

УДК [321.011.5:356.35] (575.2) (04)

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Т.А. Узакбаев – аспирант

This article is devoted to the main problems and prospects of the system formation of democratic control over security sector of the Russian Federation. These political and social problems are real obstacle for effective functioning of security sector of the Russian Federation. In future the solution of these problems must lead to the development of democratic control over security sector practical potential.

Распад СССР привел к разделению вооруженных сил, некогда огромной державы, между независимыми республиками. Президент Б. Ельцин 7 мая 1992 г. подписал указ о создании вооруженных сил Российской Федерации. Россия, как правопреемница СССР, получила право владения ядерным оружием. На территории России дислоцировались до 70% военной техники и личного состава Советской Армии. Соответственно, гражданское руководство России должно было принять адекватные меры, чтобы не допустить вмешательства военных в политику. Однако военные уже имели опыт косвенного вмешательства в политику в августе 1991 г. Именно тогда началось деление среди личного состава по политическим убеждениям. Часть офицеров поддерживали демократов во главе с Б. Ельциным, возлагая на него определенные надежды, часть еще надеялась на возвращение коммунистов к власти.

С приходом к власти нового демократического руководства в России не произошло никаких изменений в осуществлении контроля над вооруженными силами. Еще при СССР контроль со стороны политических институтов был огромен. Контроль над сектором безопасности осуществлялся только органами Коммунистической Партии Советского Союза (КПСС), такими как Политическое бюро КПСС и Центральный Комитет КПСС. Они

имели свои органы контроля в виде Главного Политического Управления (ГлавПУР), 3-го управления Комитета Государственной Безопасности (КГБ), осуществлявшее контрразведывательную деятельность среди военнослужащих. Контроль со стороны гражданского общества практически отсутствовал, хотя уровень гражданско-военных отношений оценивался довольно высоко¹.

С первых дней гражданское руководство России оставило в силе эти контрольные органы, изменив их название и подчинив их непосредственно напрямую высшему гражданскому руководству в лице Президента Б. Ельцина.

Следующие изменения были внесены гражданским руководством в начале 90-х годов в Российской Федерации для внутреннего контроля вооруженных сил гражданским руководством:

Во-первых, вместо ГлавПУРа были учреждены так называемые органы воспитательной работы, после ряда реорганизаций и переименований они возглавляются в настоящее время Главным управлением по воспитательной работе (ГУВР) Министерства обороны, а институт коммунистов-замполитов заменен инсти-

¹ *Владимиров А.* Некоторые аспекты военно-гражданских отношений в России // *Мировая экономика и международные отношения.* – 1998. – №3. – С. 113.

тутом заместителей (помощников) командиров по воспитательной работе. В результате заместители по воспитательной работе имеются даже в ротах, а численность офицеров ГУВР достигла 200 против 300 в ГлавПУРе, при этом численность вооруженных сил со времени роспуска советских политических органов сократилась минимум втрое¹.

Во-вторых, всесильный отдел административных органов ЦК КПСС, имевший решающее значение при назначении на все высшие воинские должности начиная с генерал-майора, был заменен новыми, чисто президентскими структурами во главе с гражданскими лицами, которые по-прежнему имеют решающий голос в вопросах выдвижения или освобождения от должности всех руководящих военных кадров. Вначале это была Высшая аттестационная комиссия при Президенте РФ во главе с секретарем Совета безопасности Ю. Скоковым, затем эти функции перешли к Администрации Президента.

В-третьих, параллельно с сокращением численности армии шло усиление внутренних войск МВД, численность которых стала в несколько раз больше, чем во времена существования СССР. В настоящее время внутренние войска МВД насчитывают около 300 тыс. человек, оснащены тяжелым вооружением и вполне сопоставимы по численности и оснащению с сухопутными войсками Министерства обороны [1–4].

Столь резкое усиление внутренних войск не может быть объяснено только опасениями беспорядков в стране или роста терроризма, ибо для этих целей имеются многочисленные специальные полицейские формирования (ОМОН, спецназ и т.д.). Совершенно очевидно, что Президентом внутренние войска рассматриваются в первую очередь как противовес армии в случае ее нелояльности существующей исполнительной власти.

В-четвертых, в полном объеме сохранен контроль со стороны спецслужб. Бывшее 3-е Главное управление КГБ, предназначавшееся для контрразведывательной деятельности внутри вооруженных сил, практически без каких-

¹ Армия в политической системе общества / Сост. Н.Н. Беляков // Клуб "Реалисты"; Инф.-аналит. бюллетень. – М., 1996. – 107 с.

либо изменений в своем составе и функциях перешло в состав ФСБ, переименовав лишь свое старое наименование на новое – Управление военной контрразведки (УВКР) ФСБ. Органы военной контрразведки, работающие в войсках, имеют четкие указания своевременно вскрывать и заблаговременно предотвращать экстремистские и другие опасные устремления. Это необходимо для того, чтобы в случае обострения политической ситуации в стране не допустить утраты управляемости ВС РФ со стороны Верховного главнокомандующего – Президента страны и нейтрализовать любые попытки втянуть армию в политическое противостояние².

Численность УВКР достигает 6 тыс. человек. Кроме того, по оценкам экспертов, с органами военной контрразведки на негласной основе сотрудничают свыше 50 тыс. агентов из числа военнослужащих во всех структурах вооруженных сил – от батальона до Генерального штаба включительно³.

Эти органы контроля, подчиненные напрямую Президенту Российской Федерации, функционируют по сегодняшний день. Другой стороной этого вопроса является то, что эти надзорные органы не подчиняются Парламенту России и сами структуры входят в сектор безопасности. Это говорит о том, что Президент пытается сконцентрировать полный контроль над вооруженными силами в своих руках, что противоречит принципам демократического контроля.

Сегодня Российская Федерация является государством, у которого один из самых больших по численности сектор безопасности по сравнению с другими странами. Численность военизированных формирований других силовых ведомств, таких как МВД, ФСБ, МЧС равна численности армейских подразделений. Вместе с невоенизированным личным составом численность других силовых ведомств

² См.: Косово и контроль над Вооруженными Силами // Межрегиональный Фонд Информационных технологий – URL: <http://www.mfit.ru/defensive/vestnik/vestnik5>.

³ Там же.

Численный состав силовых подразделений,
входящих в вооруженные силы России на 2001 г. *

	Численность (чел.)
Внутренние войска	200,000
Специальные подразделения Министерства внутренних дел	3,000–4,000
Войска гражданской обороны, Министерства чрезвычайных ситуаций	30,000
Железнодорожные войска	50,000
Федеральная служба специального строительства	14,000
Главное Управление специальных программ Президента России	20,000
Федеральная служба охраны	3,000
Подразделения специального назначения управления по борьбе с терроризмом ФСБ	1,500–2,000
Специальное подразделение службы внешней разведки	300–500
Специальное подразделение физической защиты при Налоговой полиции и Таможенного комитета	10,000
Другие полувоенные структуры МВД, ФСБ, СВР, Прокуратура и т.д.	531,000–533,000
Обычные вооруженные силы: армейские подразделения	1,2 млн., в процессе сокращения до 800,000

* Саранов В. Критическая масса. В нашей стране слишком много вооруженных формирований // Версия. – М., 2001. – №47. – 11–17 декабря; CDI Russia Weekly, №184.

превышает численность армии России (см. таблицу). В настоящее время в России сложилась ситуация двух армий: подразделения силовых ведомств, оснащенных танками, бронетранспортерами и боевыми вертолетами, с одной стороны, и подразделения вооруженных сил России, также оснащенные тяжелой техникой, с другой.

Реформы в сфере демократического контроля над сектором безопасности в России с участием как государственных институтов, так и неправительственных общественных организаций начались в середине 95-х годов [5–8]. Но особого распространения идея создания демократического контроля не получила как среди военных кругов, так и среди государственных политических институтов. Важнейшей проблемой в осуществлении демократического контроля в России была и по-прежнему остается проблема определения полномочий субъектов гражданского контроля, т.е. тех должностных лиц или органов, имеющих право от имени общества на контрольно-управлен-

ческую деятельность по отношению к военной организации государства¹.

В Российской Федерации основными законами, регламентирующими полномочия исполнительной власти, законодательной власти и судебной власти, являются Конституция Российской Федерации и Закон “Об обороне”. Согласно этим законам, глава государства является Верховным главнокомандующим вооруженными силами, а ответственным за разработку и осуществление военной политики, а также общее руководство жизнью и деятельностью вооруженных сил является правительство во главе с премьер-министром².

Государственная Дума как законодательная власть наделена правом объявлять войну и заключать мир, формировать армию и определять расходы на нее, определять структуру,

¹ Армия и общество в условиях перемен. Матер. междунар. научн. конф. / Отв. ред. Колобов О.А. – Н. Новгород: ННГУ, 1997. – 115 с.

² Федеральный Закон “Об обороне” от 15.05.1996. – URL: <http://www.mil.ru>.

способы комплектования, социальное обеспечение и правовой статус военнослужащих, порядок прохождения службы. Также ратифицирует двусторонние и многосторонние соглашения и договора по важнейшим военно-политическим вопросам. Государственная Дума регулярно заслушивает отчеты Президента и руководства военного ведомства о состоянии вооруженных сил, об исполнении военного бюджета. Контроль военной сферы, как правило, осуществляется комитетом по обороне Государственной Думы¹. Наличие двухпалатного парламента в Российской Федерации имеет свою специфику. Так, поскольку Федеральное собрание в соответствии со статьей 94 Конституции РФ является не только законодательным, но и представительным органом Российской Федерации, парламентский контроль должен стать основным, наиболее действенным элементом системы гражданского контроля².

В таких условиях надлежащее регулирование в национальном законодательстве правил осуществления гражданского контроля над военной организацией государства представляется необходимой гарантией такого контроля и нормального цивилизованного развития военно-гражданских отношений. К сожалению, на сегодняшний день в Российской Федерации, несмотря на имевшие место отдельные предложения, отсутствует федеральный закон "О гражданском контроле над военной организацией"³.

Несформированная четко законодательная база по осуществлению демократического контроля над сектором безопасности является барьером для осуществления демократического контроля со стороны гражданского общества. Отсутствие нормативной базы делает их деятельность практически незаконной.

Перспективным направлением в укреплении демократического контроля над сектором

безопасности в Российской Федерации со стороны гражданского общества на данный момент является проект по созданию общественных советов при силовых министерствах для осуществления контроля.

Указ об образовании общественных советов глава государства подписал 5 августа 2006 г. Этот документ носит весьма длинное название: "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам". Общественные советы (ОС) призваны контролировать работу Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности и службы внешней разведки. Кроме того, под их юрисдикцию подпадают Министерство чрезвычайных ситуаций, Министерство юстиции, Министерство иностранных дел, Государственная фельдъегерская служба, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Главное управление специальных программ президента РФ и Управление делами президента⁴.

Инициатором создания общественных советов явилась общественная палата. Она же предложила персональный состав этих органов, затем кандидатуры членов общественных советов утвердили главы министерств и ведомств. В указе особо подчеркивается, что в советы не должны входить государственные чиновники и депутаты, т.е. те лица, которые не имеют права быть членами общественной палаты. Однако сами члены общественной палаты, а также предложенные Палатой представители некоммерческих организаций могут трудиться в этих совещательных органах. Финансирование организационно-технического обеспечения деятельности каждого совета станет осуществлять то ведомство, при котором он создается. В целом общественным советам придется в определенном смысле дублировать

¹ Конституция Российской Федерации от 25.12.93. – URL: <http://www.mil.ru>.

² Что же это такое – гражданский контроль // Независимое военное обозрение. – URL: http://www.nvo.ng.ru/concepts/2006-02-10/4_control.html.

³ См.: Гражданский контроль почти невиден // Независимое военное обозрение – URL: http://www.nvo.ng.ru/concepts/2006-04-21/1_control.html.

⁴ См.: Силовики обзаведутся общественным контролем над самим собой // Независимое военное обозрение – URL: http://www.nvo.ng.ru/wars/2006-08-11/1_siloviki.html.

функции Общественной палаты, но на более конкретном и характерном для каждого ведомства уровне¹.

Суммируя, можно отметить некоторые тенденции в процессе формирования демократического контроля в Российской Федерации. Следующие тенденции довольно отчетливо выражены в реформировании сектора безопасности:

Во-первых, наличие старых советских механизмов контроля, основанных на партийно-номенклатурной основе, подверженных некоторым реформам и используемых в современной России.

Во-вторых, заметное развитие общественного контроля и поддержка государством участия гражданского общества в демократическом контроле над сектором безопасности.

В-третьих, раздел Министерства обороны и Генерального штаба вооруженных сил привел к конкуренции за влияние на Президента, Государственную Думу при процессе принятия решений.

Демократический контроль над сектором безопасности находится на стадии своего формирования, он прошел основные этапы. Исходя из масштабов страны и политических процессов, политического курса нынешнего руководства можно прогнозировать, что в течение 7–10 лет формирование демократического контроля будет выполнено, скорее всего, оно завершится с окончанием военных реформ в стране.

Литература

1. Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. // Независимая газета. – М., 2000. – 22 апреля.

2. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. №1300 (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. №24) // Российская газета. – М., 2000. – 18 января.
3. Федеральный закон от 6 февр. 1997 г. №27-ФЗ “О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. – М., 1997. – №6. – Ст. 711.
4. Армия в политической системе общества / Сост. Н.Н. Беляков // Клуб “Реалисты”; Инф.-аналит. бюллетень. – М., 1996. – 107 с.
5. Георгиев В., Мясников В. Минобороны и Генштаб разводят по разным углам // Независимое военное обозрение. – 06.02.2004. – URL: http://nvo.ng.ru/concepts/2004-02-06/5_zatynaiko.html.
6. Гражданский контроль над вооруженными силами: иностранный опыт и специфика России (материалы ТАСИС-проекта 1997–1998 гг.) / Под общ. ред. Г. Хагены и А. Савинкина. – М.: Русский путь, 1999. – 240 С.
7. Демуренко А.В. Гражданско-военные отношения в России: чему можно поучиться у Запада // Первая годовщина со дня подписания Основопологающего акта Россия – НАТО: итоги и перспективы. Матер. междунар. конф., 19–20 июня 1998 г., Москва. – М., 1999. – С. 138–148.
8. Крамар В. Гражданский контроль за военной реформой // Независимое военное обозрение. – 28.11.2003. – URL: http://nvo.ng.ru/notes/2003-11-28/8_control.html.

¹ Там же.