



ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ УКРАИНЫ

Виталий ПОДОЛЬСКИЙ,

соискатель кафедры административного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

This article is devoted to the analysis of the main forms and methods of the democratic civil control over the Armed Forces of Ukraine.

By the analysis of the current legislation of Ukraine, we study a system of entities that carry out democratic civil control over the Armed Forces of Ukraine, their powers and features of activity. Also in this article as a result of short description of foreign experience some recommendations are formulated to direction of development of democratic civil control above the Armed Forces of Ukraine.

Key words: democratic civil control, military organization, Armed Forces, Armed Forces of Ukraine, ministry of defence, general headquarters, public council.

Аннотация

Статья посвящена анализу основных форм и способов осуществления демократического гражданского контроля над Вооруженными Силами Украины.

Путем анализа действующего законодательства Украины изучается система субъектов, которые осуществляют демократический гражданский контроль над Вооруженными Силами Украины, их полномочия и особенности деятельности. Также в статье в результате краткого описания зарубежного опыта сформулированы некоторые рекомендации по направлению развития демократического гражданского контроля над Вооруженными Силами Украины.

Ключевые слова: демократический гражданский контроль, военная организация, вооруженные силы, ВС Украины, министерство обороны, генеральный штаб, общественный совет.

Постановка проблемы. Научные исследования в сфере осуществления контроля над Вооруженными Силами Украины (далее – ВС Украины) являются неотъемлемой составляющей формирования Украины как суверенного, демократического, социального и правового государства. Несмотря на важность процесса такого контроля, вопросы проведения подобной деятельности изучаются недостаточно, хотя и должны подниматься в контексте развития демократии в Украине, налаживания механизмов реализации гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что вопрос демократического гражданского контроля в последнее время затрагивается в контексте развития демократии в Украине и постепенного налаживания вышеуказанных механизмов, предусмотренных Конституцией Украины.

Вопросы осуществления демократического гражданского контроля за вооруженными силами в целом и ВС Украины в частности изучаются и находят своё дальнейшее развитие в работах таких отечественных и зарубежных теоретиков, как

В.А. Липкан, Х.П. Ярмаки, И.А. Храбан, М.Ф. Гацко и других.

Целью статьи является определение актуальных проблем организации и правового обеспечения демократического гражданского контроля над ВС Украины на основе изучения законодательства Украины, зарубежного опыта, работ отечественных и зарубежных ученых. Достижение цели обеспечивается путем выяснения сущности демократического гражданского контроля над ВС Украины, определения субъектов контроля и форм его осуществления, краткого рассмотрения особенностей организации демократического гражданского контроля над вооруженными силами в зарубежных странах, определения условий улучшения подобной деятельности в Украине.

Изложение основного материала. Вопросы эффективного контроля над вооруженными силами исследуются во многих зарубежных странах. Выражение «демократический контроль вооруженных сил» понимается зарубежными экспертами как подчинение вооруженных сил демократически избранному руководству: организация, применение вооруженных сил, определение во-

енных потребностей должны находиться под контролем демократического управления и рассматриваться законодательной властью при поддержке народа. Военные сила и мощь непременно должны согласовываться с политическими целями и экономической базой государства [12, с. 11; 15].

В научной литературе контроль определяется как проверка или наблюдение за объектом контроля для получения полной информации о процессах, происходящих на нем, в том числе путем использования права оперативного вмешательства в деятельность объекта.

В Стратегии национальной безопасности Украины введение эффективного государственного и общественного контроля обозначается одним из ключевых условий достижения целей и заданий политики национальной безопасности. Вопросы контроля над ВС Украины регулируются Законом Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства», закрепляющим понятие демократического гражданского контроля, его задания, систему субъектов контроля, особенности отдельных его ви-



дов, принципы и гарантии осуществления [2; 3].

Согласно ст. 1 Закона, демократический гражданский контроль над Военной организацией – комплекс правовых, организационных, информационных мероприятий по обеспечению соблюдения законности и открытости в деятельности составляющих Военной организации, содействию их деятельности и выполнению возложенных на них функций, укреплению государственной и военной дисциплины.

Формы гражданского контроля над вооруженными силами различны и зависят от предмета, целей, субъектов контроля и других обстоятельств. Так, к примеру, О.Ф. Андрийко и В.М. Гарашук к основным формам контроля относят проверки, ревизии, анализ информационных материалов, истребования отчетов и ознакомление с ними [8; 9].

Согласно Закону Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» основными уровнями контроля над ВС Украины являются парламентский контроль, контроль со стороны Президента Украины, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, судебный и общественный контроль. Субъектами контроля согласно ст. 6 Закона есть Верховная Рада Украины, Уполномоченный Верховной Рады по правам человека, Президент Украины, Совет национальной безопасности и обороны Украины, Кабинет Министров Украины, центральные и местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, прокуратура, судебные органы, граждане и общественные организации, средства массовой информации. Рассмотрим возможности и особенности осуществления контроля над ВС Украины отдельными субъектами.

Исходя из положений Конституции Украины и ст. 8 Закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства», определяя основы национальной безопасности, организацию Вооруженных Сил, расхо-

ды на обеспечение оборонных вопросов, рассматривая и утверждая программы военно-политического и военно-технического сотрудничества с другими государствами и межгосударственными союзами, широкие возможности в осуществлении контроля над ВС Украины имеет Верховная Рада Украины, в частности осуществляя постоянный контроль через Комитет по вопросам национальной безопасности и обороны.

Отметим также деятельность Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, в компетенцию которого входит и проверка по своей инициативе, по поручению Верховной Рады или в связи с обращениями граждан общественных организаций соблюдения конституционных прав и свобод лиц, которые подлежат призыву, проходят военную службу, уволены с военной службы, и членов их семей.

Проблемным остается вопрос качества реализации парламентом своих полномочий. Наличие разных парламентских позиций и недостаточность компетенции в делах обороны среди парламентариев – одно из основных препятствий в проведении действенного парламентского контроля во многих странах [12, с. 33–37]. Повышению эффективности такого контроля в Украине может способствовать введение по зарубежному опыту института Уполномоченного Верховной Рады по военным вопросам, основными чертами которого являются независимость от органов исполнительной власти, наличие властных полномочий и механизмов воздействия на органы военного управления в целях защиты прав и интересов военнослужащих [13].

Обратимся к правотворческой практике стран Содружества Независимых Государств. Так, Резолюцией Межпарламентской ассамблеи стран-участниц СНГ от 24.11.2001 № 18–13 принята модель закона о парламентском контроле военного устройства государства, которая четко определяет функции парламента по контролю военной организации стран-участниц и предлагает введение института парламентского упол-

номоченного по делам военной организации [12; 14].

Важной составляющей системы гражданского контроля является президентский контроль. Президент Украины согласно п. 10 ст. 106 Конституции Украины, разделу III Закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» осуществляет контроль за ВС Украины непосредственно или через Совет национальной безопасности и обороны Украины, а также через созданные при необходимости вспомогательные службы.

Существенное значение имеет и контроль со стороны органов исполнительной власти. Так, Кабинету Министров Украины подотчетны и подконтрольны все центральные органы исполнительной власти, в том числе и Министерство обороны, которое занимает особое место в системе контроля и реализует контрольные функции как непосредственно, так и через подчиненные органы, осуществляя так называемый внутренний контроль [2; 4].

Одно из основных мест среди механизмов реализации контрольных полномочий Министерством обороны занимает Военная служба правопорядка в ВС Украины как специальное правоохранительное формирование в составе ВС Украины, предназначенное для обеспечения правопорядка в военных частях, учебных заведениях, учреждениях, организациях ВС Украины, предотвращения, пресечения правонарушений в ВС Украины, защиты прав и законных интересов военнослужащих и служащих ВС Украины, защиты имущества ВС Украины от посягательств, участия в противодействии диверсиям и террористическим актам на военных объектах. Эта структура относительно молода (образована в 2002 г.) и имеет ряд проблем в функционировании, однако в последнее время происходят позитивные сдвиги в повышении ее авторитета в системе военно-гражданских отношений в комплексе правоохранительных органов Украины. Согласно приказу Министра обороны Украины от 04.02.2013 № 71



«Об организации руководства Военной службой правопорядка в ВС Украины» руководство формированием осуществляет Министр обороны Украины, тогда как раньше Служба правопорядка подчинялась начальнику Генерального штаба ВС Украины. Считаем, что дальнейшее развитие в этом направлении будет иметь только положительные последствия.

Согласно ст. 19 Закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» граждане Украины участвуют в осуществлении контроля над Военной организацией через представительские органы, общественные организации и путем личного обращения в государственные органы в соответствии с Конституцией и Законом Украины «Об обращении граждан», формируя таким образом сферу общественного контроля.

С целью создания условий для реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными делами в декабре 2005 г. при Министерстве обороны создан консультативный орган – Общественный совет, в состав которого вошли представители общественных, профсоюзных организаций и средств массовой информации, основными задачами которого определены содействие функционированию и развитию ВС Украины, социальной защите военнослужащих и членов их семей, взаимодействие со средствами массовой информации, общественными организациями, участие в проведении экспертизы проектов нормативно-правовых актов и так далее.

Основные направления сотрудничества Министерства обороны и Генерального штаба с общественностью предусмотрены Директивой Министра обороны от 27.04.2009 № Д-13 «О совершенствовании сотрудничества органов военного управления с общественными организациями». Из этих направлений особо отметим такие: изучение общественного мнения в целях своевременного реагирования на предложения и замечания общественных организа-

ций; активизация работы по информированию о программах и приоритетных направлениях деятельности ВС Украины; привлечение представителей общественных организаций к разработке и обсуждению проектов нормативно-правовых актов в сфере государственной оборонительной политики [7].

Направляющими актами также являются Постановление Кабинета Министров от 03.11.2010 № 996 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики», которым утверждены «Порядок проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики» и «Типовое положение об общественном совете при министерстве, другом центральном органе исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, областной, Киевской и Севастопольской городской, районной, районной в гг. Киеве и Севастополе государственной администрации», и приказ Министра обороны от 18.05.2011 № 262 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики в военной сфере» [5; 6]. Целесообразно распространение опыта деятельности Общественного совета при Министерстве обороны на территориальные органы военного управления и создания подобных советов в их структуре.

Важное значение для процесса создания системы гражданского контроля за ВС Украины имеет изучение опыта других государств.

Единственной для всех стран модели гражданского контроля в военной сфере не существует. Так, в Германии к контролирующим органам бундестага относится комитет по обороне, а также Уполномоченный бундестага по делам военнослужащих (имеет отношение к законодательной власти, но не является членом бундестага); во Франции действует специальная независимая контролирующая инспекция для вооруженных сил, подчиненная министру обороны [10; 11]. Обратим внимание и на деятельность Женевского центра демократического контроля

над вооруженными силами, созданного по инициативе Министерства обороны и Министерства иностранных дел Швейцарии в 2000 г. с целью сосредоточения внимания на проблеме контроля над сектором безопасности и обороны [12].

Безусловный интерес представляет опыт стран Центральной и Восточной Европы, где важным шагом стало назначение гражданских лиц на ключевые посты в военных учреждениях, что практикуется в странах развитой демократии и без чего общество и законодательная власть не способны влиять на замкнутый «силовой» истеблишмент [13]. Так, например, в Болгарии министерство обороны было реорганизовано таким образом, что все важные посты стали занимать гражданские.

В свое время в Российской Федерации Комитет Государственной Думы по обороне инициировал проект закона о гражданском контроле над военной организацией, усилившего роль парламента и формально определявшего функции Президента и Правительства, однако этот законопроект, будучи утвержденным к рассмотрению Советом Государственной Думы еще в мае 1997 г., так и не был принят. В Государственной Думе планировалось создать Комиссию гражданского контроля, председателем которой имел бы статус Уполномоченного Государственной Думы по делам военнослужащих [14].

Выводы. Вооруженные Силы являются военным формированием, на которое возлагается оборона Украины, защита её суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности, поэтому функционирование их структуры требует осуществления систематического действенного контроля как со стороны государственных органов, так и общественности.

Наличие контроля со стороны органов государственной власти и общественности, открытость их деятельности, развитость теоретических положений в вопросах контроля и применение их на практике, разнообразие форм контрольной деятельности, четкость методик и критериев оценки деятельности ВС Украины и активный анализ зарубежного опыта



в этом направлении управленческой деятельности – основные условия обеспечения эффективного демократического гражданского контроля над ВС Украины. Следует также подчеркнуть значение контроля для улучшения отношения общества к ВС Украины, обеспечения соблюдения прав человека. Что касается последнего, то здесь может быть целесообразным введение по опыту зарубежных стран института Уполномоченного Верховной Рады по военным вопросам.

Необходимо подчеркнуть, что существенной является и реализация обратной стороны демократического гражданского контроля – повышение ответственности гражданской власти за всестороннее обеспечение ВС Украины.

Подытоживая, отметим, что ВС Украины являются объектом контролирующего воздействия со стороны различных субъектов. Поэтому следует обратить особое внимание на один из принципов надлежащего управления – ответственность или согласованность – который предполагает необходимость согласования политик, внедряющихся различными органами на разных уровнях управления, с целью эффективной их реализации, и презюмирует ответственность органов управления при выполнении порученных им задач в контексте реализации комплексных программ развития. Принципиально важное значение это положение имеет для организации и осуществления демократического гражданского контроля над ВС Украины, обеспечения его эффективности и достижения целей.

Список использованной литературы:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46.
3. Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» від 12.02.2007 № 105 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11.
4. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України» від 06.04.2011 № 406/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84.
6. Наказ Міністра оборони України від 18.05.2011 № 262 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у військовій сфері» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=social_council&sub=n_262_2011.
7. Директива Міністра оборони України від 27.04.2009 № Д-13 «Про вдосконалення співпраці органів військового управління з громадськими організаціями» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=social_council&sub=d13.
8. Андрійко О. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
9. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
10. Демократический контроль и военный порядок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nasledie.ru/voenpol/14_2/article.php?art=38.
11. Иваницкий Г., Морозов П. Парламентский контроль над бундесвером // Зарубежное военное обозрение. – 1998. – № 2. – С. 10–12.
12. Контроль та управління: актуальність парламентського контролю над сектором безпеки та його реформування : зб. ст. з фундамент. аспектів парлам. контролю над сектором безпеки / Г. Борн, Ф. Флурі, С. Ланн. – К. : Задруга, 2005. – 179 с.
13. Полтораков О. Демократичний контроль над сектором безпеки в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niisp.gov.ua/articles/108>.
14. Гапеева О., Гозуватенко Г., Мацевко Т. Становлення інституту цивільного демократичного контролю над армією в Російській Федерації // Схід. – 2011 – № 3 (110).
15. Храбан І.А. Цивільний контроль над збройними силами в демократичній державі (досвід США і проблеми України) : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Київ. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 1999. – 20 с.