

Гражданский контроль над вооружёнными силами России

Михаил Гацко,
кандидат философских наук,
заместитель начальника 4-го ЦНИИ
Минобороны России

В демократических правовых государствах, к которым в соответствии со ст. 1 отечественной Конституции относится Российская Федерация, важное место в обеспечении военной безопасности занимает гражданский контроль над вооружёнными силами.

Необходимость гражданского контроля над военной организацией закреплена на международно-правовом уровне в документах, подписанных с участием России.

Так, Парламентская Ассамблея СБСЕ на своей сессии в Вене (4–8 июля 1994 г.) приняла резолюцию "Политические вопросы и безопасность".

В п. 59 была подчеркнута необходимость создания и принятия Кодекса поведения для цивилизованного использования вооружённых сил и демократического контроля за этим, обеспечения гармоничного контроля над вооруженными силами, как на региональном, так и на более широком уровне.

П. 71 резолюции также предусматривалось, что система стандартов СБСЕ должна включать международные правила осуществления демократического контроля над вооруженными силами.

На Будапештской встрече на высшем уровне (6 декабря 1994 г.) главы государств и правительства государств – участников СБСЕ приняли "Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности". В нем излагаются принципы, определяющие роль вооружённых сил в демократическом обществе. Кодексом закреплена норма о демократическом, политическом контроле над вооружёнными силами, который является элементом безопасности и стабильности и призван способствовать интеграции вооружённых сил стран-участников СБСЕ в гражданское общество.

Таким образом, сегодня гражданский контроль и управление военной организацией признан обязательным принципом обеспечения национальной безопасности для всех государств-участников СБСЕ.

Определённый опыт в осуществлении гражданского контроля над военной организацией государства имеется в Украине, единственной из всех стран СНГ где есть закон, регулирующий вопросы гражданского контроля над силовыми структурами государства. Так, Верховной Радой Украины в 2003 г.

был принят закон “О демократическом гражданском контроле над военной организацией и правоохранительными органами государства”. Согласно ст. 6 указанного закона Украины система гражданского контроля над военной организацией и правоохранительными органами состоит из следующих видов контроля: парламентского контроля; президентского контроля; контроля со стороны органов законодательной (представительной) власти и органов местного самоуправления; контроля со стороны органов судебной власти и органов прокуратуры и собственно гражданского контроля, осуществляемого гражданами и их общественными объединениями, а также средствами массовой информации.

В Российской Федерации закона о гражданском контроле над силовыми структурами государства ещё нет, хотя попытки его принятия уже предпринимались.

Необходимо отметить, что в Законе РФ от 24 сентября 1992 г. № 3531-1 “Об обороне” было сказано (ст. 2 абз. 12), что “гражданский контроль за расходами на оборону и деятельность Министерства обороны Российской Федерации в объёме, не ограниченном законом”, является составной частью организации обороны.

Однако при принятии ФЗ “Об обороне” в ныне действующей редакции (от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ) указание на “гражданский контроль” снято. Теперь в ст. 2 этого закона лишь указывается на общий контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельность Вооружённых Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Вместе с тем, необходимость осуществления демократического гражданского контроля в военной области предполагают чч. 1 и 2 ст. 3 Конституции страны, устанавливающие, что её народ является носителем суверенитета и источником власти и что он осуществляет свою власть непосредственно или через органы государственной власти.

Анализ действующей отечественной нормативной правовой базы по-

казывает, что сегодня ни в одном из законов не только не закреплено юридическое содержание термина “гражданский контроль”, но и вообще отсутствует упоминание о таковом. До настоящего времени пока нет и специального федерального закона, регламентирующего вопросы гражданского контроля в военной области.

Именно этот пробел в законодательстве пытаются восполнить депутаты Госдумы, которыми подготовлен проект ФЗ “О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации”, представленный к рассмотрению Государственной Думой ещё 3 июня 1997 г., однако в силу ряда причин законопроект так и не был принят.

Очередная попытка принятия ФЗ “О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации” была предпринята через 3 года.

На заседании Совета Госдумы 30 ноября 2000 г. он был повторно принят к рассмотрению. Однако вскоре вновь отклонён как в силу своего несовершенства, так и по причине отсутствия поддержки со стороны Президента РФ, а также федерального правительства.

В настоящее время стало очевидно, что установление стабильных и эффективных форм демократического гражданского контроля в военной области является одним из важнейших компонентов военной реформы,

осуществление которой провозглашено одной из приоритетных задач государственной политики. Идею гражданского контроля над Вооружёнными Силами уже не в состоянии игнорировать и само Министерство обороны России, руководство которого как объект контроля меньше всех заинтересовано в осуществлении подобного надзора.

Так, 2 октября 2003 г. министр обороны РФ С.Б.Иванов в докладе "Актуальные задачи развития Вооружённых Сил Российской Федерации" на совещании руководящего состава военного ведомства по вопросам военной реформы, впервые озвучил проблему гражданского контроля над Вооружёнными Силами. Министром обороны РФ было официально заявлено, что в России уже "создана система политического контроля и заложены основы системы общественного контроля над деятельностью Вооружённых Сил".

Трудно не согласиться с главой военного ведомства, что со стороны главы государства осуществляется эффективный политический контроль над силовыми структурами. Согласно ч. 1 ст. 87 Конституции РФ функции Верховного Главнокомандующего Вооружёнными Силами возложены на Президента, который, являясь гражданским лицом, принимает важнейшие решения в области обороны и безопасности с учётом рекомендаций Совета Безопасности, где также представлены многие гражданские руководители государства.

Однако до настоящего времени на законодательном уровне не определены содержание гражданского контроля, его принципы, субъекты, формы и т.д. Само понятие гражданского контроля над военной организацией трактуется весьма субъективно и произвольно.

Так, в самом Министерстве обороны под системой гражданского контроля подразумевают систему государственно-политического контро-

ля над Вооружёнными Силами, которую осуществляют гражданские должностные лица (Президент, председатель Правительства, секретарь Совета Безопасности, Министр обороны, Генеральный прокурор и др.).

Однако гражданский контроль и государственный политический контроль – это вовсе не синонимичные понятия.

Под государственно-политическим контролем следует понимать надзор за военной организацией государства со стороны официальных структур государственной власти. Несмотря на то, что его осуществляют гражданские должностные лица, в полном смысле гражданским такого рода контроль признать нельзя. Представляется, что гражданский контроль гораздо шире государственно-политического. Кроме институтов власти гражданский контроль призваны осуществлять и общественные институты: общественные объединения, правозащитные организации, профессиональные союзы военнослужащих, ветеранские организации, СМИ и сами граждане.

Декларировав целесообразность гражданского контроля над Вооружёнными Силами, федеральная власть ограничила формальным назначением отдельных гражданских должностных лиц на руководящие должности в Министерстве обороны РФ.

В редких случаях на руководящие должности в Министерстве обороны России назначались сугубо гражданские лица: первым заместителем Министра обороны был назначен А.А.Кокошин, а заместителем Министра обороны по финансовым вопросам была назначена Л.К.Куделина (ныне – начальник ГУВБИФ), которые, пожалуй, никакого реального влияния на осуществление гражданского контроля над армией и флотом не оказывали.

Первым гражданским Министром обороны стал С.Б.Иванов, назначенный на эту должность 28 марта 2001 г.

Таким образом, следует вывод, что к настоящему времени в России сформирована лишь весьма действенная система государственно-политического контроля над военной организацией государства, а системы гражданского контроля пока нет, хотя строительство гражданского общества и демократического правового государства диктует необходимость создания такой системы.

Подтверждением выводов о преждевременности утверждения, что уже осуществляется гражданский контроль над Вооружёнными Силами, служат слова Президента страны из Послания Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г.: "Для успешной модернизации всей военной организации государства нам необходимо четко знать, как тратятся немалые деньги, в том числе на обеспечение военнослужащих жильём, на военную медицину, на образование... Объёмы затрачиваемых средств, интересы обороноспособности страны, а также важные социальные параметры реформы делают обязательным наличие гражданского контроля за эффективностью идущих в армии преобразований".

Таким образом, необходимость установления действенного гражданского контроля над военной организацией в настоящее время в России признаётся как на уровне высшего государственного руководства, так и в самом обществе.

На наш взгляд, в Российской Федерации гражданский контроль над силовыми структурами должен осуществляться комплексно законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, а также общественными организациями. Следует признать, что уже сегодня контроль над военной организацией со стороны исполнительной и судебной властей, а также проку-

рорский надзор осуществляются достаточно эффективно.

Но в системе осуществления гражданского контроля над военной организацией ещё явно недостаточна роль законодательной власти.

Участие Федерального Собрания РФ в осуществлении гражданского контроля над силовыми структурами пока ограничивается принятием Федерального бюджета. Проводятся парламентские слушания и парламентские расследования по вопросам военного строительства, ведется работа парламентских комиссий по расследованию фактов чрезвычайных происшествий в армии и на флоте, заслушиваются высшие воинские должностные лица, направляются депутатские запросы в органы военного управления. Палатами парламента принимаются специальные постановления по вопросам обороны и безопасности.

Парламентский контроль над военной организацией государства является центральным компонентом демократического гражданского контроля над военной организацией государства.

При осуществлении гражданского контроля над военной организацией государствам-участникам СНГ следует ориентироваться на модельный закон "О парламентском контроле над военной организацией государства", принятый на 18 пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ.

Указанный модельный закон был направлен всем парламентам государств-участников СНГ и рекомендован для его использования в национальных законодательствах.

В п. 2 ст. 1 этого закона указывается, что парламентский контроль над военной организацией государства является центральным компонентом демократического гражданского контроля. Он трактуется как деятельность по созданию и обеспечению адекватного применения системы правовых установлений и административных мер, осуществляемых парламентом во взаимо-

действии с другими органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Постоянно действующим органом в системе государственного контроля сегодня является Счетная палата, наделённая полномочиями контроля за исполнением федерального бюджета, а также за эффективным использованием федеральной собственности.

В последние годы роль Счётной палаты в контроле за расходованием средств военного бюджета возросла.

Так, в 2004 г. Счётной палатой был представлен в Госдуму отчёт об итогах проведённой проверки финансово-хозяйственной деятельности Минобороны РФ в 2001–2003 гг. В результате проверки планирования, учёта и использования доходов, получаемых Вооружёнными Силами, были выявлены финансовые нарушения, допущенные в использовании внебюджетных средств на сумму 167 млн. руб. Кроме того, Минобороны России не полностью выполняло требования налогового законодательства, в связи с чем задолженность перед федеральным бюджетом из-за неперечисленных сумм налога составила 119 млн. руб. Счётной палатой были выявлены факты нецелевого использования в 2003 г. средств на общую сумму 1,465 млрд. руб. Это составило почти 10% расходной части бюджета, выделенного на содержание армии. По материалам проверок Счётной палаты, которые проводились в течение 2003 г., Главной военной прокуратурой возбуждено 27 уголовных дел в отношении воинских должностных лиц¹.

По оценке аудиторов Счётной палаты, финансовый и юридический контроль внутри Минобороны России явно ослаблен, в связи с чем военное ведомство нуждается в постоянном и действенном государственном контроле.

Так, за период с 1999 по 2004 г. Счётной палатой РФ во время проверок в сило-

вых структурах России были выявлены финансовые нарушения на общую сумму свыше 14 млрд. руб.

В 2005 г. Счетная палата Российской Федерации вновь выявила в сфере национальной обороны финансовые нарушения на сумму 1 млрд. 892,17 млн. руб.

По итогам проверок Счетной палаты в 2005 г. 45 материалов были направлены в Главную военную прокуратуру, в отношении военнослужащих и гражданского персонала Минобороны России возбуждено 127 уголовных дел².

Если в организации финансового контроля над военным ведомством уже происходят позитивные изменения, то в вопросе контроля за соблюдением прав и свобод военнослужащих ещё имеются явные пробелы.

В связи с недостаточным материальным обеспечением Вооружённых Сил в последние годы резко возросло количество обращений военнослужащих и гражданского персонала по вопросам реализации их прав и льгот, а так же жалоб на действия органов военного управления, нарушающих их права. Примечательно, что в последние годы сохраняется и тенденция значительного увеличения количества обращений военнослужащих за судебной защитой своих прав и свобод.

Если в 1999 г. военными судами было рассмотрено около 47 тыс. дел по жалобам и заявлению военнослужащих, то с 2000 г. таких жалоб и заявлений рассматривается военными судами уже более 100 тыс. в год.

Рост количества обращений в военные суды объясняется не только повышением правовой грамотности военнослужащих, но и неудовлетворительным состоянием дел в Вооружённых Силах по обеспечению личного состава положенными видами

довольствия и соблюдению иных прав военнослужащих.

Статистика показывает, что уровень соблюдения прав военнослужащих со стороны органов военного управления по-прежнему остается весьма низким. Об этом свидетельствует то, что почти 87% поданных жалоб судами удовлетворяются. Нередки случаи, когда жалобы в военный суд подают одновременно все офицеры воинской части. Больше всего нарушений допускается командованием при обеспечении военнослужащих положенными видами довольствия – почти 90% от всех установленных военными судами нарушений³.

В этой связи сегодня особое место в парламентской деятельности следует придать контролю за соблюдением прав и свобод военнослужащих. В модельном законе “О парламентском контроле над военной организацией государства” указывается, что в качестве одного из конкретных механизмов реализации парламентского контроля может законодательно учреждаться и использоваться институт парламентского Уполномоченного по делам военной организации государства.

Парламентский Уполномоченный по делам военной организации государства назначается парламентом, он периодически, а в случае необходимости – немедленно докладывает о состоянии дел в военной организации государства, а также о своей деятельности главе государства и парламенту.

Поскольку в настоящее время в России не решён вопрос с учреждением должности Уполномоченного по делам военнослужащих, то его функции выполняет Уполномоченный по правам человека в РФ.

21 июня 2005 г. Уполномоченный по правам человека в России В.П.Лукин и Министр обороны РФ С.Б.Иванов подписали “Меморандум Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Ми-

нистерства обороны Российской Федерации о взаимодействии в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан”⁴, где обозначены основные направления реализации прав и свобод военнослужащих и членов их семей, а также содержится комплекс предложений по гуманизации военно-служебных отношений и организации взаимодействия военного ведомства с российскими омбудсменами.

Приказом Министра обороны РФ от 16 ноября 2006 г. № 490 при Минобороне Российской Федерации был образован Общественный совет.

В соответствии с Положением об Общественном совете на него возлагается обеспечение взаимодействия российских граждан с военным ведомством для защиты их прав и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в области обороны, а также осуществление общественного контроля за деятельностью Минобороны РФ. Однако механизм такого контроля в Положении об Общественном совете неписан.

В состав указанного совета приказом Министра обороны включен 51 человек, в который вошли артисты эстрады, театра и кино, руководители общественных фондов и организаций, бизнесмены и банкиры, политологи и руководители СМИ, религиозные деятели, спортсмены. В Общественный совет включен один адвокат и один писатель. В Совете не оказалось ни одного академического учёного, а также ни кого из числа профессорско-преподавательского состава ВУЗ. Из правозащитников в совет вошла только председатель Союза комитетов солдатских матерей.

Даже беглый анализ состава Совета свидетельствует, что состоящий преимущественно из артистов, бизнесменов и руководителей средств массовой информации данный общественный орган не будет выполнять каких-либо контрольных функций над военной организацией.

Таким образом, сформированный сверху Общественный совет является не контрольным, а совещательным органом, а

его решения будут носить исключительно рекомендательный характер.

В условиях демократизации общества в России всё более важное значение приобретает осуществление гражданского контроля над деятельностью Вооружённых Сил со стороны общественных организаций.

Активную работу по контролю над соблюдением прав человека в армии сегодня проводят такие общественные организации, как Комитет солдатских матерей, Независимый профсоюз военнослужащих, советы ветеранов и другие.

С некоторыми из указанных организаций Минобороны России уже налаживает конструктивный диалог.

Так, 3 октября 1996 г. между Минобороны РФ и Независимым профессиональным союзом военнослужащих РФ было подписано Соглашение "О некоторых вопросах взаимодействия в решении задач социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей".

О подписании указанного соглашения в военном ведомстве было объявлено директивой Министра обороны 1996 г. № Д-26 "Об организации взаимодействия Министерства обороны и Независимого профессионального союза военнослужащих". В ней воинским должностным лицам дано указание оказывать содействие организациям профсоюзов военнослужащих в решении задач социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Первый российский профсоюз военнослужащих – Независимый профсоюз военнослужащих Российской Федерации (НПСВ) был образован в январе 1992 г. В декабре того же года профсоюз был принят в Федерацию независимых профсоюзов России. В 1994 г. НПСВ России был принят в Европейскую Организацию Союзов Военнослужащих (ЕВРОМИЛ). А в 1996 г., после принятия ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности",

Министр РФ зарегистрировал профсоюз в качестве общероссийского общественного объединения.

Вопрос об узаконении профсоюзов военнослужащих в России возник фактически одновременно с принятием действующей Конституции РФ. В ч. 1 ст. 30 гарантируется, что "каждый гражданин имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов". Право военнослужащих силовых структур на добровольное объединение в профсоюзы закреплено также ст. 2 и 4 ФЗ от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности".

Действующее законодательство страны не содержит каких-либо запретов на объединение военнослужащих в профессиональные союзы для защиты своих социально-экономических прав и профессиональных интересов.

П. 2 ст. 9 ФЗ "О статусе военнослужащих" предусмотрено, что военнослужащие могут состоять в общественных, в том числе религиозных, объединениях, не преследующих политические цели, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы. Там же указывается, что создание и деятельность профессиональных союзов военнослужащих регулируются федеральным законом.

Однако до настоящего времени такой закон ещё не принят. Проект ФЗ "О профессиональных союзах военнослужащих" ещё в 1999 г. был внесен в Госдуму, в том же году законопроект был принят в первом чтении. Однако в последствии он был возвращен на доработку, а 26 декабря 2001 г. и вовсе отклонен и снят с рассмотрения в Государственной Думе.

Проект ФЗ "О профессиональных союзах военнослужащих" вновь принят к рассмотрению Государственной Думой в новой редакции 17 июня 2003 г.

Принятие указанного закона позволит устраниТЬ имеющийся в российском законодательстве пробел и создать правовую основу деятельности профессиональных со-

юзов военнослужащих. Кроме того, принятие этого закона будет способствовать восстановлению существовавшей и довольно эффективно функционирующей ранее системы социальной защиты военнослужащих через общественные организации, а также законодательно закрепит уже сложившуюся практику деятельности профсоюзов военнослужащих и придаст их структурам полностью легитимный характер.

Таким образом в настоящее время в России сделаны только первые шаги в установлении правовой регламентации вопросов гражданского контроля над Вооружёнными Силами и другими силовыми структурами. Это настоятельно диктует необходимость закрепления юридических основ указанного контроля на законодательном уровне.

Правовая неурегулированность вопросов гражданского контроля позволяет произвольно трактовать его сущность, подменять его содержание государственно-политическим контролем над военной сферой.

Имеющиеся правовые пробелы в сфере гражданского контроля над военной сферой и силовыми структурами государства обуславливают необходимость разработки и принятия ФЗ “О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации”, “Об уполномоченном по делам военнослужащих”, “О профессиональных союзах военнослужащих”.

Представляется необходимым на законодательном уровне закрепить контрольные полномочия Совета Федерации и Государственной Думы по созданию парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод военнослужащих, а также иных происшествий и правонарушений в органах военного управления. Одновременно целесообразно учредить должность Уполномоченного Госдумы по делам военнослужащих.

Кроме того, целесообразно ст. 2 ФЗ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ “Об обороне” дополнить нормой, что “составной частью организации обороны является гражданский контроль за расходами на оборону и деятельность Министерства обороны Российской Федерации”.

Примечания

¹ Соловьев В., Еленский О. Министр обороны теряет доверие Кремля. Счётная палата уличила военное ведомство в неэффективном использовании многомилиардных средств // Независимое военное обозрение. 2004. 11 июня.

² Мясников В. На высоте в армии – воровство // Независимое военное обозрение. 2006. 19 мая.

³ Петухов Н., Жудро К. Военная юстиция: новые решения старых проблем // Российская юстиция. 2000. № 11. С. 16.

⁴ Иванов В. Омбудсмен проинспектировал Вооружённые Силы // Независимое военное обозрение. 2005. 1 июля.

Представляется, что если органы государственной власти России, прокуратура, Общественная палата и другие органы призваны осуществлять внешний гражданский контроль над военной организацией, то профсоюзы военнослужащих смогут осуществлять такого рода контроль внутри военного ведомства.