

Конституционно-правовой статус Министерства обороны США как органа внешних сношений

Н. А. Лычагин

В теории конституционного права Соединенных Штатов Америки существует две концепции об участии вооруженных сил государства во внешнеполитической деятельности. В соответствии с первой из них, вооруженные силы не являются главным инструментом внешней политики, но избирательное их использование может обеспечить защиту национальных интересов США. Эту позицию, в частности, разделяла администрация У. Клинтона. Так, в Стратегии национальной безопасности для нового столетия, утвержденной в 1999 году, говорилось, что хотя вооруженные силы США играют решающую роль в формировании обстановки в сфере международной безопасности в интересах защиты и продвижения американских интересов, но не являются заменой других видов деятельности, таких как дипломатические, экономические, научно-технические связи, отношения в сферах культуры и образования. Через военное присутствие за рубежом, сотрудничество в области обороны, оказание военной помощи, подготовку специалистов, совместные учения с союзными и дружественными государствами американские вооруженные силы помогают сдерживать агрессию и применение силы, создавать коалиции, содействовать региональной стабильности и служить моделью для военных структур в государствах, вступающих на путь демократического развития [1].

Вторая концепция рассматривает вооруженные силы как основное средство внешней политики государства (В. Кауфманн, А. Мэхен, Г. Киссинджер, Д. Ачесон). При этом внешняя политика должна базироваться на военной силе, которая подкрепляется дипломатическими, экономическими, культурными, психологическими и другими невоенными средствами. По словам одного из идеологов «политики силы» Т. Рузвельта, «Дипломат – всего лишь слуга, а не хозяин солдата. За словами и действиями дипломата всегда должны стоять жерла пушек» [2, с. 11].

Еще дальше пошли идеологи неоконсерватизма, рассматривающие нанесение упреждающих военных ударов в качестве наиболее целесообразного способа реагирования на угрозы национальной безопасности. После терактов 11 сентября 2001 года в теории права и политической науке США сформировалась так называемая «доктрина Буша», согласно которой возможно нанесение военного удара даже без непосредственной угрозы интересам государства, лишь с целью нейтрализовать потенциальную опасность. Это отчетливо проявилось в 2003 году с началом военных действий против правительства С. Хуссейна в Ираке. Основные положения указанной доктрины были кодифицированы в Стратегии национальной безопасности США, утвержденной в 2002 году [3].

Особенности и формы использования вооруженных сил США обусловлены теми национальными интересами, которые поставлены под угрозу. Все интересы безопасности государства принято подразделять на три группы:

- жизненно важные интересы – имеют первостепенное значение для выживания и безопасности нации. К ним относятся территориальная неприкосновенность Соединенных Штатов и их союзников, безопасность американских граждан, экономическое благосостояние общества, защищенность критических компонентов инфраструктуры от нападения. Для защиты таких интересов возможно использование любых средств, в том числе вооруженных сил, если это является необходимым и соответствует ситуации;
- важные национальные интересы – от их реализации зависит благосостояние страны и характер международных отношений. Это, например, защита окружающей среды, предот-

вращение нелегальной миграции, урегулирование региональных кризисов, затрагивающих союзников США или происходящих в тех частях мира, которые имеют большое значение для американской экономики. В случаях, когда возникает угроза интересам данной группы, предполагается избирательное и ограниченное применение вооруженных сил, если цели не могут быть достигнуты невоенными средствами;

- гуманитарные и иные интересы – предотвращение гуманитарных кризисов, ликвидация последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, защита прав человека, поддержка процессов демократизации, обеспечение правопорядка, постконфликтное восстановление экономики. Использование вооруженных сил при этом рассматривается как исключение и осуществляется предпочтительно совместно с другими государствами, если риск жизням американских солдат является минимальным.

В соответствии с военной доктриной США, все операции, осуществляемые вооруженными силами, делятся на три группы: наступательные, оборонительные и операции по обеспечению стабильности.

Первые две группы операций проводятся в военное время в целях одержания победы в войне и достижения мира на выгодных для себя условиях. Они представляются наиболее радикальным средством внешней политики, в результате применения которого могут появляться и исчезать государства, изменяться государственные границы, происходить смена политического режима, формироваться союзы между странами, заключаться новые международные соглашения.

Под операциями по обеспечению стабильности понимаются различные военные операции, проводимые за пределами США во взаимодействии с другими инструментами власти в целях поддержания или восстановления безопасной среды, предоставления необходимых правительственных услуг, реконструкции объектов критической инфраструктуры и оказания гуманитарной помощи [4]. Таким образом, их можно рассматривать в качестве форм участия вооруженных сил в осуществлении внешней политики государства.

К числу операций по обеспечению стабильности относятся:

- 1) контроль над вооружениями – хотя главная ответственность за его осуществление возложена на Государственный департамент, американский военный персонал может быть задействован в инспекционных проверках исполнения международных договоров в данной области, конфискации обнаруженного оружия массового уничтожения, сопровождении легальных военных грузов, ликвидации вооружений и опасных материалов;

- 2) борьба с терроризмом – наиболее известным примером является операция «Несокрушимая свобода», начатая в Афганистане в ответ на террористические акты 11 сентября 2001 года;

- 3) военная поддержка операций по борьбе с наркотиками – вооруженные силы оказывают содействие специализированным гражданским ведомствам в выявлении и задержании транспортных средств, перевозящих наркотики в Соединенные Штаты, а также консультируют военные подразделения зарубежных стран по вопросам уничтожения плантаций наркосодержащих растений и лабораторий по изготовлению наркотиков, предоставляют необходимое для этого оборудование;

- 4) обеспечение санкций и операции по морскому перехвату – проводятся для исключения перемещения отдельных товаров в иностранное государство и из него, например, морская блокада Кубы в 1962 году для предотвращения поставок на остров советских ракет;

- 5) обеспечение запретных зон – операции по контролю за отсутствием определенных видов деятельности в конкретных географических районах, в том числе, запрет полетов над различными территориями и объектами;

- 6) обеспечение свободы судоходства и полетов – в качестве примера можно назвать начатое в конце 2008 года патрулирование многонациональными силами с участием США части Аденского залива у берегов Сомали в целях обеспечения безопасного прохода данного участка морскими судами и предотвращения их захвата пиратами;

7) защита торговых и пассажирских судов США в международных водах – операции по созданию и обслуживанию в мировом океане систем электронного наблюдения, вооруженный эскорт судов;

8) гуманитарная помощь иностранным государствам – вооруженные силы задействуются в операциях по ликвидации последствий стихийных бедствий, техногенных катастроф, эпидемий, массового голода, в том числе по предоставлению пищи, одежды, лекарственных средств, сооружению временных жилищ, сопровождению в зону бедствия медицинского и технического персонала, осуществлению ремонтных работ;

9) помощь нации – оказывается в рамках международных соглашений, заключенных Соединенными Штатами с иностранными государствами. Сюда относятся продажи военной техники и оборудования, направление военных консультантов, гуманитарная помощь в условиях отсутствия стихийных и иных бедствий;

10) операции в области зарубежной внутренней обороны – предполагают содействие зарубежным правительствам в предотвращении или подавлении беспорядков, волнений, попыток насильственного изменения конституционного строя;

11) поддержка восставшей стороны – осуществляется в целях свержения политического руководства, недружественного Соединенным Штатам или угрожающего их интересам. Примером такого рода операций является поддержка моджахедов после введения советских войск в Афганистан;

12) поисково-спасательные операции – проводятся для обнаружения и спасения американских граждан или доставления на родину их останков, возвращения оборудования, имеющего критическое значение для национальной безопасности США;

13) небоевые операции по эвакуации – вооруженные силы оказывают содействие Государственному департаменту в эвакуации американских гражданских лиц, а в некоторых случаях и граждан иных государств с территории зарубежных стран, где ведутся военные действия, происходят массовые беспорядки или имеется иная угроза их жизни и здоровью, как это, например, произошло в Сомали в 1991 и Либерии в 1996 году;

14) операции по поддержанию мира и по принуждению к миру – первые из них проводятся с согласия сторон конфликта обычно в составе многонациональных сил в целях контроля за соблюдением соглашений о прекращении огня и перемирии. Операции по принуждению к миру преимущественно осуществляются исключительно Министерством обороны и предполагают использование военной силы или угрозу ее применения, чтобы вынудить противников прекратить военные действия;

15) удары и рейды – под ударами понимаются атаки, предпринимаемые для повреждения или уничтожения различных объектов в целях возмездия либо предотвращения военного нападения, иного нарушения норм международного права. В качестве примера можно назвать авиаудары, нанесенные в 1998 году по целям в Судане и Афганистане в ответ на взрывы американских посольств в Кении и Танзании. Рейд предполагает временный захват части территории иностранного государства в целях уничтожения каких-либо объектов, завладения имуществом, взятия в плен конкретных лиц, введения противника в заблуждение относительно истинных целей проводимых операций;

16) демонстрация силы – развертывание американского воинского контингента в конкретном регионе для устрашения противника и вынуждения его к совершению определенных действий.

Отдельно следует остановиться на участии вооруженных сил США в международных миротворческих операциях, проводимых на многонациональной основе под эгидой ООН. По общему правилу командование американскими вооруженными силами осуществляет исключительно президент США. Однако, в соответствии с директивой президента У. Клинтона № 25 от 3 мая 1994 года, он может поместить их под оперативное управление военачальника ООН, если это отвечает национальным интересам Соединенных Штатов. Вместе с тем, предусматривается, что любое широкомасштабное использование американских войск в миротворческих операциях, которые могут повлечь боевые действия, как правило, допустимо

только под командованием и оперативным управлением США или через региональные организации, прежде всего, НАТО [5].

В соответствии с Законом об участии в ООН 1945 года, в любой момент времени небоевой американский контингент в составе миротворческих сил не может превышать 1.000 человек [6]. В этой связи политическое руководство Соединенных Штатов предпочитает проводить такие операции под эгидой НАТО, так как в данном случае не устанавливается каких-либо ограничений численного состава используемых войск.

Более того, в последнее время американскими экспертами отстаивается точка зрения о том, что Организация Объединенных Наций в отличие от региональных военно-политических союзов не имеет достаточной легитимности и полномочий для мобилизации ресурсов и организации управления сложными военными операциями, вследствие чего она не способна эффективно использовать войска государств-членов для достижения значимых целей [7, с. 6].

Вооруженные силы Соединенных Штатов Америки состоят из пяти видов: армии (сухопутных войск), военно-воздушных сил, военно-морского флота, морской пехоты и береговой охраны.

Главнокомандующим вооруженными силами является президент США, осуществляющий общее руководство и оперативное управление войсками через созданное в 1947 году Министерство обороны. В соответствии с Законом Голдуотера-Николса о реорганизации Министерства обороны 1986 года, в состав Пентагона входят Управление министра обороны, Объединенный комитет начальников штабов, Объединенный штаб, оборонные агентства, объединенные боевые командования, полевые службы, Министерство армии, Министерство военно-морского флота, Министерство военно-воздушных сил, другие отделы, агентства, службы и командования, сформированные в соответствии с законом или на основании решения президента [8].

Руководство и контроль за деятельностью Пентагона осуществляет министр обороны, назначаемый на должность президентом по совету и с согласия Сената из числа гражданских лиц или бывших военнослужащих, ушедших в отставку не менее чем за 10 лет до назначения. Министр обороны является главным советником президента по вопросам обороны, членом Кабинета и Совета национальной безопасности США. Кроме того, совместно с главой государства он составляет Национальный командный орган, который может отдать приказ об использовании американского ядерного оружия.

Сферу внешней политики в Пентагоне курирует заместитель министра обороны по политике, который отвечает за выработку политики США в области национальной безопасности и обороны, в том числе по вопросам участия страны в военных союзах и международных организациях, ведет переговоры о военном сотрудничестве с зарубежными странами и заключает соответствующие соглашения, координирует реализацию программ военной помощи, осуществляет контроль за проведением операций по обеспечению стабильности, представляет Министерство обороны в контактах с Государственным департаментом и иными специализированными органами внешних сношений США.

Внешнеполитические функции распределены между подчиненными ему тремя географическими и двумя функциональными управлениями, которые возглавляются помощниками министра. Географические управления занимаются вопросами военно-политического сотрудничества с государствами конкретных географических регионов, в том числе в рамках различных международных организаций. Управление по вопросам международной безопасности охватывает государства Европы, Ближнего Востока и Африки, а также такие международные организации, как НАТО, Европейский союз, ОБСЕ, Африканский союз; Управления по вопросам азиатско-тихоокеанской безопасности – страны Южной, Юго-Восточной и Центральной Азии; Управление по внутренней обороне и вопросам безопасности Америк – государства Западного полушария.

К компетенции Управления по вопросам глобальной безопасности отнесены вопросы контроля над вооружениями, нераспространения оружия массового уничтожения, ядерного сдерживания, сокращения военной угрозы.

Управление по специальным операциям, конфликтам низкой интенсивности и взаимосвязанным возможностям занимается выработкой и координацией политики в области осуществления специальных операций, борьбы с терроризмом и наркотиками, проведения поисково-спасательных работ и операций в области зарубежной внутренней обороны, урегулирования конфликтов низкой интенсивности.

Под общим руководством заместителя министра обороны по политике действует Управление военного сотрудничества Министерства обороны, реализующее различные программы военной помощи, в том числе по продаже оружия иностранным государствам, предоставлению займов на закупки в США военной техники, передаче излишков военного оборудования, обучению иностранных военных специалистов, содействию в разминировании территорий, оказанию гуманитарной помощи.

Исполнительным органом Пентагона по стратегическому руководству вооруженными силами является Объединенный комитет начальников штабов (ОКНШ). До 1986 года данный орган осуществлял боевое командование американскими войсками. Однако Закон Голдуотера-Николса о реорганизации Министерства обороны изменил структуру подчинения в вооруженных силах, установив, что приказы на проведение военных операций исходят от президента через министра обороны непосредственно к командующим объединенных боевых командований. С этого времени основными функциями Объединенного комитета начальников штабов стали консультирование президента и министра обороны по военным вопросам, разработка стратегических военных планов, оценка возможностей вооруженных сил США, их союзников и потенциальных противников, контроль за деятельностью объединенных боевых командований, подготовка предложений о реформировании вооруженных сил.

В состав ОКНШ входят председатель, вице-председатель, начальники штабов армии, военно-воздушных сил и военно-морского флота, а также комендант Корпуса морской пехоты. Комендант Береговой охраны может приглашаться на заседания при обсуждении вопросов, входящих в его компетенцию.

Работой Объединенного комитета начальников штабов руководит его председатель, который является высшим по рангу военным офицером в Соединенных Штатах и одновременно главным военным советником президента, Совета национальной безопасности, Совета внутренней безопасности и министра обороны. Данное лицо назначается президентом по совету и с согласия Сената на двухлетний срок с возможностью повторного назначения еще на два срока. В военное время количество сроков не ограничено.

Рабочим органом ОКНШ является Объединенный штаб, осуществляющий непосредственную разработку планов и мероприятий, касающихся американских войск в целом, а также готовящий различные исследования по военно-политическим вопросам. В качестве примера такого исследования можно назвать документ «Единая перспектива-2010» (1996), определивший стратегические направления развития вооруженных сил США [9, с. 3].

Ответственность за непосредственное осуществление военных операций лежит на объединенных боевых командованиях, включающих в себя подразделения из двух и более видов вооруженных сил. По состоянию на январь 2009 года, имелось шесть географических (европейское, африканское, центральное, тихоокеанское, северное, южное) и четыре функциональных (стратегическое, специальных операций, транспортное, единых сил) командования.

Географические командования осуществляют свои операции в конкретном регионе мира. Еще в циркулярном письме президента Дж. Кеннеди американским послам от 29 мая 1961 года было определено, что вооруженные силы Соединенных Штатов за границей находятся в подчинении командующего этими силами в соответствующем районе и не входят в состав дипломатического представительства [10, с. 342]. При этом сам командующий подчиняется министру обороны, а через него – главе государства. Вместе с тем, он обязан координировать свою деятельность с главами дипломатических представительств в странах, находящихся в регионе его ответственности.

К компетенции функциональных командований относятся вопросы управления ядерным оружием, противоракетной обороны, нераспространения оружия массового уничтоже-

ния, операций в космосе (стратегическое командование), борьбы с терроризмом, зарубежной внутренней обороны, гуманитарной помощи, психологических и других специальных операций (командование специальных операций), перевозки вооруженных сил и оборудования (транспортное командование), интегрирования видов вооруженных сил в единые боевые части (командование единых сил).

Объединенные боевые командования создаются президентом через министра обороны по рекомендации и при содействии Объединенного комитета начальников штабов. Их командующие назначаются президентом по совету и с согласия Сената.

Особенностью американских вооруженных сил является их организация не только по оперативному, но и по административному принципу. Наряду с объединенными боевыми командованиями в структуре Пентагона имеются министерства видов вооруженных сил: армии, военно-воздушных сил и военно-морского флота, которые занимаются вопросами комплектования и боевой подготовки войск, снабжения, мобилизации, административно-хозяйственной деятельности. Их руководители назначаются президентом по совету и с согласия Сената и подчиняются министру обороны США.

Специфичными видами вооруженных сил в Соединенных Штатах являются морская пехота и береговая охрана. Корпус морской пехоты – это полуавтономное образование в составе Министерства военно-морского флота, обладающее высокой мобильной готовностью, то есть способностью к быстрому развертыванию в любой точке земного шара. Именно по этой причине морских пехотинцев нередко используют в роли десанта в наиболее серьезных, кризисных или чрезвычайных ситуациях. Кроме того, военнослужащие этого подразделения несут круглосуточную охрану посольств США за рубежом.

Береговая охрана является одновременно видом вооруженных сил и морским правоохранительным органом. В организационном плане она подчинена министру внутренней безопасности. Однако в военное время по решению президента или Конгресса Береговая охрана может быть перемещена в состав Министерства военно-морского флота. Компетенция указанного подразделения распространяется на вопросы безопасности судоходства, защиты морских границ государства, борьбы с наркотиками и нелегальной миграцией, поиска и спасения потерпевших кораблекрушение, охраны морских природных ресурсов.

Развитие вооруженных сил США в последнее время характеризуется повышением внимания к экономическим, научно-техническим, экологическим, демографическим, социально-культурным и иным факторам, без учета которых становится невозможным разрабатывать военную политику государства.

После военных неудач администрации Дж. Буша-младшего в Афганистане и Ираке в общественном мнении США сформировался так называемый «иракский синдром», заключающийся в негативном отношении к полномасштабным военным операциям Соединенных Штатов за рубежом. Именно это в значительной мере предопределило необходимость реформы вооруженных сил страны, в том числе, в направлении усиления мирной внешнеполитической составляющей в их деятельности.

В 2008 году в военную доктрину Соединенных Штатов Америки были внесены изменения, превратившие операции по обеспечению стабильности в один из основных видов деятельности вооруженных сил наряду с наступательными и оборонительными операциями. Кроме того, происходит дальнейшая централизация Пентагона, что также способствует активизации его участия в международном общении.

В этой связи можно ожидать, что в ближайшем будущем сохранится тенденция к усилению влияния Министерства обороны в тех областях, где раньше был монополистом Государственный департамент, прежде всего, по вопросам контроля над вооружениями, оказания гуманитарной помощи, эвакуации американских граждан с территории иностранных государств. Обладая значительными материально-финансовыми и людскими ресурсами, Пентагон способен сегодня эффективнее решать многие задачи внешней политики, чем это делается средствами классической дипломатии. В этих условиях Министерство обороны в скором времени может составить конкуренцию Госдепартаменту и постепенно превратиться из специализированного органа внешних сношений в орган общей внешнеполитической компетенции.

Abstract. Legal status of the US ministry of Defence as a body of foreign relations and is considered in the paper. The main forms of the participation of the armed forces in external affairs and the peculiarities of using military contingents according to the national interests are studied.

Литература

1. A National Security Strategy for a New Century (1999) // Defense Technical Information Center [Electronic Resource]. – 2009. – Mode of access: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/other_pubs/nssr99.pdf. – Date of access: 01.04.2009.
2. Дмитриев, Б. Пентагон и внешняя политика США / Б. Дмитриев. – М.: Изд-во ИМО, 1961. – 284 с.
3. The National Security Strategy of the United States of America (2002) // The White House Archives [Electronic Resource]. – 2009. – Mode of access:
4. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>. – Date of access: 01.04.2009.
5. Joint Operations: Joint Publication № 3-0 (2006) // Department of Defense [Electronic Resource]. – 2009. – Mode of access: http://www.js.pentagon.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_0.pdf. – Date of access: 01.04.2009.
6. U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations: Presidential Decision Directive № 25 (1994) // Federation of American Scientists [Electronic Resource]. – 2009. – Mode of access: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm>. Date of access: 01.04.2009.
7. United Nations Participation Act of 1945 // United States Code [Electronic Resource]. – 2009. – Mode of access: <http://uscode.house.gov/download/pls/22C7.txt>. – Date of access: 01.04.2009.
8. Гаврилов, В. Эволюция взглядов экспертов США и Великобритании на проведение миротворческих операций / В. Гаврилов // Заруб. воен. обозрение. – 2002. – № 8. – С. 2-11.
9. Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 // United States Code [Electronic Resource]. – 2009. – Mode of access: <http://uscode.house.gov/download/pls/10C2.txt>. – Date of access: 01.04.2009.
10. Иванов, В. О некоторых аспектах военно-политического курса США в современных условиях / В. Иванов // Заруб. воен. обозрение. – 1999. – № 1. – С. 3–8.
11. США: внешнеполитический механизм. Организация, функции, управление / Ю.А. Шведков [и др.] ; отв. ред Ю.А. Шведков. – М.: Наука, 1972. – 368 с.