

Ковалев А.А. ©

Кандидат политических наук, Санкт-Петербург

МЕХАНИЗМ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация

Статья посвящена вопросам функционирования механизма гражданского контроля над сферой обеспечения военной безопасности. По мнению автора, требования секретности объективно ограничивают возможности гражданского общества по демократическому контролю за органами обеспечения военной безопасности. Сфера гражданского контроля ограничивается преимущественно вопросами социальной и правовой защиты военнослужащих.

Ключевые слова: гражданское общество, демократический контроль, военная безопасность, правовое государство.

Важным компонентом в контексте обеспечения военной безопасности выступает механизм гражданского контроля, который в нашей стране находится в стадии становления, что неоднократно обсуждалось учеными, политиками и военными экспертами. Не было такого контроля ни во времена Российской империи, ни в советское время. Так, контроль над Вооружёнными Силами СССР осуществлялся по следующим основным направлениям:

1) политический контроль - по линии политорганов, через партийные, комсомольские и профсоюзные организации, которые надёжно курировало Главное военно-политическое управление СА и ВМФ, работавшее на правах отдела ЦК КПСС;

2) административный контроль – по командно-административной линии осуществлял отдел административных органов ЦК КПСС;

3) правовой контроль – по линии военной прокуратуры и органов госбезопасности.

Очевидно, что в СССР имел место государственно-политический контроль, а не гражданский. Между тем, вопрос развития механизма гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти, реализующих свои полномочия в военной сфере, является весьма актуальным. Это касается и контроля в области соблюдения прав и свобод военнослужащих, финансового и юридического контроля в структуре Министерства обороны РФ, реорганизации и модернизации Вооруженных Сил РФ и многих других важных направлений.

В общетеоретическом смысле *гражданский контроль* – это общественное правовое явление, совершенствующее систему политического управления. В конкретном смысле, гражданский контроль - это контроль над деятельностью органов власти, осуществляемый гражданами и общественными объединениями [14, с.218]. Идея гражданского участия предполагает включение или вовлечение управляемых в процесс управления общественными делами [2, с.72-73] и обусловлена всей историей становления гражданского общества, которая охватывает десятки столетий от отдельных его элементов в античном мире до современных демократических политических систем. Каждая историческая эпоха задавала свои масштабы пространства человеческой свободы, формулировала свой идеал гражданского общества и создавала соответствующие предпосылки для его практической реализации.

Исторически понятие «гражданское общество» восходит к семье латинских слов *civis*, *civilis*, *civitas* (гражданин, гражданский, город, государство) [7, с.179-180], с чем связаны

такие аспекты гражданского общества, как гражданство, гражданские обязанности и добродетели, цивилизованное поведение.

Со времен Платона [5] античная философская мысль размышляла о совершенном человеке и совершенном государстве. Философ закладывает в своих трудах теоретическую основу гармоничного состояния общества, отмечает важность распределения функций между его членами, при этом он не противопоставляет общество государству, а пытается сформулировать принцип устойчивого развития, что на наш взгляд является наиболее ценным в концепции Платона.

С точки зрения Аристотеля «государство есть не что иное, как совокупность граждан, гражданское сообщество» [1], а «гражданином по преимуществу является тот, кто обладает совокупностью гражданских прав» [1]. Главным достоинством гражданина служит честь, предполагающая способность самостоятельного участия в делах полиса. И гражданин с его правами - обязанностями и политическое целое, в равной мере взаимообуславливают друг друга.

В эпоху Римской империи в речах оратора Марка Тулия Цицерона впервые формулируется понятие общества (лат. *civitas*) как совокупности граждан (лат. *civis*). Родство понятий «гражданин» (*civis*) и «гражданский», «культурный» (*civilis*) впоследствии дало рождение понятию цивилизации. При этом римская трактовка гражданства (*citizenship*) делает акцент на ценностях свободы, либеральности, милосердия, доброжелательности, мира и ярко выраженных личных достоинствах римских граждан, их приязни друг другу. Гражданин – это, прежде всего, *persona*, имеющий все права собственности, способный вступать в законные брачные отношения и в различные союзы.

Новые возможности взаимодействия гражданина и политической власти удается обрести с созданием наций как относительно закрытых территориальных политий Нового времени. Концепции Николо Макиавелли, Томаса Гоббса, Жан-Жака Руссо, Джона Локка, Шарля Луи Монтескье, Иммануила Канта, Вильгельма Гумбольдта, Бенджамена Константа, Иеремии Бентама, Георга Вильгельма Фридриха Гегеля, Алексиса де Токвиля и других выдающихся мыслителей открыли новую страницу в развитии представлений о гражданском обществе. У Николо Макиавелли гражданское общество предстает совокупностью противостоящий интересов - классовых, сословных, партийных. Английский философ Томас Гоббс [5] в рамках учения о государстве впервые употребляет понятия «гражданское общество» и «общественный договор», в его трудах появляются понятия «гражданин», «гражданский закон» и «гражданское право».

Джон Локк и французский просветитель Шарль Луи Монтескье [10] придали гражданскому обществу приоритет перед государством, полномочия которого должны быть четко очерчены. Согласно Локку, общество предшествует государству, которое образуется на основе существующих в естественном состоянии общественных отношений [9]. Подходы Локка выступают одной из базовых основ современной концепции правового государства и гражданского общества.

Жан-Жак Руссо [12] в «Теории общественного договора» проводит четкое разграничение сфер государства и общества. Первое образуют подданные, второе - граждане. В сфере государства господствует единство и власть, в сфере граждан - соучастие и самоорганизация, ограниченная подчинением закону.

В XVIII и XIX вв. идея гражданского общества охватили всю Европу. Гегель считал, что гражданское общество составляют, во-первых, отдельные индивиды, имеющие свои частные интересы, и, во-вторых, образуемые индивидами различные общности - сословия, корпорации, объединения, товарищества, выражающие групповые интересы определенных категорий населения. При равных правах и свободах все вышеназванные субъекты, носители воли и интересов вступают во взаимоотношения, зачастую выливающиеся в борьбу и эдикты, поэтому все взаимоотношения регулируются государством.

Согласно А. де Токвилю, гражданское общество, в отличие от государства, - это сфера, для которой характерны не принуждение, а добровольный выбор, авторитет морали, а

не власти. При этом он не противопоставляет одно другому как доброе и злое начало, а напротив, подчеркивает плодотворность их взаимодействия при условии, что государство является демократическим.

Эти представления послужили в дальнейшем основой для формирования научных представлений о гражданском обществе в XX и XXI вв. В наиболее сжатом виде *логику этих концепций можно выразить следующим образом: естественное состояние - общественный договор - гражданское, общественное, политическое состояние.*

Учитывая значительный объем исследований на тему развития идеи гражданского общества, мы можем констатировать, что впоследствии гегельянская традиция способствовала формированию общеметодологических подходов к проблеме, локковская - ее политическому и юридическому анализу гражданского общества, токвилевская стала теоретической и практической основой для исследований конкретной структуры гражданского общества.

Расходясь иногда в оценке тех или иных деталей, современные зарубежные авторы едины в главном - в понимании *гражданского общества как совокупности автономных от государства социальных отношений, институтов и ассоциаций, создаваемых свободными и ответственными индивидами для защиты своих интересов.*

Примечательно, что до сих пор контекст, в котором понятие гражданского общества в концепциях российских мыслителей обретало бы практический смысл, остается неясным. Есть мнение, что Николай Карамзин первым опубликовал термин «общественность» в 1791 году в «Письмах русского путешественника» [3]. Термин используется им для обозначения особого качества человеческой солидарности - «духа общественности», или «мудрой связи общественности» [6]. Однако более поздние исследования показали, что впервые это слово использовал Александр Радищев в тексте 1789 года, имея в виду общественное мнение. Но так сложилось, что идеи гражданского общества в России в период XVIII - начала XX вв. разрабатывались главным образом юристами-государствоведами в рамках социологии права и представителями других общественных наук в русле либерального направления.

Анализ различных подходов позволяет сделать вывод, что *гражданское общество имеет очень сложную структуру. В рамках либеральной традиции оно включает хозяйственные, экономические, семейно-родственные, этнические, религиозные и правовые отношения, а также не опосредованные государством политические отношения между индивидами как первичными субъектами власти, партиями, группами интересов и т.д. В гражданском обществе в отличие от государственных структур преобладают не вертикальные (подчиненности), а горизонтальные связи - отношения конкуренции и солидарности между юридически свободными и равноправными партнерами. В рамках модели корпоративизма гражданское общество предусматривает господство функционального представительства над партийно-территориальным; смешанную корпоративно плюралистическую систему организации «заинтересованных групп»; «государство социальных инвестиций», делегирующего часть своих полномочий институтам гражданского общества, функциональным ассоциациям; использование стратегии «согласования интересов» в отношениях между государством и институтами гражданского общества.*

Таким образом, принципиальным признаком, по которому можно судить о возможностях развития гражданского общества в той или иной стране, является способность ее населения к самоорганизации [8], но только в положительном значении данного понятия.

Одним из ключевых направлений деятельности институтов гражданского общества является гражданский контроль, который, как проявление социального контроля, является тем механизмом, который способен предотвращать появление негативных, разрушающих явлений в общественной системе или своевременно реагировать на них, совершенствуя и преобразуя эту систему, выводя ее на новые качественные уровни и этапы развития. Гражданский контроль над сферой обеспечения военной безопасности представляет собой такую систему военно-гражданских отношений, которая исключает возможность

доминирования военной машины над обществом, навязывания ему свойственной этой машине ценностей и интересов [4].

Наличие института гражданского контроля над сферой обеспечения военной безопасности в разных странах имеет свои особенности. Гражданско-военные отношения в современных государствах по нашему мнению делятся на три основных типа: 1) гражданско-военные отношения, основанные на согласии военных, политической элиты и гражданского населения; 2) гражданско-военные отношения, основанные на четком разделении военных и гражданских институтов; 3) гражданско-военные отношения конфликтного типа, характерные для переходных политических режимов.

Исследователи выделяют несколько моделей гражданского контроля над военной сферой. Так, «американская» модель гражданского контроля отличается большим числом общественных организаций граждан, отстаивающих экономические и политические права военнослужащих. Вооруженные силы рассматриваются как опора гражданской политической власти в правовом демократическом государстве. Важнейшим законодательным актом в этой сфере является «Закон об использовании вооруженных сил против гражданских беспорядков», который запрещает оказание любого содействия со стороны армии гражданским властям в их усилиях по восстановлению и поддержанию законности и правопорядка, выходящего за рамки Конституции.

«Британскую» модель гражданского контроля отличает формальное признание статуса Главнокомандующего за королевой. Фактически за разработку военной политики и ее реализацию отвечает Комитет обороны во главе с премьер-министром. В военное время Комитет осуществляет общее руководство армией. Сумму военных бюджетов страны утверждает Палата лордов.

В рамках «японской» военной сферой управляет Совет национальной безопасности, Управление национальной обороны и Комитет начальников штабов. Все высшие руководящие должности в Управлении национальной обороны занимают гражданские лица.

Ядром немецкой системы гражданского контроля является парламентский контроль над бундесвером. Парламент заслушивает доклады министра обороны, а парламентская комиссия контролирует военный бюджет страны на всех этапах, включая его реализацию. Кроме того, установлен специальный институт уполномоченного бундестага вооруженных сил, который избирается парламентом сроком на 5 лет и подчиняется только бундестагу, обладая большими полномочиями [4].

Существенно затрудняет гражданский контроль над военной сферой в Российской Федерации наличие перечня сведений составляющих государственную тайну, в том числе в военной области, *практически блокирующего возможность гражданского контроля*. Так, в настоящее время, согласно Закону Российской Федерации «О государственной тайне» [11], в Перечень сведений, составляющих государственную тайну, включены: 1) сведения в военной области: о содержании стратегических и оперативных планов, документов боевого управления по подготовке и проведению операций, стратегическому, оперативному и мобилизационному развертыванию Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, предусмотренных Федеральным законом «Об обороне», об их боевой и мобилизационной готовности, о создании и об использовании мобилизационных ресурсов; о планах строительства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск Российской Федерации, о направлениях развития вооружения и военной техники, о содержании и результатах выполнения целевых программ, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию и модернизации образцов вооружения и военной техники; о разработке, технологии, производстве, об объемах производства, о хранении, об утилизации ядерных боеприпасов, их составных частей, делящихся ядерных материалов, используемых в ядерных боеприпасах, о технических средствах и (или) методах защиты ядерных боеприпасов от несанкционированного применения, а также о ядерных энергетических и специальных физических установках оборонного значения; о тактико-технических характеристиках и возможностях боевого

применения образцов вооружения и военной техники, о свойствах, рецептурах или технологиях производства новых видов ракетного топлива или взрывчатых веществ военного назначения; о дислокации, назначении, степени готовности, защищенности режимных и особо важных объектов, об их проектировании, строительстве и эксплуатации, а также об отводе земель, недр и акваторий для этих объектов; о дислокации, действительных наименованиях, об организационной структуре, о вооружении, численности войск и состоянии их боевого обеспечения, а также о военно-политической и (или) оперативной обстановке; а также сведения в области экономики, науки и техники, сведения в области внешней политики и экономики, сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, в области противодействия терроризму, где, в частности предусмотрена защита сведений о расходах федерального бюджета, связанных с обеспечением обороны, безопасности государства и правоохранительной деятельности в Российской Федерации.

Таким образом, *Закон о государственной тайне, по сути, устанавливает прямой запрет на распространение вообще каких-либо сведений в сфере обеспечения военной безопасности и осуществление гражданского контроля над военными расходами.*

Нельзя не признать и то, что сегодня процесс институционализации гражданского контроля над обеспечением военной безопасности постепенно развивается и в России, производятся попытки формирования нормативно-правовой базы, закрепляющей механизмы названного вида контроля.

Систему гражданского контроля предлагается строить на принципах всеохватности, всеобщности, гласности, обязательности, многообразия форм и признания органов гражданского контроля законными представителями определенного круга лиц, выступающих в защиту общественных интересов [13].

Проблемы становления гражданского контроля в военной сфере является прямым следствием неразвитости институтов гражданского общества в России. Хотя в отечественной науке постоянно ведется активное обсуждение сущности и особенностей функционирования гражданского общества и его значения для современного общественного развития.

Гражданский контроль в контексте обеспечения военной безопасности выражается в существовании не декларируемых, а реальных механизмов общественного влияния на государственные институты. Механизмы реализации гражданского контроля в данной области с точки зрения функционирования в обществе особых институтов, опосредующих «общественное мнение» должны включать:

а) рассмотрение организационных форм и процедур участия граждан в процессах обеспечения военной безопасности;

б) рассмотрение требований к процедурам и результатам деятельности других позиционеров, участвующих в реализации обеспечения военной безопасности (в частности, государственных органов), со стороны «рядовых» граждан, их организаций и сообществ.

Можно выделить следующие возможные формы участия граждан в процессах реализации гражданского контроля в сфере обеспечения военной безопасности:

- выборы Президента, депутатов Парламента и местных органов представительной власти - форма делегирования гражданами своих полномочий (в том числе в области военной безопасности) государственным органам, которые, во-первых, имеют собственные функции в обеспечении военной безопасности, а, во-вторых, делегируют полномочия далее – органам исполнительной власти;

- обеспечение участия граждан в существующих институциональных органах, выражающих «общественное мнение» (политических партиях и организациях, профессиональных и региональных обществах и др.), – форма промежуточного характера между представительной демократией и демократией участия;

- форма прямого участия «с совещательным голосом», в которой отдельные граждане могут участвовать в самых разнообразных процессах – обсуждения проектов конкретных решений, и в процессах их проведения в жизнь, и в процессах общественного мониторинга и

экспертизы, в процессах обсуждения открытых программных документов в печатных СМИ и Сети Интернет;

- форма прямого участия граждан в принятии важнейших конкретных решений с правом «решающего голоса» в референдумах по важнейшим общеполитическим вопросам, связанным с военной безопасностью;

- независимый мониторинг и экспертиза гражданским научно-экспертным сообществом военных опасностей и угроз;

- создание практики защиты гражданами своих жизненных интересов в суде – в том числе по вопросам, входящим в сферу военной безопасности, в том числе по вопросам, относящимся к секретности (необходимы специальные процедуры).

В случае возможности реализации перечисленных форм гражданского контроля система обеспечения военной безопасности способна выполнять свои функции на более высоком качественном уровне.

Подводя итог нашим рассуждениям, хотелось бы подчеркнуть следующее. В современных российских реалиях имеет место асимметричность развития составляющих демократического гражданского контроля над сферой обеспечения военной безопасности. Процесс становления гражданского общества в России происходит крайне медленно, а уровень гражданской активности граждан является низким. Требования секретности объективно ограничивают возможности гражданского общества по демократическому контролю за органами сектора военной безопасности. Сфера его деятельности ограничивается преимущественно вопросами социальной и правовой защиты военнослужащих, формирования бюджета в части материально-технического обеспечения и оплаты труда личного состава субъектов сферы военной безопасности.

Литература

1. Аристотель. Политика // Аристотель. Соч. в 4 т. (Философское наследие), Т. 4. М., 1984. - 644 с.
2. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М., 1990. - 351 с.
3. Виноградов В. В. Очерки по истории русского литературного языка XVII-XIX вв.: пособие для высш. пед. учеб. заведений / В. В. Виноградов. – 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Госпедизд, 1938. - 448 с.
4. Демократический контроль над военной сферой в России и странах СНГ / Под ред. А.И. Никитина. - М.: Изд-во «Эслан», 2002. - 248 с.
5. История философии: Учебник для вузов /В.Ильин.- СПб.: ПИТЕР, 2003. - 732 с.
6. Карамзин Н. Письма русского путешественника. Письма от 31 июля и 6 августа 1789 года. - Л.: Наука, 1987. - 478 с.
7. Латинско-русский словарь /Авт. Сост. К.А. Тананушко. - М.: ООО «Издательство АСТ»; Минск, «Харвест», 2002. - 1040 с.
8. Левин И.Б. Гражданское общество на Западе и в России. // ПОЛИС, 1996, № 5, с. 107-119.
9. Локк Дж. О государственном правлении //Локк Д. Избранные произведения. Т.2. - М.: Соцэкгиз, 1960.
10. Монтескье Ш. О духе законов. (Из классического наследия). - М.: Мысль, 1999. - 632 с.
11. О государственной тайне. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. N 5485-1
12. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. - М.: Канон-Пресс, Кучково поле, 1998. - 416 с.

Статьи из журналов и газет

13. Давтян Д.В. Гражданский контроль как механизм обратной связи в процессе взаимодействия власти и общества. //Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - 2012. - № 7-2. - С. 52-54.
14. Кривец А.П. К вопросу о гражданском контроле в современной России как механизме взаимодействия власти и общества // Научные ведомости Белгородского государственного университета. серия: история. политология. - 2010. №16. - С.216-223.