяцев⁶. Этот срок может быть продлен еще на три месяца, если конгресс своим решением удостоверит необходимость в этом, или сокращен, если соответствующая резолюция будет принята обеими палатами конгресса. Так, например, после начала антитеррористической операции были от мобилизованы и призваны на действительную военную службу из резерва и Национальной гвардии около 81,2 тыс. человек⁷.

Порядок от мобилизации соединений, частей и подразделений Национальной гвардии определяется мобилизационным планом, разрабатываемым командованием сухопутных войск на континентальной части США. В штабе генерал-адъютанта штата разрабатывается собственный мобилизационный план на случай возникновения гражданских беспорядков, стихийных бедствий и т.д. Ответственность за его составление возлагается на аппарат помощника генерал-адъютанта по оперативным вопросам.

⁵ См.: Defence Management Journal. 1982. № 4. P. 12.

⁶ См.: Army National Guard. After Action Report /1 Aug. 1990 - 28 Feb. 1991. Arlington, 1991.

⁷ См.: Зарубежное военное обозрение. 2002. № 4. С. 62.

В мобилизационных планах указывается приписанный боевой состав мобилизуемых боевых частей и подразделений; определяются порядок и сроки подъема по тревоге, сбора личного состава, регистрации и оформления в пунктах сбора, транспортировки к пунктам отмобилизования, оснащения оружием и боевой техникой, организации индивидуальной и в составе подразделений боевой подготовки.

Для определения мероприятий по обеспечению внутригосударственной безопасности используется частичная мобилизация, проходящая в два этапа: первый – подготовительный, второй – оповещение и сбор личного состава.

Подготовительный этап соответствует повседневной службе национальных гвардейцев. В ходе проводимой на этом этапе боевой подготовки предусматривается отработка действий по мобилизации. Здесь большая роль отводится так называемому постоянному персоналу. Он включает следующие категории лиц⁸.

1. Личный состав, приписанный к Национальной гвардии и давший согласие на прохождение определенного срока действительной службы в частях резерва.

2. Так называемый военно-технический персонал – гражданские специалисты, постоянно находящиеся в частях организованного резерва на различных административных должностях, а также в составе инструкторского, технического и обслуживающего персонала. Служба в частях Национальной гвардии является для них основной, хорошо оплачиваемой государством работой. Вместе с тем они обязаны проходить такую же подготовку, как приписной состав частей (48 занятий в год) и при мобилизации подлежат призыву.

3. Военнослужащие регулярных вооруженных сил, направленные командованием видом ВС в части Национальной гвардии для выполнения советнических функций, работы в качестве офицеров связи, должностных лиц штатов, инструкторов и преподавателей, а также в качестве технического и обслуживающего персонала. Эти лица числятся в составе регулярных сил и Национальной гвардии, но при подсчете количественного состава не учитываются. Однако большинство военнослужащих при мобилизации продолжают оставаться в тех же частях и действовать в их составе.

Постоянный состав на первом этапе мобилизации занимается уточнением мобилизационных планов, осуществляет проверку систем оповещения, отрабатывает документы по действиям личного состава в условиях возникновения беспорядков или стихийного бедствия; готовит места для размещения личного состава.

⁸ См.: Александров И. Постоянный состав организованного резерва сухопутных войск США // Зарубежное военное обозрение. 1990. № 8. С. 15.

Основной этап начинается с момента получения командирами частей распоряжения от генерал-адъютанта об отмобилизации и заканчивается докладом командира подразделения (части) о завершении выполнения мобилизационных мероприятий в пункте сбора.

Приказ властей штата о начале мобилизации идет по следующим каналам: губернатор штата – генерал-адъютант – помощник генерал-адъютанта по оперативным вопросам – командиры соединений, частей и подразделений – личный состав.

Личный состав оповещается по автоматизированным телеграфным, телефонным и факсимильным каналам связи, по почте и с помощью посыльных. Через несколько часов после начала мобилизации соответствующая информация дублируется по радио и телевидению.

Пункты сбора личного состава Национальной гвардии назначаются в местах проживания большей части личного состава, как правило, на территории гарнизона регулярных сил. Там же хранится и штатное стрелковое оружие приписного личного состава.

С прибытием личного состава проводится оформление всех документов, уточняется соответствие военно-учетных специальностей штатному расписанию подразделений, устанавливаются штатно-должностные категории индивидуальным резервистам, прибывающим на пункты сбора, вместо отсутствующего личного состава подразделений определяется укомплектованность этих подразделений по утвержденным штатам. В среднем, время на подъем личного состава по тревоге, прибытие в пункты сбора, проведение всех мероприятий составляет 24 часа.

С целью своевременного оповещения личного состава о мобилизации во всех пунктах сбора дивизий, бригад, батальонов, а в некоторых случаях и рот, организовано круглосуточное дежурство.

Анализ организационных основ деятельности Национальной гвардии позволяет сделать следующие выводы.

1. В основе подхода американского военно-политического руководства к использованию регулярных вооруженных сил и резервных формирований в разрешении внутригосударственных конфликтов лежит доктринальная установка о том, что урегулирование кризисных ситуаций является преимущественно сферой полномочий и ответственности гражданских органов исполнительной власти. Это обуславливает их значительное количественное преобладание в организационной структуре сил и средств, задействованных в чрезвычайных условиях.

2. Национальная гвардия имеет отлаженную организационную структуру и самое современное вооружение, позволяющее эффективно применять формирования Национальной гвардии как при решении внешнеполитических задач, так и в операциях внутри страны, в том числе и по урегулированию гражданских беспорядков.

§ 2. Порядок комплектования и прохождения службы, профессиональная подготовка личного состава Национальной гвардии США

Соединенные Штаты Америки одними из первых встали на путь формирования профессиональных вооруженных сил. В течение двух веков своего существования наряду с обязательным призывом они комплектовали свои вооруженные силы добровольцами. С 1 июля 1973 г. и по настоящее время американская армия полностью укомплектована военнослужащими, проходящими службу по контракту.

Американское командование считает, что успех любой военной стратегии в конечном итоге зависит от качества подготовки и количества людей, участвующих в ее практической реализации. Такой взгляд отражает официальную политику военно-политического руководства страны в области комплектования вооруженных сил.

Процесс комплектования Национальной гвардии США личным составом включает два основных этапа: определение общих потребностей в личном составе; практический набор, отбор и зачисление на военную службу.

В ходе первого этапа (на уровне министра и штаба армии) определяются потребности войск в личном составе в зависимости от сложившегося исторического момента и проводимого военно-политического курса страны. При этом также учитываются демографический и социально-экономический факторы. Первый вызван постоянным уменьшением в стране численности мужского населения призывных возрастов (17-21 год), что не может не отразиться на притоке добровольцев. Второй фактор требует проведения анализа общего состояния экономики страны, уровня безработицы, соотношения денежного содержания военнослужащих и оплаты в гражданском секторе. Последнее, по мнению американских военных специалистов, непосредственно влияет на возможности и уровень финансового обеспечения лиц, вербуемых в вооруженные силы, сказывается на всей системе добровольного найма. Определение потребностей в личном составе, кроме того, осуществляется с учетом стратегического планирования и конкретных программ (планов), разрабатываемых в интересах данного вида вооруженных сил⁹.

Второй этап процесса комплектования (набор, отбор и зачисление на службу) начинается после утверждения потребностей Национальной гвардии в личном составе министром обороны.

Основы правового регулирования порядка набора в вооруженные силы Соединенных Штатов изложены в наставлении AR 601-210 «Порядок набора добровольцев в регулярные силы и резервные компоненты армии США».

На добровольную военную службу в Национальную гвардию по действующему законодательству США принимаются годные по состоянию здоровья и уровню умственного развития граждане мужского и женского пола. Для добровольцев, ранее не служивших в вооруженных силах, установлен возрастной ценз – от 17 до 40 лет, лица от 40 до 64 лет должны быть действительными членами регулярной армии, ВВС, ВМФ, корпуса морской пехоты¹⁰. Граждане в возрасте до 18 лет должны иметь письменное разрешение родителей или опекунов. Обязательным условием зачисления на службу является, как минимум, незаконченное среднее образование для мужчин и среднее образование для женщин. Вместе с тем существующие юридические положения, регламентирующие набор добровольцев, содержат ряд ограничений в отношении лиц, имеющих судимость, находящихся под следствием или условно осужденных, отказывающихся от военной службы по религиозно-этическим причинам, а также хронических наркоманов, алкоголиков и других.

Вербовка добровольцев проводится постоянно в течение года на 1630 вербовочных пунктах, имеющихся во всех штатах, вербовщиками – специально подготовленными сержантами, приписанными к этим пунктам.

На вербовочном пункте доброволец проходит предварительное собеседование, в ходе которого знакомится с условиями зачисления на службу и заполняет анкету установленной формы, где указывает: полное имя; дату рождения; номер страхового полиса; адрес; гражданство; национальность (этническую группу); семейное положение и количество иждивенцев; вероисповедание; образование; степень владения иностранными языками; наличие водительского удостоверения; сведения о предыдущей службе в вооруженных силах; ближайших родственников, в том числе проживающих за границей; род занятий до армии; молодежные организации, в которых состоял или состоит; страны, куда совершал поездки не по служебной линии.

При подтверждении анкетных данных добровольца направляют в один из 68 приемных пунктов армии, где он проходит медицинское освидетельствование и квалификационные испытания на пригодность к военной службе и обучению по выбранной им военной специальности. Здесь оценивается уровень умственного развития, и выявляются способности кандидатов.

Желание добровольца поступить на службу по конкретно избранной военной специальности соотносится с показателями тестирования и удовлетворяется в том случае, если он набирает минимально допустимое количе-

⁹ См.: Баранов В. Комплектование вооруженных сил США личным составом, его военная и специальная подготовка // Зарубежное военное обозрение. 1989. № 10.

¹⁰ См.: US Code. Title 32. Sec. 313.

ство баллов, установленное для данной специальности. Кандидату, не набравшему необходимого для поступления на службу по избранной специальности количества баллов, но выдержавшему квалификационное испытание, может быть предложена другая специальность.

При медицинском освидетельствовании определяются состояние здоровья и уровень физического развития. По состоянию здоровья добровольцы подразделяются на три категории: А – годен без ограничений, В – годен с незначительными ограничениями, С – ограниченно годен. В мирное время на военную службу зачисляются кандидаты только категорий А и В. Лица категории С могут быть призваны по закону о воинской повинности при объявлении частичной или полной мобилизации.

Наряду с умственными и физическими способностями тщательно проверяется также политическая благонадежность желающих служить в Национальной гвардии. Для этих целей привлекаются местные полицейские органы и агенты ФБР.

Основными документами, определяющими правовой статус новобранца, являются заявление о желании служить в Национальной гвардии США и контракт, который заключается на 4-6 лет (женщины – на 2 года). В резервных войсках разработано восемь вариантов контракта (в регулярных войсках – двенадцать)¹¹.

Заявление – это документ, в котором доброволец имеет возможность в письменной форме оговорить срок и условия, выдвигаемые обеими сторонами, а также вопросы, связанные с нарушением и невыполнением ими взятых обязательств.

Таким образом, существующая система оформления документов на службу в Национальную гвардию США позволяет закрепить юридически права и обязанности договаривающихся сторон на всех этапах набора и прохождения воинской службы, четко определить наиболее типичные нарушения и соответствующие меры административного и материального воздействия по их предотвращению, широко использовать системы автоматизированного сбора и накопления данных на добровольцев в общей системе сбора информации по личному составу.

Добровольцы, признанные годными к военной службе, подписывают контракт и принимают присягу. День подписания контракта и принятия присяги считается датой зачисления на службу. Затем новобранцы направляются для прохождения 7-недельного курса основной воинской подготовки, обязательной для всех кандидатов на службу независимо от выбранного ими рода войск, в процессе которой они изучают основы военного дела и знакомятся со спецификой военной службы. Новобранец бесплатно получа-

ет полный комплект военного обмундирования и снаряжения и хранит его потом у себя дома в течение всей службы.

После прохождения начального военного курса кандидат официально зачисляется в состав Национальной гвардии.

Следующий этап – индивидуальная подготовка в тренировочных центрах, продолжительность которой зависит от избранной воинской специальности. Здесь новобранцы изучают конкретные образцы оружия и военной техники, а также приобретают навыки их использования.

После обучения национальные гвардейцы возвращаются в свой штат и продолжают трудовую деятельность или учебу. Но в выходной день в течение 8 лет один раз в месяц по плану или тревоге они обязаны явиться на пункт сбора, чтобы продолжить военную подготовку. Кроме того, предусмотрены трехнедельные лагерные сборы, а также войсковые учения, проводимые совместно с регулярными войсками. Продолжительность подготовки зависит от военно-учетной специальности и уровня профессионализма.

Исключение из этого общего правила составляют довольно небольшое число национальных гвардейцев, которые находятся на службе постоянно. Это так называемый постоянный состав организованного резерва, предназначенный для обеспечения повседневной деятельности этих соединений и частей (организация боевой подготовки, обслуживание техники и т.п.) и быстрого их перевода с мирного положения на военное. Лица, относящиеся к этой категории, ежедневно прибывают к месту службы для выполнения возложенных на них обязанностей. К ним относятся военнослужащие регулярных войск, организованного резерва, гражданские служащие и военно-технические специалисты.

В период службы резервисты получают денежное довольствие, пользуются теми же льготами и привилегиями, что и личный состав регулярных войск.

Для повышения привлекательности службы в Национальной гвардии используется целая система стимулирования, предусматривающая такие льготы, как оплата обучения и выплата стипендий студентам, которым в США придается едва ли не первостепенное значение.

Изменения в федеральной программе помощи студентам и все возрастающая стоимость обучения заставляют молодых людей тщательно обдумать свои возможности обучения в колледже или университете непосредственно после окончания школы. Программы помощи военнослужащим в получении высшего образования, действующие в министерстве обороны, нередко определяют их выбор. Каждый вид вооруженных сил в США располагает собственной образовательной системой, которая помогает военно-

¹¹ См.: Джури И. Система отбора добровольцев в армию США // Зарубежное военное обозрение. 1994. № 5. С. 24.

служащим в свободное время достичь поставленных перед собой целей в области образования. Многие программы доступны также членам их семей.

Диплом о среднем образовании не является обязательным при поступлении на службу, но он становится необходимым условием дальнейшего продвижения по служебной лестнице. Поэтому для желающих получить такой диплом на военных базах созданы специальные образовательные центры, в которых можно сдать школьные экзамены экстерном или после соответствующего обучения. Ни за экзамены, ни за обучение плата не взимается.

Образовательные центры обеспечивают обучение по различным дисциплинам на базе ближайших университетов и колледжей. Кроме того, Центр министерства обороны по специальным формам подготовки военнослужащих создал независимую сеть заочного обучения (6 тысяч заочных курсов) и имеет договоры более чем с 25 колледжами и университетами о заочном обучении военнослужащих, что позволяет им получить соответствующее образование независимо от того, в каком районе земного шара они проходят службу¹².

Наряду с организацией бесплатного обучения министерство обороны осуществляет несколько программ по оказанию финансовой помощи при оплате за обучение. Сумма пособия и его выплаты могут составлять военнослужащим, проходящим службу в организованном резерве и заключившим контракт на срок не менее 6 лет – 190 долларов в месяц¹³.

Законодателем предусматривается также трудоустройство в случае банкротства компании или фирмы, льготное страхование жизни, бесплатное медицинское обслуживание и ряд налоговых льгот, которые дают весьма ощутимую прибавку к доходам. Популярность службы в частях и соединениях Национальной гвардии подтверждают социологические опросы, проводящиеся в вооруженных силах регулярно. Согласно исследованиям шанс получить образование, приобрести специальность стоит в анкете, отражающей мотивы подписания контрактов, на втором месте после желания увидеть мир¹⁴.

Военные специалисты отмечают, что важную роль при комплектовании вооруженных сил США и, в частности Национальной гвардии, военнослужащими по контракту играет реклама воинской службы в американском обществе. В армии этими вопросами занимаются отдел информации и про-

¹² См.: Коломийцев А. Экономическое стимулирование военной службы в США // Зарубежное военное обозрение. М., 1993. № 3. С. 15-24; Смирнов А. Я выбираю службу в армии // Военный вестник. М., 1993. № 11. С. 95, 96.

¹³ См.: Коровников А.В. Социальная защита военнослужащих в зарубежных государствах: правовое регулирование. М., 1997. С. 46.

¹⁴ См.: Иванов Г.Ф. Некоторые аспекты перехода ВС США на добровольный принцип комплектования // Военная мысль. М., 1991. № 1.

паганды, служба по связям с общественностью, а также различные ассоциации видов вооруженных сил, родов войск и служб. Одним из направлений деятельности этих служб является работа с молодежью, которая предусматривает проведение выставок оружия и военной техники, мероприятий по укреплению контактов между армией и населением страны, военных праздников, встреч с ветеранами армии. К пропаганде службы в вооруженных силах активно привлекаются специализированные музеи (в США их около 80)¹⁵.

В средствах массовой информации большое внимание уделяется «воинским страницам» биографии выдающихся деятелей Соединенных Штатов, подчеркивается, что между их успехами и воинской службой существует неразрывная связь. К примеру, личный состав военно-морских сил гордится, что в разное время на флоте служили шесть президентов страны.

Как отмечается в ежегодном докладе министра обороны США президенту и конгрессу¹⁶, планируется повысить внимание к морально-психологическому состоянию личного состава резервных компонентов вооруженных сил США в связи с тем, что их комплектование становится одной из приоритетных задач.

По мнению американских специалистов, реализации этих мероприятий могут препятствовать следующие отрицательные факторы:

сохранение социально-классовых противоречий как среди различных категорий военнослужащих, так и в той части американского общества, которая является потенциальным контингентом новобранцев для вооруженных сил. По данным бюро трудовой статистики США, к 2002 г. среди молодежи значительно возросло количество представителей национальных меньшинств и женщин. Кроме того, сохраняется высокий уровень преступности, наркомании и алкоголизма. Данные министерства юстиции показывают, что ежегодный прирост молодежи, отправляемой в тюрьмы, может составить в ближайшей перспективе около 6-7 %;

некоторое ослабление стремления молодежи к службе в вооруженных силах, что особенно беспокоит американское командование в связи с предполагаемым увеличением набираемого контингента;

не всегда достаточный уровень общеобразовательной, психологической и физической подготовки новобранцев;

сохраняющиеся среди всех категорий личного состава наркомания, алкоголизм, нарушения дисциплины и особенно домогательства и нарушения на сексуальной почве, имеющие тенденцию к росту.

¹⁵ См.: Сергеев С. Рекламирование вооруженных сил в США, Германии, Франции // Зарубежное военное обозрение. М., 1993. № 3. С. 16.

¹⁶ См.: Зарубежное военное обозрение. М., 1998. № 12. С. 14.

По оценке американских специалистов, для нейтрализации этих факторов США располагают достаточными возможностями: мощной экономической базой, позволяющей поддерживать необходимый жизненный уровень военнослужащих, опытными военными кадрами, тщательно разработанными программами морально-психологической и социальной защиты.

Принцип добровольного комплектования вооруженных сил США и Национальной гвардии, в частности, обеспечил сокращение ежегодных потребностей данного вида вооруженных сил в новобранцах, что в свою очередь привело к снижению темпов сменяемости военнослужащих и позволило сократить примерно втрое численность ежегодно призываемых добровольцев с одновременным повышением требований к зачисляемым на военную службу. Переход на контрактное комплектование дает также возможность удерживать на службе высококвалифицированных специалистов, что особенно важно в связи с усложнением обслуживания, эксплуатации и боевого применения современных систем оружия и военной техники, обеспечивает стабилизацию, а в ряде случаев даже снижение финансовых издержек на общую военную и профессиональную подготовку личного состава и поддержание ее на требуемом уровне.

По мнению американского командования, резервы должны находиться в такой степени готовности, чтобы их можно было без промедления использовать на любом театре военных действий. Еще в 50-е годы XX в. министр армии США А. Бракер заявил, что «сама природа глобальной войны требует, чтобы... как кадровые, так и резервные части находились все время в высокой степени готовности. Армия США... непрерывно изменяется. Она все время получает новое оружие и новую технику, и ее личный состав должен знать, как их применять. Нельзя больше тратить долгие месяцы после начала конфликта на подготовку резервов. Необходимо, чтобы их обучение было заблаговременным и непрерывным»¹⁷.

В 60-80-е годы в целях повышения эффективности применения Национальной гвардии военно-политическим руководством США принимаются концепции «единая армия», «единая сила» и программа «армия 90», основной задачей осуществления которых было сблизить уровни боеготовности регулярной армии и Национальной гвардии, повысить мобилизационные возможности последней.

В рамках этих реформ личный состав Национальной гвардии стал участником ежегодных учений (в том числе и специальных – по ликвидации гражданских беспорядков), проводимых совместно с регулярными войсками внутри страны и на заокеанских территориях; во все части и подразделения Национальной гвардии стали поступать оружие и боевая техника,

используемые регулярными силами; в ее структуре появились «легкие» (легкопехотные) и «тяжелые» (бронетанковые) соединения, подразделения разведки и радиоэлектронной борьбы (РЭБ), военной полиции, что позволило значительно повысить эффективность ее применения за счет достижения большей мобильности, накопления и использования оперативной информации о намерениях противника. Основное преимущество легких дивизий заключается в их оперативной маневренности, то есть способности быстрого развертывания при минимуме транспортных средств для доставки личного состава и техники в район конфликта. Быстрота развертывания войск позволяет более успешно преодолеть сопротивление противника и в конечном итоге подавить бунт.

В этой связи военно-политическое руководство США считает важным включение в структуру Национальной гвардии подразделений военной полиции, на которые легла важная задача защиты военных объектов, принадлежащих войскам штатов, от действий террористических групп.

В ходе реализации положения программы «Армия-90» значительное внимание было уделено повышению огневой мощи сухопутных войск, как регулярных, так и их резервов. В их соединения, части и подразделения поступили самоходные пусковые установки, снабженные реактивными системами залпового огня (РСЗО), что значительно повысило эффективность применения войск внутри страны. Оснащение этими установками дало возможность войскам поражать силы бунтовщиков на дальностях свыше 30 км. Особенно эффективны установки в борьбе против мафиозных структур, хорошо оснащенных и подготовленных в военном отношении.

По данным газеты «Арми Таймс», основной курс подготовки личного состава Национальной гвардии рассчитан на 30-40 недель. Он включает изучение тактики ведения боевых действий в населенных пунктах, противопартизанской борьбы, методов и приемов ведения боя при подавлении бунтов, действий в особых условиях (горной, лесистой и болотистой местности), использование различных видов оружия и военной техники против гражданского населения.

Оперативная и боевая подготовка Национальной гвардии проводится в следующей форме:

обучение в учебных центрах (48 часовых занятий в год). В ходе обучения под контролем инструкторов из числа военнослужащих регулярных сухопутных войск проводится строевая, огневая и тактическая подготовка в составе подразделений до батальона включительно;

трехнедельные лагерные сборы по достижению тактической слаженности ротного звена отдельных батальонов и батальонного звена бригад и дивизий;

¹⁷ Army Information Digest. 1956. February. P. 11-12.

войсковые и командно-штабные учения, проводимые совместно с регулярными войсками.

Руководство планированием, организацией и проведением боевой подготовки формирований Национальной гвардии осуществляют командование сухопутных войск на континентальной части США, Бюро Национальной гвардии и штабы 1, 2, 4, 5 и 6-й армий (территориальных военных округов).

Ответственность за организацию и проведение оперативной и боевой подготовки возлагается на отдел боевой подготовки Бюро Национальной гвардии.

Основная цель боевой подготовки соединений, частей и подразделений Национальной гвардии — обеспечить их постоянную готовность к переброске по воздуху и морем на вероятные театры военных действий (ТВД) для усиления и восполнения боевых потерь группировок регулярных войск в угрожаемый период и в ходе войны.

Содержание и направленность программ оперативной и боевой подготовки определяется конкретным оперативным назначением формирований Национальной гвардии, программы разрабатываются применительно к особенностям соответствующих родов войск и служб.

Ежегодно с формированиями Национальной гвардии проводится около 900 различных тренировочных мероприятий. Более 1000 подразделений ежегодно принимают участие в совместных с регулярными войсками учениях различного масштаба, в том числе наиболее крупных — типа «Рефорджер» и «Тим спирит» на заморских ТВД. В течение года до пяти батальонов проходят подготовку в учебном центре сухопутных войск США (Форт-Ирвинг, шт. Калифорния).

В целях совершенствования боевой подготовки и повышения мобилизационной готовности соединений и частей Национальной гвардии в сухопутных войсках США разработаны и реализуются программы «Партнерство», «Аффилиация» и «Кэпстоун»¹⁸.

В соответствии с программой «Партнерство»¹⁹ дивизии, отдельные бригады и бронекавалерийские полки Национальной гвардии приписаны к конкретным соединениям (частям) регулярных войск на континентальной части США, совместно с которыми в течение всего года они проходят боевую подготовку.

Согласно программе «Аффилиация», отдельные подразделения Национальной гвардии приписываются к соединениям и частям регулярных сухо-

путных войск по территориальному принципу. В мирное время они проходят по единым планам совместную боевую подготовку, а в случае мобилизации используются для доукомплектования, усиления и восполнения потерь соответствующих соединений и частей регулярных войск.

По мобилизационному назначению, уровню боевой и мобилизационной готовности формирования Национальной гвардии, включенные в программу «Аффилиация», подразделяются на три категории:

боевые части и подразделения, предназначенные для доукомплектования соединений и частей регулярных сухопутных войск до полного состава в течение 30 суток после объявления мобилизации (категория «раунд-аут»);

боевые части и подразделения, предназначенные для усиления регулярных войск по прошествии 30 суток после объявления мобилизации (категория «раунд-ап»);

части и подразделения боевого и тылового обеспечения, поступающие в распоряжение регулярных сухопутных войск в более поздние сроки по особому плану²⁰.

Программой «Кэпстоун» определяются пункты от мобилизации, боевой состав и порядок распределения соединений, частей и подразделений организованного резерва (Национальной гвардии) по группировкам сухопутных войск США на заморских ТВД в соответствии с планами их боевого использования в рамках концепции «единых сил» в случае войны.

В 60-70-е годы, наиболее насыщенные гражданскими волнениями, антивоенными студенческими «маршами мира», выступлениями национальных меньшинств за свои права, одним из путей повышения эффективности использования войск внутри страны становится переоснащение их новыми видами спецсредств и спецтехники. В структуре министерства обороны США появляется новое подразделение — Исследовательский центр по разработке спецсредств для вооруженных сил. По мнению руководителя одной из его лабораторий, «назрела необходимость заняться широкомасштабной разработкой новейших технических средств для борьбы с бунтовщиками и использовать их при любой возможности, иначе страна в скором времени может оказаться перед лицом самых серьезных трудностей»²¹.

В войска Национальной гвардии и регулярные силы поступают новые образцы стрелкового оружия ближнего боя: карабины, автоматы, винтовки, предназначенные для стрельбы резиновыми пулями; «противоповстанческие» БТРы, оснащенные бортовыми щитами-сетками, по которым может быть пропущен электрический ток; броневые автомобили с гидромомпами и

¹⁸ См.: Доклад министра обороны США К Уайнбергера конгрессу о военном бюджете на 1988-1989 финансовый год. М., 1987. С. 198.

¹⁹ См.: Путилин Б.Р., Богданов В.В., Роголев А.П. Вооруженные силы США: история и современность. М., 1991. С. 532.

²⁰ См.: Печуров С.Л. Резервные компоненты вооруженных сил США // Зарубежное военное обозрение. 1995. № 2. С. 9.

²¹ U.S. News and World Report. 1978. November 15. P. 31-32.

пенонными пушками; инженерная техника – машины для установки проволочных заграждений на улицах городов, бронированные бульдозеры для разрушения баррикад и расчистки улиц от завалов.

В целях повышения эффективности использования как регулярных вооруженных сил, так и Национальной гвардии внутри страны перестраивается сама система подготовки личного состава войск. Начиная с 1968 г., обучение основным приемам и тактике подавления гражданских беспорядков становится обязательным не только для личного состава Национальной гвардии, но также и регулярных сухопутных войск и морской пехоты. Периодически военнослужащие направляются для прохождения «повышенного» (усовершенствованного) курса специальной подготовки по борьбе с гражданскими беспорядками. Для этого были открыты соответствующие отделения в учебных центрах армии США – Форт-Шерман, Форт-Бельвуар, Форт-Гулик (зона Панамского канала).

В большинстве случаев часть задач, выполняемых в условиях боевых действий частями и подразделениями вооруженных сил, прежде всего сухопутных войск США, совпадает с внутренними, решаемыми в случае привлечения военных структур к борьбе с гражданскими беспорядками, к ликвидации последствий стихийных бедствий, экологических катастроф и др. Считается, например, что медицинское обеспечение, осуществляемое военно-медицинскими формированиями при ведении боевых действий и в случае природных, стихийных или других бедствий, во многом идентично. Это же относится и к компонентам вооруженных сил, занимающимся приобретением, хранением и распределением материально-технических средств. По мнению американских военных специалистов, эти задачи вполне приложимы к условиям возможных внутренних кризисных ситуаций, даже если речь будет идти не о военных предметах материально-технического обеспечения, а об одежде, хлебе, продуктах и прочего для гражданского населения²².

К числу других частных совпадающих задач, выделяемых уставом армии США FM 100-19 «Внутригосударственные операции» применительно к действиям воинских формирований в условиях стихийных бедствий, относятся следующие: оформление контрактов на поставки и использование техники и снаряжения; подготовка и распределение пищи и пищевых продуктов; очистка воды; хранение и распределение автотранспорта и техники; строительство жизнеобеспечивающих центров; расчистка завалов; обеспе-

чение электроснабжения; медицинское обслуживание; обеспечение связи; управление снабжением и переброской сил и средств²³.

В связи с вышеизложенным американское командование полагает, во-первых, что целесообразнее использовать готовые в рамках боевой подготовки тыловые, медицинские и другие части и подразделения вооруженных сил, чем осуществлять отдельную специализированную подготовку таких формирований. Однако для определенных задач и в определенных условиях проведение такой подготовки не исключается.

По мнению американского командования, включение в систему подготовки военнослужащих обучения и практической отработки задач по участию во внутригосударственных операциях расширяет диапазон общей подготовленности частей и подразделений, способствует универсализации их применения и в конечном счете обеспечивает более высокий уровень их профессионализма.

Подготовка и обучение формирований Национальной гвардии по решению внутригосударственных задач в процессе их боевой подготовки складывается из индивидуальной и коллективной подготовки личного состава в составе части (подразделения).

Первая может быть подразделена на подготовку рядового и командного составов. При единой общей цели подготовка каждой из указанных категорий несколько отличается по своим задачам.

Обучение рядового состава акцентирует внимание на дисциплине, физической подготовке и овладении военно-учетной специальностью, в том числе с учетом решения задач в условиях возможных кризисных ситуаций внутри страны.

Обучение командного состава представляет собой более высокий этап данного процесса. В ходе его обеспечивается не только требуемая квалификация по военно-учетным специальностям, но и соответствие командиров и начальников следующим требованиям:

владеть практическими навыками и умением организации и поведения действий подчиненных частей и подразделений Национальной гвардии, привлекаемых к решению внутригосударственных задач;

уметь определить необходимость специализированной подготовки подчиненного личного состава;

знать и умело использовать технику в рамках ее нового предназначения в целях выполнения личным составом внутренних задач;

предвидеть и использовать в интересах стоящих задач возможные изменения различного характера (обстановки и др.);

²² См.: Field Manual FM 100-19, Fleet Marine Force Manual FMFM 7-10, Domestic Support Operation. Headquarters, Department of the Army, US Marine Corps. July 1993. Wash., DC, 1 July 1993. P. 9-1.

²³ См.: Нормативно-правовая база по урегулированию внутригосударственных кризисных ситуаций в США. М., 1995. С. 84.

уметь устанавливать и поддерживать контакт и взаимодействие с гражданскими структурами федерального, отдельных штатов или местного (муниципального) уровней.

Коллективная подготовка частей и подразделений Национальной гвардии и вооруженных сил США к решению внутригосударственных задач осуществляется главным образом в ходе специально проводимых полевых учений. На них практически отрабатываются учебные вопросы по использованию воинских формирований в урегулировании кризисных ситуаций при стихийных бедствиях и экологических катастрофах. Как правило, такие учения проводятся во взаимодействии с федеральными гражданскими организациями, административными органами штатов или муниципальными (местными). Так, в 1992-1993 гг. на территории США были проведены учения «Ураган "Полли"» и «Реагирование-93», в ходе которых отрабатывались вопросы межведомственного взаимодействия и координации действий военных и гражданских структур, включая привлечение войсковых формирований (в частности, к участию привлекалась объединенная оперативная группа) в случае ураганов или землетрясения²⁴.

С середины 80-х годов с целью отработки задач по организации эффективных межведомственных связей, управления и взаимодействия гражданских и военных структур при возникновении внутригосударственных кризисных ситуаций в вооруженных силах США стали практиковаться командно-штабные учения с использованием компьютерных систем моделирования, что, по мнению американских специалистов, повышает уровень подготовленности командного состава к ведению внутригосударственных операций.

Особое внимание при подготовке военных структур к ведению действий по решению внутригосударственных задач политическое руководство США уделяет их обучению в области установления и поддержания взаимоотношений со средствами массовой информации. Это обусловлено прежде всего тем, что руководство правоохранительных органов и вооруженных сил рассматривает СМИ и формируемое ими общественное мнение, во-первых, как важный возможный источник необходимой информации, и во-вторых, как фактор, влияющий на характер, процесс и эффективность проводимых военными структурами мероприятий в рамках оказания помощи гражданским структурам в условиях социальных конфликтов, стихийных бедствий или экологических нарушений²⁵.

²⁴ Указ. соч.

²⁵ См. подробнее: Зарубежный опыт стабилизации обстановки на территориях осуществления крупномасштабных военных акций. М.: Российский институт стратегических исследований, 1995. С. 38-41.

Американские специалисты считают, что подготовка личного и прежде всего командного состава в области взаимодействия со СМИ должна отвечать следующим основным требованиям: обучаемым необходимо знать принципы и механизм действия СМИ и уметь взаимодействовать с ними в условиях различных кризисных ситуаций на территории США. Основным обучающим элементом в этой области являются службы по связям с общественностью МО и видов ВС. На их органы и персонал возложена ответственность за проведение соответствующего обучения личного состава и командиров по таким вопросам, как реализация поправки 1 Конституции США о праве СМИ на доступ и передачу информации, права лиц рядового состава – участников урегулирования кризисных ситуаций на общение со СМИ и предоставление информации, обеспечение оперативной информацией и др.

Виды и особенности внутригосударственных операций формируют специфические черты подготовки и обучения формирований Национальной гвардии. Поэтому считается целесообразным выделять ряд основных направлений подготовки.

Операции по обеспечению законности и порядка. Для ведения действий в таких операциях личный состав привлекаемых формирований Национальной гвардии проходит как обычную боевую подготовку, так и в случае необходимости дополнительную специализированную подготовку по трем направлениям: борьба с гражданскими беспорядками, терроризмом и наркобизнесом. Для урегулирования возможных кризисных ситуаций с использованием вооруженных сил «наиболее важное значение для подготовки воинских формирований имеют первые два направления»²⁶.

Отличительной чертой подготовки личного состава военных структур по первому направлению является ее многоаспектность. Согласно специальному наставлению армии США FM 19-15 «Гражданские беспорядки» она включает не только изучение особенностей действий в различных условиях (городских, в сельской местности, при неблагоприятных условиях погоды, в любое время суток и др.) использования технических средств, прежде всего специальных (гранатометов, газовых и водных распылителей, дубинок, проволочных заграждений), но и нормативно-правовую базу противодействия массовым волнениям и судебным процедур, поскольку возможно привлечение отдельных военнослужащих в качестве свидетелей в суде²⁷.

Практическая отработка этих аспектов обучения осуществляется в ходе регулярно проводимых полевых учений в реальных условиях или на макетах по специально разработанным сценариям. Особенность таких учений

²⁶ In: Field Manual FM 100-19, Fleet Marine Force Manual FMFM 7-10... P. 9-5.

²⁷ In: Field Manual FM 19-15. Civil Disturbances. USA, November 1985. P. 13-2.

состоит в том, что в них, как правило, участвуют местные гражданские структуры или их представители. Совместно с ними осуществляется обработка вопросов взаимодействия, координации, связи, материально-технического обеспечения.

В рамках второго направления личный состав обучается основам защиты военных объектов, людских и материальных ресурсов, в том числе оружия и военной техники, от террористических акций в ходе возникающих гражданских беспорядков, а также мерам по противодействию им. Так, в Национальном учебном центре СВ США (Форт-Беннинг, шт. Джорджия) действуют курсы снайперов со сроком обучения три недели.

В период лекционных занятий и семинаров слушатели изучают также такие вопросы, как предназначение и использование снайпера, маскировка и скрытность, наблюдение и поражение цели, возможный противник (объект нападения) и др.²⁸

В целом за проведение специализированной подготовки личного состава воинских формирований в области борьбы с терроризмом отвечает военная полиция и ее структуры.

Операции по оказанию помощи в кризисных ситуациях социального или природного характера. В основе подготовки и обучения личного состава лежит установка американского командования о том, что деятельность ВС по оказанию помощи в кризисных ситуациях социального или природного (экологического характера) является вспомогательной и осуществляется, как правило, только в чрезвычайных обстоятельствах. Однако проводимая при необходимости индивидуальная специализированная подготовка личного состава и в составе части (подразделения) рассматривается этим командованием как необходимый элемент повышения подготовки войск. В связи с этим особое внимание в процессе их подготовки уделяется войсковым и командно-штабным учениям, проводимым обычно с привлечением гражданских структур для отработки взаимодействия и координации. Кроме того, вопросы организации и решения задач военными структурами в условиях внутрисоединительных кризисных ситуаций изучаются в военно-учебных заведениях системы общеобразовательной и профессиональной подготовки военнослужащих.

В целом, по оценке американских военных специалистов, принятый в ВС США подход к обеспечению действий воинских формирований в кризисных ситуациях на территории США и их подготовке (обучению) позволяет достаточно эффективно решать поставленные задачи.

²⁸ См.: Нормативно-правовая база по урегулированию внутрисоединительных кризисных ситуаций в США. М., 1995. С. 88.

§ 3. Основные направления использования опыта Национальной гвардии в отечественных условиях

По мнению отечественных специалистов²⁹, вооруженные конфликты и кризисы на постсоветском пространстве с необычайной остротой высветили целый комплекс проблем в системе обеспечения национальной безопасности России. В ряде случаев помимо неудовлетворительной боеспособности войск, неэффективности управления боевыми действиями, они выявили чрезвычайную уязвимость всего российского государства и исключительную сложность организации охраны и обороны военных и гражданских объектов на огромном пространстве страны за пределами очагов конфликта³⁰. В известном смысле внутренние районы России оказались беззащитными перед лицом решительного, неординарно действующего противника.

В этих условиях Россия, как показал вооруженный конфликт в Чеченской Республике, вынуждена считаться с угрозами этого рода, прилагать усилия к их предотвращению и отражению, привлекая для этого значительные силы и средства. По существу, она столкнулась с необходимостью в мирное время фактически привести в действие систему территориальной обороны и испытать ее в режиме реального функционирования. Согласно российскому законодательству территориальная оборона организуется в целях защиты населения, объектов и коммуникаций на территории Российской Федерации от действий противника, диверсионных или террористических актов, а также введения и поддержания режимов чрезвычайного и военного положения³¹.

В послевоенные годы в СССР сложилась такая система обеспечения национальной безопасности, которая официально не предусматривала применения вооруженных сил внутри страны, поскольку отрицалась сама возможность возникновения внутреннего конфликта (классового, международного, религиозного, этнического и т.п.) ввиду предполагаемого отсутствия противоречий, ведущих к подобным конфликтам. После распада Советского Союза, в условиях кардинально изменившейся внутрисоединительной ситуации в стране была разработана военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины

²⁹ См., напр.: Самгин С.В. Концепция конфликтов низкой интенсивности: политические универсалии и специфика Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. М., 1998; Степашин С.В. Теоретико-правовой аспект обеспечения безопасности Российской Федерации: Дис... д-ра юрид. наук. М., 1995; Тихомиров В.В. Контртеррористическая операция: основные уроки и выводы // Зарубежное военное обозрение. 2001. № 4; и др.

³⁰ См.: Утяшов Э.К. Функция обороны от нападения извне современного российского государства: Дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

³¹ См.: ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2750.

Российской Федерации»³². Однако, в ней был сохранен тезис о недопустимости использования вооруженных сил внутри страны против ее собственных граждан. Следствием этого явилось отсутствие нормативно-правовой базы для привлечения и использования вооруженных сил во внутрисоциальных конфликтах и кризисных ситуациях, несмотря на то, что фактически они участвуют в них (например, в чеченском конфликте, где вооруженные силы совместно с внутренними войсками использовались против незаконных вооруженных формирований).

Новая военная доктрина³³ конкретизировала применительно к военной сфере положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации³⁴, которая допускает применение военной силы внутри страны в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами в случаях возникновения угрозы жизни граждан, территориальной целостности страны, а также угрозы насильственного изменения конституционного строя. Однако указанные условия применения вооруженных сил трактуются нечетко и дают возможность их использования внутри страны в случае возникновения различных социально-политических конфликтов.

Многие специалисты³⁵ все настойчивее говорят о невозможности эффективной обороны территории по внешним границам, которые ранее обеспечивали недостижимость жизненно важных центров и систем страны для средств поражения противника. Современные тактико-технические характеристики оружия, даже не ядерного, обеспечивают возможность гарантированного выведения из строя любых объектов и на любом удалении на всем обороняемом пространстве.

Все вышесказанное указывает на возросшее значение территориальной обороны. Будучи хорошо организованной и подготовленной, она является неотъемлемым элементом и признаком современной военной организации и призвана играть большую роль при защите населения и стратегических объектов от диверсионных и террористических актов.

Эта роль возрастает применительно как к странам с обширной, так и с ограниченной территорией. Россия с разнообразными физико-географическими условиями, с неравномерностью развития регионов и их изолированностью, объединяющая различные этно-религиозные и культурно-истори-

ческие элементы, испытывает значительные трудности при прикрытии войсками всего пространства и при организации равномерно надежной территориальной обороны. И если в прежние времена большие размеры территории приобретали спасительное значение, то сегодня они же, в силу указанных причин, повышают уязвимость системы обороны.

Истории известно множество примеров организации и ведения территориальной обороны в масштабах страны или отдельного региона. При этом во все времена она играла вспомогательную, второстепенную роль по отношению к внешнему фронту. К тому же она почти никогда не была подготовлена в достаточной мере и заблаговременно приведена в соответствие с реальными угрозами и способами действий противника, что вынуждало приступать к ее организации в разгар конфликта³⁶.

Практическое решение данной задачи в этой области невозможно без критического анализа и освоения мирового опыта. Но ввиду очевидного невнимания к урокам отечественной истории, отсутствия специально подготовленных сил и средств, а также реальных планов их использования, целесообразно ознакомиться с достижениями в этой сфере зарубежных стран. Тем более, что многие из них, особенно США, сумели создать у себя универсальную систему защиты национальной безопасности от разнообразных видов внутренних и внешних угроз.

Все вышесказанное обуславливает исключительную актуальность применения зарубежного опыта, в частности опыта США, для использования его в отечественных условиях для комплексного обеспечения национальной безопасности России. Естественно, что при разработке новых нормативных актов, зарубежный опыт необходимо использовать с учетом российской специфики.

Рассмотрение и анализ соответствующей нормативной правовой базы Соединенных Штатов Америки, которые имеют более чем двухсотлетний опыт использования территориально-милиционных формирований на основе хорошо разработанного и постоянно совершенствуемого законодательства США, показывают высокую эффективность применения частей и подразделений Национальной гвардии во внутрисоциальных конфликтах. К тому же, как указывают американские военные специалисты, содержание боевых подразделений в составе Национальной гвардии сухопутных войск обходится в 23-27 % стоимости содержания аналогичных компонентов регулярных сил³⁷.

Опыт США по созданию и использованию вооруженных формирований милиционного типа в охране общественного порядка и в составе воору-

³² См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 45. Ст. 4329.

³³ См.: Собрание Законодательства Российской Федерации. 2000. № 17. Ст. 1852.

³⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 5909; Там же. 2000. № 2. Ст. 170.

³⁵ См., напр.: Глебов И.Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дис... д-ра юрид. наук. М., 1999; Булавин В.И. Национальная безопасность современной России: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999; и др.

³⁶ См.: Богданов В.Н., Капкин А.В., Осадчий С.П. и др. Территориальная оборона: зарубежный и отечественный опыт. Современные взгляды на основы ее организации и ведения. М., 2000. С. 7.

³⁷ См.: Зарубежное военное обозрение. 1996. № 5. С. 60.

женных сил широко используется во многих странах мира, в том числе с высокоразвитой экономикой. Вооруженные формирования населения входят в состав вооруженных сил таких стран, как Дания, Норвегия, Швеция, Израиль. По пути создания войск территориальной обороны на основе милиционного принципа пошли страны Балтии, Польша, Белоруссия³⁸. При этом просматривается определенная тенденция в военной реформе зарубежных стран. Профессиональные вооруженные силы занимаются высокотехнологичными видами вооружений (авиация, ПВО, радиоэлектронные войска и т.д.), а милиционные формирования составляют мотомеханизированные и пехотные части и обеспечивают вспомогательные функции. Это позволяет значительно сократить затраты на содержание вооруженных сил и в то же время обеспечить их высокие боевые возможности.

В связи с изменениями в международной обстановке, баланса сил в Европе, а также развитием военной техники в большинстве развитых стран происходит эволюция взглядов на военное строительство. В частности, возросшая стоимость военной техники, повышение требований к квалификации обслуживающего персонала вынуждают перейти к компактной профессиональной армии с длительным сроком службы личного состава по контрактам. Однако это приводит к сокращению контингента военнообязанных, имеющих специальную подготовку. С другой стороны, требование обеспечения высокой боевой готовности резервных сил предусматривает усиление роли частей местной обороны (ополчения). Части местной обороны комплектуются по территориально-милиционному принципу практически из всего военнообязанного населения, вооружаются стрелковым оружием и переносимыми противотанковыми и зенитно-ракетными управляемыми комплексами. В Швеции, Норвегии и некоторых других странах личный состав частей местной обороны имеет дома обмундирование, вооружение и инструкции о месте нахождения боевой позиции (узла сопротивления, объекта обороны), которую он должен занять по тревоге. В дальнейшем предполагается организация партизанских действий, для чего создаются базы снабжения, укрытые в труднодоступной местности. Как показывает опыт локальных вооруженных конфликтов, в том числе в Афганистане, подобная организация обороны способна оказать часто непреодолимое сопротивление хорошо вооруженной армии вторжения.

Попытки создания вооруженных формирований «дешевого» типа сопровождали всю историю государств со времен средних веков. Россия имеет богатейшие традиции создания вооруженных формирований милиционного типа. Необходимо отметить, что военизированные формирования в нашей стране возникли гораздо раньше, чем милиционные отряды Национальной гвардии США. В своем развитии иррегулярные войска претерпели

³⁸ См., напр.: Плутогарев И. «Иракские мотивы» всенародных маневров // Независимое военное обозрение. 2003. № 39.

многочисленные изменения, иногда значительные, связанные с текущей военно-политической ситуацией, имели различный срок существования.

В отличие от Соединенных Штатов, которые создавались как демократическое государство, без деления населения по сословному или национальному признаку, в российском законодательстве военная служба носила сословный характер (дворянство, казачество). Они имели определенные льготы и привилегии: казачество, например, не состояло в крепостной зависимости.

В то время как милиционные формирования США вели боевые действия против плохо вооруженного противника (индейское население) или колониальных войск Великобритании, не обладавших высокой стойкостью, населению пограничных районов Руси, а затем России приходилось сталкиваться с равноценной военной силой. В связи с этим военное дело на первом этапе формирования казачества являлось основным их занятием.

Начало формирования милиционных сил в России целесообразно рассматривать с момента возникновения регулярных профессиональных войск, до этого времени вооруженные силы населения выступали в форме ополчения, т. е. только в связи с возникновением военной опасности. После возникновения профессиональной армии в период правления Петра I ополчение создавалось только в условиях ведения военных действий на российской территории (формирования ратников во время войны 1812 г.).

Формирования милиционного типа создавались населением пограничных областей Древней Руси самостоятельно в виде войскового и городского казачества. Казачество с XVIII по начало XX вв. являлось самостоятельным военным сословием³⁹.

Необходимо помнить, что в прошлом казачество было неотъемлемой составной частью государственного организма, и государство, по крайней мере в XVIII – начале XX вв., играло исключительно важную роль в формировании различных структур казачества. Оно формировало новые казачьи войска в «горячих точках» по мере возникновения государственной необходимости, неуклонно поддерживало и регулировало численный состав казачества, организовывало массовые переселения на восток страны для укрепления восточно-русского казачества. Назначение высших казачьих чинов формировалось по согласию с высшими должностными лицами государства.

Казачьему сословию были присвоены особые права и обязанности, точно определенные законом, который распространялся «...не только лично на зачисленного в казаки, но и на все его потомство, доколе не последует, в

³⁹ См.: Дюков А.Н., Смородинскова И.А. Генезис вооруженных формирований милиционного типа // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в экстремальных условиях. М., 2001. С. 15.

установленном порядке, исключения из его сословия...»⁴⁰. Казаки «принадлежат преимущественно к дорогим для Государственных интересов родам оружия» и неся «большие воинские тягости, пользуются за это большим преимуществом в виде усиленных земельных наделов, дароваго лечения и обучения своих детей, ссуд и пособий в случаях различных бедствий...» (орфография сохранена)⁴¹.

В Уставе о воинской повинности Донского казачьего войска определялись основные правила военной службы казаков⁴².

Казаки отбывали воинскую повинность с собственным снаряжением и на своих лошадях за исключением особых случаев. Как, например, им выдавалась компенсация за имущество, утраченное ими по военным обстоятельствам⁴³.

Вооруженная сила казачьего войска состояла из служивого состава и ополчения. Служивый состав нес службу как в военное, так и в мирное время, войсковое ополчение созывалось лишь в чрезвычайных обстоятельствах военного времени⁴⁴.

Общий срок службы назначался в восемнадцать лет, из которых один год казак служил в подготовительном разряде, двенадцать лет в строевом разряде и пять лет в запасном разряде⁴⁵.

Казаки строевого разряда состояли на действительной службе и на «льготе». Состоящие на действительной службе находились при частях, поступившие на «льготу» распускались по домам, но должны быть всегда в готовности к исполнению военных обязанностей⁴⁶. Сроки службы устанавливались для мирного времени; во время войны казаки обязаны были оставаться на службе до тех пор, пока того будет требовать государственная надобность⁴⁷.

Несмотря на то, что личный состав казачьих войск должен был прибывать на службу с собственным обмундированием, снаряжением и конем, при поступлении в часть он становился на государственное довольствие наравне с другими военными служащими и на него распространялись соответствующие льготы.

Казачьи войска имели двойное предназначение: с одной стороны, они выступали как высококомобильные войска, с другой стороны, они являлись

⁴⁰ См.: Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1896. Т. XLV. С. 245.

⁴¹ См.: Там же. СПб., 1910. Т. XXXI. С. 322.

⁴² См.: Свод законов Российской Империи: В 5 кн. Кн. 2. СПб. (По состоянию на 13 апреля 1912 г.). С. 76.

⁴³ См.: Высочайше утвержденные Правила о выдаче нижним чинам казачьих войск вознаграждения от 8 сентября 1910 г. // Свод законов Российской Империи. Кн. 2. СПб. Ст. 415.

⁴⁴ См.: Там же. Ст. 416.

⁴⁵ См.: Там же. Ст. 422.

⁴⁶ См.: Там же. Ст. 423.

⁴⁷ См.: Там же. Ст. 426.

хорошо вооруженными и обученными силами «быстрого реагирования» для нужд гражданских властей при массовых беспорядках и для борьбы с вооруженными группами грабителей. Казачьи части привлекались для борьбы с беспорядками по распоряжению военных властей, по требованию губернаторов (генерал-губернаторов) или полицейских властей. В этом случае задачи по служебно-боевому применению, размещению и некоторые вопросы обеспечения казачьих войск решались местными гражданскими властями.

Кроме казаков, в Российской Империи существовал ряд «туземных» (национальных) вооруженных формирований населения для обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью.

В соответствии с Уставом о земских повинностях среди натуральных земских повинностей указывается: «...4) выставка в случае надобности сторожевых пикетов на почтовых и торговых дорогах, а так же в пограничных пунктах»⁴⁸.

Аналогичная повинность предусматривалась для калмыков⁴⁹ по содержанию местных временных вооруженных отрядов. На Кавказе для борьбы с «порочными» горами были организованы вооруженные отряды Терской милиции, которые носили «туземную одежду» с погонями. В состав Терской милиции входили Дагестанский, Карский и Батумский отряды⁵⁰. В отличие от Казачьих войск, находившихся в компетенции Военного министерства, Терская милиция находилась в ведении Министерства внутренних дел и была предана в Военное министерство только при угрозе войны с Турцией.

Временные вооруженные отряды из калмыков, кавказская Терская милиция учреждались с соблюдением правил, изложенных в Положении об Инородцах⁵¹. На национальные милиционные формирования распространялись ряд положений законодательства о казаках.

В целом можно сделать вывод, что в Российской Империи существовала развитая система законодательных актов о казачестве, которая охватывала практически все стороны социальной, хозяйственной и военной деятельности казачьих обществ. Достаточно сказать, что с 1865 г. ежегодно издавался том в несколько сотен страниц с распоряжениями по казачьим войскам. При этом необходимо учесть, что по каждому казачьему войску (как административной единице) издавался отдельный документ, имевший в основ-

⁴⁸ О земских повинностях в областях Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской. Устав о земских повинностях. СПб., 1899. С. 422.

⁴⁹ См.: Там же. С. 439.

⁵⁰ См.: Положение о Терской постоянной милиции от 22 декабря 1870 г.: Сборник правительственных распоряжений по казне. СПб., 1870. С. 306.

⁵¹ См.: Положение об Инородцах: Сборник правительственных распоряжений по казне. СПб., 1886. Ст. 391, 505.

ном незначительные отличия от распоряжений по Донскому Казачьему Войску, учитывавший местные условия Северного Кавказа, Средней Азии, Сибири или Дальнего Востока. Однако законодательство о национальных вооруженных формированиях милиционного типа населения окраин Российской Империи носило бессистемный характер и относилось к конкретной местности или народности.

Оборона границы с помощью казаков имела ряд существенных преимуществ. Главное из них – несоизмеримо меньшие затраты государства на содержание казачьих частей по сравнению с регулярными войсками. Кроме того, подготовка к службе казаков не требовала никаких усилий. Боевая выучка вырабатывалась «самими условиями жизни и традициями, формирующими психологию природного воина»⁵².

После образования РСФСР в связи с устранением сословного устройства общества казачество было уравнено в правах с остальным населением страны. Однако экономические трудности потребовали проведения военной реформы, сопровождавшейся резким сокращением вооруженных сил. При этом забота об обороноспособности государства потребовала поиска новых форм привлечения населения к военной службе.

Попытка строить милиционную армию на классовой основе была сделана еще в первые месяцы существования Советской власти. Решением IV съезда Советов 22 апреля 1918 г. ВЦИК принял Декрет «Об обязательном обучении военному искусству»⁵³. Этим Декретом вводилось обязательное военное обучение трудящихся в возрасте от 18 до 40 лет без отрыва от производства. Обучение военному делу было организовано на милиционных началах. Система всеобщего военного обучения (Всеобуч) была вспомогательной формой по подготовке пополнений армии, а главное, по подготовке допризывных возрастов⁵⁴.

IX съезд РКП(б) поставил вопрос о переходе к милиционной системе как конкретную задачу. Милиционная армия организационно должна была опираться на вполне подготовленные в военном, техническом и политическом отношении кадры регулярных частей и соединений Красной Армии. Части и соединения должны были быть размещены с таким расчетом, чтобы они находились в промышленных центрах, которые вместе с тяготеющими к ним сельскохозяйственными районами должны были представлять основу для милиционного строительства⁵⁵.

В 1920-1921 гг. советское правительство перевело на трудовое положение войска, не участвующие непосредственно в боевых действиях. Трудо-

⁵² Гордеев А.А. История казаков со времени царствования Петра Великого до начала Великой войны 1914 года. М., 1992. С. 240.

⁵³ См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. С. 92.

⁵⁴ См.: Берхин И.Б. Военная реформа в СССР (1924-925). М., 1958. С. 84.

⁵⁵ См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. С. 96.

вые армии привлекались к восстановлению разрушенных предприятий, добычи топлива и сырья, сельскохозяйственным работам.

После окончания гражданской войны, в обстановке жестокой разрухи народного хозяйства перед Советским государством встали неотложные задачи в области военного строительства. Прежде всего следовало осуществить перевод Вооруженных Сил на мирное положение, сократить их численность, привести расходы на оборону в соответствие с ограниченными материальными возможностями страны. Поэтому летом 1924 г. кадровая армия была сокращена до 562 тыс. человек, т. е. почти в 10 раз по сравнению с 1920 г.⁵⁶ Такая армия с трудом могла прикрыть мобилизационное развертывание Вооруженных Сил в случае войны и обеспечить нормальное обучение только 30 % призывного контингента, т. е. государство не имело бы необходимого военнообученного резерва. «Выход мы находим в сочетании кадровой армии с милиционной системой, – указывал М.В. Фрунзе. – Наличие территориальных формирований позволяет нам увеличить количество пропускаемого через ряды нашей армии контингента. Помимо этого соображения, мы считаемся и с тем, что эта система допускает несение военной службы без длительного отрыва от хозяйства, это является большим выигрышем для населения, и, наконец, с тем, что она обеспечивает в должной мере и интересы подготовки. Вот почему в вопросе структуры наших вооруженных сил мы встали на точку зрения постоянной армии плюс милиционные формирования»⁵⁷.

Военная реформа 1924-1925 гг. осуществила частичный перевод Красной Армии на территориально-милиционное положение: была создана смешанная система Вооруженных Сил СССР – сочетание кадровых и территориально-милиционных формирований.

Строительство армии и флота на смешанной основе юридически было закреплено первым общесоюзным Законом об обязательной военной службе, принятым ЦИК и СНК 18 сентября 1925 г. в соответствии с Конституцией СССР 1924 г.⁵⁸

Данный закон объявил защиту Союза ССР обязанностью всех советских граждан (ст. 1). Вместе с тем при комплектовании Вооруженных Сил личным составом по-прежнему действовал классовый принцип: оборона СССР с оружием в руках доверялась только трудящимся. Права служить в Красной Армии не имели так называемые «лишущцы» – нэпманы, кулаки, казаки (казачье сословие было упразднено еще в 1920 г.), бывшие помещики и представители крупной буржуазии. Вместо этого на них накладывались специальные финансовые и трудовые повинности.

⁵⁶ См.: Ивашов Л.Г., Емелин А.С. Опыт военной реформы 1924-1925 годов // Военная мысль. М., 1991. С. 10.

⁵⁷ Фрунзе М.В. Избранные произведения. М., 1984. С. 41.

⁵⁸ См.: Собрание законов СССР. М., 1925. № 62. С. 463.

По этому закону обязательная военная служба для трудящихся граждан мужского пола начиналась с 19 лет и предусматривала двухгодичную допризывную подготовку. Затем, по достижении 21 года, рядовые и младшие командиры кадровых частей и военнослужащие постоянного кадрового состава территориальных частей проходили действительную службу от 2 до 4 лет, после которой в течение 1-3 лет находились в отпуске, во время которого ежегодно призывались на месячные военные сборы. Переменный состав переменных частей (свыше 70% всех призывников) проходил действительную службу в течение 5 лет. В первый год службы военнослужащие обучались военному делу 3 месяца, а в последующие 4 года – в среднем по 2 месяца ежегодно. И все это время, заметим, они возвращались ночевать в родные дома и не увольнялись с основного места работы. Еще три года они проходили двухмесячные вневойсковые учебные сборы.

Включив в состав обязательной военной службы допризывную подготовку, закон расширил ее содержание. В этом состояла его особенность, представляющая интерес с точки зрения актуальной ныне проблемы повышения качества подготовки молодежи для военной службы.

Отбор призывных контингентов в ряды Вооруженных Сил отличался тем, что гражданам, отказавшимся от военной службы по религиозным убеждениям, была дана возможность отбывать так называемую альтернативную гражданскую службу. Следует заметить, что Советское государство задолго до Всеобщей декларации прав человека 1948 г. декретировало право граждан на альтернативную службу. В разгар гражданской войны и интервенции В.И. Лениным был подписан соответствующий Декрет СНК⁵⁹.

Перевод кадровых войск на территориальный принцип комплектования дал определенный экономический эффект: содержание одного красноармейца в территориальных войсках обходилось на 78,3 % меньше, чем в кадровых⁶⁰.

Отказ от армии милиционного типа в ходе военной реформы 1936 г. был связан с необходимостью боевого слаживания военных частей на уровне полка, дивизии, армии, а также обучения личного состава взаимодействию с авиационными и танковыми частями. Это требовало увеличения времени военных сборов и значительных перемещений войсковых частей, что было экономически невыгодно для территориально-милиционных формирований. Однако при милиционной системе подготовке войск достигалась удовлетворительная одиночная подготовка и действие в составе взвода или роты. Кроме того, территориальная система дислокации вооруженных сил привязывалась к местам проживания военнообязанного населения, а не к наиболее угрожаемым районам. В связи с этим, по мере экономического

⁵⁹ См.: Декреты Советской власти. М., Т.IV. С. 282-283.

⁶⁰ См.: Высокский В., Кнышевский П. Армия и экономические аспекты // Тыл вооруженных сил. 1991. № 11.

развития страны и насыщения Красной Армии современными видами вооружений доля территориальных дивизий сократилась до 77 % к 1935 г. Юридически переход к кадровой армии завершился с принятием Закона «О всеобщей воинской повинности» 1 сентября 1939 г.

С началом Великой Отечественной войны Советское государство обратилось к организации милиционных формирований в виде частей народного ополчения и истребительных батальонов.

В соответствии с постановлением ГКО от 4 июля 1941 г. «О добровольной мобилизации трудящихся Москвы и Московской области в дивизии народного ополчения» по районному принципу проводилась мобилизация рабочих, служащих и учащихся. Формирование дивизий производилось за счет мобилизации трудящихся от 17 до 55 лет. Во время прохождения службы за рабочими и служащими сохранялось денежное содержание в размере среднемесячного заработка или оклада, учащихся – стипендии⁶¹. Формирования народного ополчения использовались в качестве пополнения кадровых пехотных дивизий.

Истребительные батальоны – военнизированные добровольческие формирования советских граждан – создавались по территориальному принципу в соответствии с указаниями ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 24 июня 1941 г. для борьбы с вражескими диверсантами и парашютистами, главным образом в прифронтовой полосе. Согласно постановлению истребительные батальоны находились под руководством НКВД и должны были поддерживать тесную связь с местным населением; выявлять и уничтожать вражеских парашютистов и диверсантов; в районе своей деятельности охранять промышленные предприятия, железнодорожные сооружения и другие объекты, которые могли быть подвергнуты нападению со стороны диверсантов противника⁶². В связи с директивой ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 29 июня 1941 г. и обострением обстановки на фронте на истребительные батальоны был возложен ряд дополнительных функций. Они должны были организовать беспощадную борьбу с дезорганизаторами тыла, дезертирами, паникерами, распространителями слухов⁶³.

Истребительные батальоны комплектовались из рядов партийно-комсомольского актива, работников НКВД, милиции, рабочих, служащих и колхозников. Принцип комплектования был исключительно добровольный. За командирами и бойцами истребительных батальонов сохранялась заработная плата по месту работы⁶⁴.

⁶¹ См.: Постановление Госкомитета обороны о добровольной мобилизации трудящихся Москвы и Московской области в дивизии народного ополчения от 4 июля 1941 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конституций и пленумов ЦК. Т. 7. С. 225.

⁶² См.: Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 25 июня 1941 г. № 112 // Российский центр хранения и изучения документов новейшей истории (РЦХИДНИ). Ф. 17. Оп. 3. Д. 1041. Л. 115.

⁶³ См.: КПСС о вооруженных силах Советского Союза. М.: Госполитиздат, 1958.

⁶⁴ См.: Постановление ГКО от 24 августа 1941 г. // РЦХИДНИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 8. Л. 21.

Истребительные батальоны на своем вооружении имели винтовки, карабины, пулеметы (станковые и ручные), противотанковые ружья, а также пистолеты, ручные противотанковые гранаты. Оружием и боеприпасами они обеспечивались со складов Управления военного снабжения НКВД СССР или складов и баз Главного артиллерийского управления Красной Армии, а также за счет оружия, отбитого у врага и собранного на полях сражений. Бойцы и командиры истребительных батальонов имели форму войск НКВД.

В зависимости от условий военной обстановки при оккупации территории СССР противником на базе истребительных батальонов образовывались партизанские отряды⁶⁵.

Истребительные батальоны показали высокую эффективность в охране тыла страны: в борьбе с дезертирами, парашютистами, бандформированиями и нарушителями установленного порядка.

В годы Великой Отечественной войны советское правительство поддержало создание добровольных казачьих корпусов и соединений, используя их как ударную военную силу. Однако в дальнейшем позиция правительства по отношению к казакам отличалась непоследовательностью. В этих сложных условиях казачество с материального уровня стало динамично перемещаться на уровень духовный, продолжая существовать как образ жизни и развиваться как нравственная ценность, постепенно распространяясь внутри российского общества и привлекая к себе новых сторонников.

Культурная основа и духовность явились тем фундаментом, с которого началось материальное возрождение казачества в конце XX в. За короткий период общественное движение за возрождение казачества приобрело широкий размах, приняло организованный характер и переросло рамки общественного движения.

Одновременно в органах государственной власти стали осознавать, что в свое время после уничтожения иррегулярных казачьих войск в системе российской государственности образовался значительный пробел, который так никто и не смог восполнить.

Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 1996 г. № 1673 утверждено «Положение о привлечении членов казачьих обществ к казачьей и иной службе»⁶⁶. В нем перечислен перечень видов служб, к которым привлекаются члены казачьих обществ. Я.В. Шаповалова отмечает, что данный перечень определен, исходя из исторических традиций российского казачества, а принцип добровольности обусловил договорный порядок выполнения обязательств по военной службе⁶⁷.

⁶⁵ См.: Банников Ф.Г. Истребительные батальоны в Великой Отечественной войне. М.: Высшая школа МВД СССР, 1968.

⁶⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1954.

⁶⁷ Шаповалова Я.В. Организационно-правовые основы возрождения российского казачества в постсоветский период: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 18.

Служба казаков на основании договоров с субъектами исполнительной власти позволит решить двудединую задачу обеспечения социально-политической стабильности районов компактного проживания казачества: во-первых, решить задачу обеспечения правопорядка, природопользования, борьбы со стихийными бедствиями и т.д.; во-вторых, обеспечивать казаков рабочими местами. Форма такого договора утверждена Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 882. В свете этого Указа в последнее время опубликован ряд приказов и постановлений по привлечению казаков на службу различных министерств и ведомств. Среди них: Министерство природных ресурсов, Госкомитет по охране окружающей среды, Федеральная служба лесного хозяйства Российской Федерации и другие ведомства, определяющие перечень работ и служб, на которые могут привлекаться члены казачьих обществ. По подсчетам местных экономистов, услуги казаков при этом обходятся в 2 раза дешевле.

Однако наметившаяся в последние годы тенденция к более широкому привлечению к охране общественного порядка казачества, несмотря на открывающиеся перспективы, не сможет в полной мере снять остроту проблемы в силу исторически сложившейся региональной специфики дислокации войсковых казачьих обществ (преимущественно в приграничных субъектах РФ), а также неоднозначного отношения к возрождению казачьих организаций у различных слоев российского общества. Это связано с пропагандой лозунга об исключительности казаков, требованиями предоставления им определенных привилегий, попытками присвоения казачьими обществами функций местного самоуправления и даже судебных органов, в отдельных случаях доходящих до использования физических средств наказания.

События последнего времени, связанные с диверсионными актами на объектах транспорта, промышленности и особенно жилого фонда в крупных городах, а также попытки бандформирований с территории Чеченской Республики дестабилизировать обстановку в Северо-Кавказском регионе резко осложнили социально-психологическую среду общества. В качестве ответной меры во многих населенных пунктах стали организовываться, во многом стихийно, объединения граждан с целью охраны своих жилищ и территорий городов и поселков от диверсий и вооруженных нападений незаконных вооруженных формирований.

С целью защиты в ряде местностей, особенно Краснодарского, Ставропольского краев и Ростовской области, местными жителями производилось формирование вооруженных отрядов самообороны.

Наибольшее развитие это движение получило в Дагестане во время вторжения отрядов чеченских боевиков – только в Махачкале населением был создан отряд народного ополчения в 800 бойцов.

В целом складывается впечатление, что наиболее эффективно использование формирований милиционного типа на территории их постоянного

проживания. Представители Ростовской области и Дагестана отмечали, что благодаря прекрасному знанию местных условий, они успешно пресекают попытки проникновения бандформирований на «свою» территорию, особенно по малоизвестным маршрутам. Отмечалось психологическое воздействие на чеченских боевиков факта вооружения населения приграничных районов – любые негативные действия с их стороны по отношению к местному населению угрожали поголовному уничтожению формирования, в том числе и на территории самой Чечни. Кроме того, командование сил противодействия боевикам имело о них информацию от местного населения практически в реальном масштабе времени.

Данный процесс происходил стихийно и в настоящее время не имеет необходимого законодательного обоснования, поскольку создание и существование формирований, имеющих военную организацию или вооружение и военную технику либо в которых предусматривается прохождение военной службы, положение которых не урегулировано федеральными законами, запрещаются и преследуются по закону⁶⁸. Следовательно, данные объединения граждан могут рассматриваться юридически как незаконные вооруженные формирования.

Учитывая постоянно испытываемые российскими правоохранительными органами финансовые и материально-технические затруднения, в ряде случаев ведущие к невозможности содержать необходимое количество личного состава, выполняющего свои обязанности на постоянной основе, представляется целесообразным проработать принципиальный вопрос о создании в Российской Федерации военнообученного резерва в качестве альтернативной формы прохождения воинской службы для решения задач, связанных с охраной общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях резкого ухудшения оперативной обстановки (например, при массовых беспорядках и иных чрезвычайных обстоятельствах).

Данный подход может внести существенные коррективы в принятый Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113 «Об альтернативной гражданской службе».

Согласно этому Закону на замену военной службы по призыву альтернативной гражданин имеет право в том случае, если несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию. Такое же право получили представители коренных народов, ведущих традиционный образ жизни⁶⁹. То есть призывник в обязательном порядке должен обосновывать свое желание проходить альтернативную гражданскую службу (АГС) вместо срочной службы в армии, что практически консервирует систему принудительного комплектования вооруженных сил. Социальные исследования показали, что до 80 % призывников не хотят служить в Вооруженных Силах

⁶⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 2. Ст. 2750.

⁶⁹ См.: ФЗ от 25 июля 2002 г. № 113 «Об альтернативной гражданской службе». Ст. 2.

России, 16 % из них не намерены связывать свою жизнь с армией ни при каких обстоятельствах, 12 % - предпочитают альтернативную службу. Уклонение от воинской службы стало настоящей эпидемией и составляет почти две трети воинских преступлений.

Закон декларирует прохождение АГС преимущественно по экстерриториальному принципу, однако такое положение представляется нецелесообразным, так как потребует значительных затрат на транспортные расходы, обеспечение призывника жильем, а также фактически отдалит призывника от семьи на длительный срок. Исключение могло бы составить потребность государства в специалистах где-нибудь на Севере, в Заполярье, других малонаселенных местностях при сохранении льгот, гарантий и компенсаций, связанных с особым характером их деятельности.

Преимущество территориального порядка прохождения АГС заключается не только в его экономичности, но и в том, что позволит избежать коррумпции среди должностных лиц, которые будут определять: оставить призывника служить по месту жительства или отправить его в другой регион.

Следует также отметить, что как у сторонников, так и у противников введения альтернативной гражданской службы в России есть свои аргументы. Однако будет ли альтернативная служба в нашей стране явлением благотворным или ее введение повлечет негативные последствия, во многом зависит от качества федеральных законов.

В настоящее время в связи с возрастанием угрозы населению в результате возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера повышается актуальность поиска путей повышения готовности формирований, обеспечивающих безопасность населения в подобных ситуациях. Однако существующие формирования испытывают те же трудности с комплектованием и материальным обеспечением, что и Вооруженные Силы. Кроме того, в условиях быстроразвивающихся событий возможности по передислокации специальных формирований спасателей бывают ограничены. При этом необходимо учесть, что, как показал опыт ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, для организации спасательных операций, например эвакуации населения, возможностей сил охраны общественного порядка оказывается недостаточно и для их наращивания приходится использовать подразделения из других регионов, на что требуется дополнительное время.

Приведение в готовность специальных формирований в условиях мирного времени связано с проведением дорогостоящих мероприятий, таких как принудительное привлечение на службу в силы охраны правопорядка соответствующих контингентов граждан и некоторых материальных средств. Естественно, что причиной подобных действий могут быть в основном крупномасштабные события, для ликвидации последствий которых оказывается недостаточно или невозможно привлечение иных сил и средств, например войсковых частей. Однако проведение мобилизационных

мероприятий в условиях рыночной экономики требует больших затрат на всевозможные компенсационные выплаты личному составу и владельцам технических средств. Не меньше проблем возникает и в социальной сфере - в защите постоянных рабочих мест личного состава. Подобные проблемы существуют практически во всех развитых странах. Однако в зависимости от местных условий, взглядов на военное строительство и видов потенциальных угроз эта задача решается по-разному.

Задачи, аналогичные задачам Национальной гвардии США в области охраны общественного порядка и безопасности, в России возлагаются на внутренние войска МВД России и специальные формирования, создаваемые МВД России на военное время в соответствии с действующим законодательством.

В последнее время все больший размах принимают быстроразвивающиеся чрезвычайные ситуации социального (в том числе криминального) характера, при котором специальные формирования МВД, согласно существующему статусу, использоваться не могут, так как положение военного времени не объявляется. Если государственная система защиты населения при чрезвычайных ситуациях, в том числе войска ГО, во многом переориентированы на действия в условиях мирного времени, то и для специальных формирований МВД назрела необходимость провести аналогичную работу. При этом целесообразно учесть отечественный и мировой опыт формирования вспомогательных частей, предназначенных для охраны общественного порядка и безопасности граждан в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени.

С этой точки зрения достаточно перспективным может быть создание на базе специальных формирований МВД России территориальных частей, привлекаемых для охраны общественного порядка (ТЧОП) МВД России с прохождением службы в них личным составом в качестве альтернативной формы прохождения воинской службы. Личный состав ТЧОП должен комплектоваться преимущественно из граждан призывного возраста, имеющих отсрочки от призыва в вооруженные силы и отвечающих по состоянию здоровья и другим требованиям, предъявляемым к сотрудникам органов внутренних дел. Организация первоначальной специальной подготовки может осуществляться на базе учебных центров ОВД по месту дислокации части и месту жительства личного состава, а прохождение службы - в виде регулярных одно-пятнадцатидневных сборов и привлечения к охране общественного порядка в составе ППС милиции или ОМОНа в свободное от основной работы время, но не менее установленной нормы часов за определенный период (месяц, квартал). На время прохождения службы личному составу могут предоставляться налоговые льготы и определенные социальные гарантии. В качестве поощрительной меры может осуществляться бесплатное обучение вождению автомобиля и получение водительских прав и т.д. Обяза-

зательная служба в ТЧОП, в зависимости от интенсивности привлечения к участию в охране общественного порядка, может занимать от 18 до 42 месяцев. После прохождения обязательной службы в ТЧОП лицам, положительно себя зарекомендовавшим, может предлагаться заключение контракта на дальнейшее прохождение службы в частях с сохранением льгот, социальных гарантий и возможно премиальных денежных вознаграждений. После окончания действительной или контрактной службы в ТЧОП личный состав зачисляется в резерв подразделений, где они проходили службу, или аналогичных формирований по месту жительства.

В повседневных условиях личный состав подразделений ТЧОП используется в составе ППС милиции согласно графику прохождения службы (ориентировочно – 2-4 раза в месяц на человека).

При обострении криминогенной (оперативной) обстановки приказом начальника горрайоргана личный состав ТЧОП привлекается к дополнительным дежурствам в составе ППС или задействуется на второстепенных участках при проведении специальных мероприятий.

При возникновении чрезвычайных обстоятельств ТЧОП приводятся в повышенную боеготовность с привлечением к ежедневной службе всего личного состава, возможно с переводом на казарменное положение.

В условиях военного времени или введения на территории страны чрезвычайного положения ТЧОП развертываются в специальные формирования военного времени МВД России в соответствии с установленным в настоящее время порядком и оргштатной структурой.

Территориальные части, формируемые на каких-либо территориях, могут получать соответствующие наименования, аналогичные частям народного ополчения, принятых в России, например, N-ский батальон Московского полка территориальной охраны, Донской казачий полк территориальной охраны и т.п.

Реализация данных предложений позволит в течение нескольких лет подготовить необходимый контингент резервных сил, специально предназначенных для охраны общественного порядка со сравнительно небольшими затратами. Экономия средств достигается отсутствием затрат на содержание казарменного фонда, коммунально-бытового обслуживания и котлового довольствия большей части рядового и младшего начальствующего состава.

В отличие от ныне существующей системы органы внутренних дел будут иметь возможность заранее тщательно ознакомиться с персональными характеристиками личного состава. Кроме того, в органы внутренних дел поступит контингент, хорошо знающий местные условия, что в свою очередь расширит оперативные возможности органов внутренних дел на местах.

Проживание личного состава частей территориальной охраны, их постоянная подготовка для действий в местных условиях позволит резко сократить сроки приведения в боевую готовность специальных формирований, что имеет большое значение для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций различного характера.

Реализация принципа «воскресной службы» в ТЧОП будет иметь положительный социальный эффект, позволив проходить воинскую службу без отрыва от семьи.

Сравнение российской и американской систем привлечения населения к вооруженной охране общественного порядка и безопасности государства показывает, что если в условиях России формирования милиционного типа создавались только при возрастании реальной угрозы агрессии или уже после нападения противника, то Национальная гвардия США является постоянным институтом государства. Эпизодическое привлечение милиционных формирований России только в условиях военного времени резко осложняет условия подготовки, что отрицательно сказывается на их боеготовности. Особенно рельефно это проявлялось при использовании российских формирований милиционного типа в качестве основы боевых частей при столкновении с кадровыми войсками, например, в годы Великой Отечественной войны.

Части Национальной гвардии США используются для подготовки резервов для вооруженных сил либо выполняют роль вспомогательных войск при ведении военных действий. В то же время подготовка и постоянная готовность частей Национальной гвардии позволяет успешно применять их при внезапно возникающих задачах по охране общественного порядка и в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Если в США войска Национальной гвардии служили только для подготовки пополнения для регулярных частей, то формирования народного ополчения в СССР, кроме охраны тыла, приходилось принимать непосредственное участие в боевых действиях против противника, превосходящего в вооружении и боевой подготовке.

На основе опыта Национальной Гвардии США аналогичные отечественные формирования могут использоваться для подготовки резерва органов внутренних дел и других «силовых» ведомств для урегулирования кризисных ситуаций и по месту постоянной дислокации при убытии специальных подразделений органов внутренних дел в зону конфликта или чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера.

Çàèèþ:áí èá

Национальная гвардия США – военный и правоохранительный институт исполнительной власти Соединенных Штатов, выполняющий задачи по обеспечению национальной безопасности США в составе вооруженных сил. Военнослужащие Национальной гвардии, в отличие от иных категорий государственных и муниципальных служащих, имеют воинские звания и в соответствии с национальным законодательством наделены правом осуществления насильственных действий при выполнении задач по обеспечению безопасности как в военной, так и в гражданской сферах.

Двойное подчинение Национальной гвардии и ее лишение организационно-правовых возможностей действовать независимо от иных государственных институтов Соединенных Штатов, а также четкая правовая регламентация ее деятельности по обеспечению национальной безопасности США гарантируют общесоциальный характер ее функционирования.

Общие принципы использования Национальной гвардии США во внутривнутригосударственных конфликтах закреплены в федеральном законодательстве, а их конкретизация дается в подзаконных актах министерства обороны и министерств видов вооруженных сил, не противоречащих общегосударственному законодательству.

В соответствующих законодательных документах зафиксирован запрет на использование вооруженных сил внутри страны, если это противоречит каким-либо положениям государственной конституции или других общегосударственных законов. За нарушение данного запрета предусмотрена уголовная ответственность.

Американский законодатель определил использование Национальной гвардии для помощи местным властям в основных видах операций: помощь в ликвидации стихийных бедствий, экологических катастроф, обеспечение законности и порядка, помощь в обеспечении различных общенациональных программ.

С окончанием «холодной войны» американское руководство рассматривает возможность активного задействования Национальной гвардии США внутри страны для решения внутривнутригосударственных проблем. В связи с изменением военно-политической обстановки в мире значимость активного

использования частей и подразделений Национальной гвардии Соединенных Штатов в современных условиях возрастет.

Национальная гвардия имеет богатый опыт участия в проведении внутривнутригосударственных операций. Гвардейцы располагают более высокими мобилизационными и боевыми возможностями по ликвидации внутривнутригосударственных конфликтов. Для переброски федеральных войск в район конфликта требуется значительно больше времени, чем для переброски Национальной гвардии, дислоцирующейся в каждом штате. Уровень специальной подготовки национальных гвардейцев, владение необходимым снаряжением, техникой и вооружением являются условием для успешного проведения внутривнутригосударственных операций. Командный состав Национальной гвардии лучше владеет политической и криминогенной ситуацией в штате, а также детально знает местные традиции, нравы, обычаи, что важно для быстрой разрешения конфликта.

Использование Национальной гвардии для разрешения внутривнутригосударственных конфликтов властям более выгодно с экономической точки зрения, чем задействование регулярных войск. В последнем случае власти штата обязаны платить определенную денежную компенсацию федеральному правительству.

Существующая в настоящее время организационная структура служб, соединений, частей и подразделений Национальной гвардии является результатом длительного исторического развития Соединенных Штатов Америки. Организационная структура Национальной гвардии создавалась и перестраивалась по мере того, как американское государство расширяло сферу своей деятельности. Для системы мероприятий, направленных на совершенствование организационной структуры Национальной гвардии США, характерна поэтапность реорганизации, позволяющая сохранить преемственность в деятельности этого военного и правоохранительного института. Процесс поиска оптимальной структуры Национальной гвардии продолжается и в настоящее время.

Зарубежный опыт теории и практики использования Национальной гвардии США для обеспечения безопасности страны нуждается в дополнительном изучении и использовании в российских условиях.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 3

Глава I. Роль и место Национальной гвардии, правовые основы ее деятельности в обеспечении национальной безопасности США 5

 § 1. Исторические условия возникновения и основные этапы развития Национальной гвардии США 5

 § 2. Роль и место Национальной гвардии в системе обеспечения национальной безопасности США 12

 § 3. Правовые основы деятельности Национальной гвардии, ее основные задачи и функции в обеспечении национальной безопасности США 20

 § 4. Правовые основы тактики действий частей и подразделений Национальной гвардии во внутригосударственных конфликтах 33

Глава II. Основы организации и управления деятельностью Национальной гвардии по обеспечению национальной безопасности США 48

 § 1. Организационные основы деятельности Национальной гвардии по обеспечению национальной безопасности США ... 48

 § 2. Порядок комплектования и прохождения службы, профессиональная подготовка личного состава Национальной гвардии США 61

 § 3. Основные направления использования опыта Национальной гвардии в отечественных условиях 76

Заключение 94

**Ирина Александровна Смородинскова
Андрей Викторович Быков**

**НАЦИОНАЛЬНАЯ ГВАРДИЯ США:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Монография

Редактор *Н. Б. Горбачев*
Технический редактор *Е. Г. Александрова*
Корректор *Г. О. Киселева*
Компьютерная верстка *Г. В. Корнеевой*

Подписано в печать 23.09.04	Тираж 200 экз.
Формат 60x84 ¹ / ₁₆ Печ. л. 6,1	Уч.-изд. л. 6,7
Изд. лиц. ИД № 02096 от 19.06.2000	Заказ №
	Цена договорная

Издатель: ВНИИ МВД России
123995, Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, 25

УОП РИО ВНИИ МВД России

**И. А. Смородинская
А. В. Быков**

**НАЦИОНАЛЬНАЯ ГВАРДИЯ
США:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ
АСПЕКТ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**



МОСКВА 2004

