УДК 337.035 (470)

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ЦИВІЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД АРМІЄЮ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

ОЛЬГА ГАПЕЄВА,
науковий співробітник Наукового центру Сухопутних військ Академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного, м. Львів

ГАЛИНА ГОЗУВАТЕНКО,
науковий співробітник Наукового центру Сухопутних військ Академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного, м. Львів

ТАРАС МАЦЕВКО,
начальник науково-дослідної лабораторії Наукового центру Сухопутних військ Академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного, м. Львів

У статті розглянуто процес становлення цивільного демократичного контролю над Збройними силами Російської Федерації, визначено фактори впливу на формування політичної моделі цивільно-військових відносин, які пов'язані з трансформацією загроз та викликів сучасності, тенденціями розвитку геополітичної обстановки, проведенням військової реформи, участі в локальних конфліктах та спроможністю захисту національних інтересів держави й забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: *цивільний демократичний контроль, військова організація, держава, Збройні сили України.*

Постановка проблеми. Важливе місце в підтриманні військової безпеки в демократичних правових державах, а також країнах, які прямують до демократії, проголошують своїм пріоритетом демократичні цінності, займає питання діяльності інституту цивільного демократичного контролю над військовою організацією.

6 грудня 1994 року на зустрічі держав та урядів держав - учасників Наради з безпеки та співпраці в Європі на вищому рівні (м. Будапешт) було прийнято "Кодекс поведінки, що стосується військово-політичних аспектів безпеки" (далі - Кодекс), у якому задекларовано принципи, що визначають роль збройних сил в демократичному суспільстві.

Зокрема, пункти 20 і 21 Кодексу визначають демократичний політичний контроль над військовими і збройними силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією як незамінний елемент стабільності й безпеки, який має сприяти інтеграції збройних сил із громадянським суспільством в якості важливого прояву демократії. Відповідно до Кодексу, кожна держава-учасник повинна постійно забезпечувати й підтримувати ефективне керівництво й контроль над своїми військовими і збройними силами, а також силами безпеки з боку конституційних установлених органів влади, що володіють демократичною легітимністю.

Інший нормативний документ - Модельний закон "Про парламентський контроль над військовою організацією держави" був прийнятий на вісімнадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав - учасниць Союзу Незалежних Держав у серпні 2001 року. Пункт 2 статті 1 вищевказаного документу визначає, що парламентський контроль над військовою організацією держави є центральним компонентом демократичного цивільного контролю й трактується як діяльність зі створення й забезпечення адекватного застосування системи правових й адміністративних заходів, що здійснюється парламентом у взаємодії з іншими органами державної влади й інститутами громадянського суспільства.

Зауважимо, що певний досвід упровадження цивільного контролю над військовою організацією держави накопичено і в нашій державі. Так, Верховною Радою України в 2003 році був прийнятий закон "Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією і правоохоронними органами держави". Законом передбачається призначення на посаду міністра оборони і на інші керівні посади в Збройних силах України й військових формуваннях, а також у правоохоронних органах цивільних осіб. Для здійснення контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері національної безпеки, оборони й правоохоронної діяльності введена посада представника Верховної Ради України у справах захисту прав військовослужбовців.

Аналіз сучасного стану цивільного демократичного контролю над військовою організацією на пострадянському просторі дає підстави зробити висно-

вок, що, на жаль, не існує єдиного понятійного апарату та єдиних поглядів щодо цієї проблематики, як не існує універсальної політичної моделі цивільного демократичного контролю. У кожній окремій країні колишнього СРСР пріоритети щодо реформування цієї сфери також трактуються по-різному. Щодо існуючих світових базових моделей цивільного демократичного контролю над військовою організацією держави за типологією слід виділити такі: "американська", "британська", "японська", "німецька", "французька" та "балтійська" моделі.

Огляд й аналіз праць, у яких започатковано вирішення проблеми. Необхідність цивільного контролю над військовою організацією закріплена на міжнародно-правовому рівні в документах за участі Російської Федерації. Ряд російських політологів уважають, що протягом XXI ст. становлення інституту цивільного контролю над Збройними силами Російської Федерації стане одним із пріоритетних аспектів внутрішньої політики держави [1, 3, 5]. Слід також зауважити, що в інших державах - членах СНД, окрім Російської Федерації та України, закріплення державного контролю над військовою організацією держави на законодавчому рівні ще не здійснювалось.

Аналіз наукових праць провідних російських військових учених і фахівців щодо запровадження в Російській Федерації цивільного контролю над Збройними силами дає підстави стверджувати, що останнім часом простежується тенденція щодо нових напрямів міждисциплінарних досліджень у суміжних галузях правових, військових і політичних наук [7-9]. Яскравим прикладом служать дослідження в галузі цивільного контролю над військовою організацією держави і за військовою діяльністю держави, що було виконано в рамках міжнародного дослідницького проекту, здійсненого Центром міжнародних і політичних досліджень (Росія) та Женевським центром з демократичного контролю над збройними силами (м. Женева), наукові праці В. В. Серебрянікова, Л. В. Певеня, Є. Є. Грешнової, В. Г. Павлової, А. В. Тітова та інших.

Так, дослідження В. А. Золотарьова свідчать, що надійна система контролю над армією існувала ще в радянський період. Тоді контроль над Збройними силами СРСР здійснювався за трьома такими напрямами:

1) політичний контроль - по лінії політорганів, через партійні, комсомольські й профспілкові організації, якими керувало Головне військово-політичне управління РА і ВМФ, що мало повноваження відділу ЦК КПРС;

2) адміністративний контроль - по командно-адміністративній лінії здійснював відділ адміністративних органів ЦК КПРС;

3) правовий контроль - по лінії військової прокуратури й органів державної безпеки [5].

Дослідження А. В. Кудашкіна стосуються використання "німецької" моделі демократичного цивільного контролю в частині встановлення спеціального інституту парламентського уповноваженого у справах військовослужбовців на зразок уповноваженого бундесверу "для захисту основних прав і як допоміжний орган бундестагу при здійсненні ним парламентського контролю".

Метою статті є визначення факторів, які впливають на формування політичної моделі цивільного демократичного контролю над військовою організацією держави на прикладі Російської Федерації.

Об'єктом нашого дослідження є цивільний демократичний контроль над військовою організацією держави в Російській Федерації. Предметом дослідження є формування політичної моделі цивільного демократичного контролю над Збройними силами Російської Федерації.

Виклад основного матеріалу. Аналіз історичної ретроспективи щодо формування нормативно-правової бази свідчить, що перша спроба законодавчого закріплення інституту цивільного демократичного контролю в Росії відбулась ще 3 червня 1997 року в рамках підготовки проекту Федерального закону "Про цивільний контроль і управління військовою організацією і діяльністю в Російській Федерації".

Наступну спробу ухвалення Федерального закону "Про цивільний контроль і управління військовою організацією і діяльністю в Російській Федерації" було зроблено через три роки - у 2000 році. Але законопроект був відхилений як через свою недосконалість, так і внаслідок відсутності підтримки з боку Президента Російської Федерації. Зараз на розгляді в Думі знаходиться наступний законопроект із цього питання. Слід додати, що в Збройних силах Росії проводиться антикорупційна політика в контексті нової антикорупційної політики держави [6].

Водночас, проведений аналіз свідчить, що в жодному нормативно-правовому акті Російської Федерації не тільки не закріплений юридичний зміст терміна "цивільний контроль", але й відсутній Федеральний закон, який регламентує питання цивільного контролю у військовій сфері, хоча необхідність установлення дієвого цивільного контролю над військовою організацією визнається на всіх рівнях [8, 9].

Хоча певні кроки в цьому напрямі вже зроблено. Так, наказом Міністра оборони Російської Федерації від 16 листопада 2006 року № 490 при Міністерстві оборони Російської Федерації була створена Громадська рада, на яку покладено забезпечення взаємодії російських громадян із військовим відомством. Також на вказану раду покладається здійснення суспільного контролю за діяльністю Міністерства оборони Російської Федерації; проведення суспільної експертизи проектів федеральних законів, що розробляються Міністерством оборони Російської Федерації і проектів нормативних правових актів Міністерства оборони Російської Федерації; участь у розробленні пропозицій щодо реалізації заходів правового й соціального захисту військовослужбовців, осіб цивільного персоналу Збройних сил Російської Федерації та громадян, які звільнені з військової служби, і членів їх сімей. Проте механізм реалізації цих функцій у Положенні про Громадську раду не прописаний [12].

Зазначимо, що на сучасному етапі історичного розвитку Російської Федерації трансформуються погляди керівництва держави щодо політики оборони й національної безпеки. Прийнято нову Стратегію національної безпеки до 2022 року, ідеться про прийняття нової редакції Воєнної Доктрини. Ми згідні з думкою відомого російського соціолога Л. В. Певеня [1, 2], що спроможність захисту національних інтересів держави та забезпечення національної безпеки визначають групу зовнішніх факторів впливу на формування політичної моделі цивільного демократичного контролю над військовою організацією держави.

До внутрішніх факторів ми відносимо такі:

1. Трансформації загроз та викликів сучасності, тенденції розвитку геополітичної обстановки, активіза-

ція військової діяльності Росії на південно-західному напрямі (зокрема нарощування угруповання військ на Північному Кавказі), а також створення Центрально-азіатського району колективної безпеки в рамках Організації договору колективної безпеки. Це призводить до виникнення нових дискусій щодо ролі, місця, кількості Збройних сил, статусу військовослужбовців, способу комплектування Збройних сил.

На нашу думку, ідеться про формування ефективного механізму, який дозволив би привести у відповідність з життєво важливими національними інтересами країни, її геополітичними особливостями і військовою доктриною держави структуру й організацію Збройних сил, здійснити їхню професіоналізацію. На думку В. А. Золотарьова, розвиток цивільно-військових відносин у зв'язку з новою політикою забезпечення національної безпеки Росії повинен стати основним інструментом підвищення престижу й привабливості військової служби, підвищення бойової здатності військ (сил), зміцнення морально-психологічного стану військовослужбовців шляхом відповідного законодавчого закріплення та здійснення організаційно-пропагандистських та виховних заходів.

Однією з основних проблем, пов'язаних зі створенням стійкої системи комплектування Збройних сил РФ військовослужбовцями, що проходять військову службу за контрактом, є вдосконалення цивільно-військових відносин. Дотримання прав людини має стати принциповим положенням, на якому будувалися б взаємини між професійною армією (як частиною держави) і суспільством. У довгостроковій перспективі професійна армія в умовах розвитку демократії й права в суспільних відносинах має стати сполучною ланкою між державою і громадянським суспільством, "…оскільки в ній створюються умови для забезпечення ***соціальних гарантій військової праці***, її пріоритетності, значущості й престижності, створюються сприятливі можливості для саморозвитку й самоствердження особистості кожного воїна" [1].

2. Проведення військової реформи, яка передбачає суттєве зниження чисельності Збройних сил Російської Федерації. Зокрема, передбачається зменшити до 2012 року склад військової організації до одного мільйона військовослужбовців. За прогнозами, найбільше скорочення чисельності припаде на офіцерський корпус - за планом, це скорочення налічуватиме 150 тис. осіб. Безумовно, організаційні заходи породжують як службову невизначеність військовослужбовців, так і проблеми щодо їх подальшого працевлаштування після звільнення в запас, викликають незадоволення діями уряду та його політикою в соціальній сфері, наслідком якої є погіршення соціально-економічного становища та якості життя військовослужбовців [13, 14].

Аналіз політологічних досліджень щодо соціального захисту військовослужбовців Російської армії свідчить, що вченими виокремлюються такі чинники, як стагнація соціально-економічного положення сімей військовослужбовців, падіння привабливості військової служби, необхідність удосконалення внутрішніх службових відносин у війську, підвищення ролі структур, призначених для вирішення завдань з формування високого морально-психологічного духу військовослужбовців та здійснення військово-патріотичного виховання [4].

Результати моніторингу Центру політичних досліджень Росії свідчать, що останні 15-17 років характеризуються різким скороченням бюджетних асигнувань в оборонну сферу країни та хронічним недофінансуванням потреб Збройних сил РФ, загостренням проблеми соціально-економічного положення військовослужбовців і членів їх сімей. Аналіз соціологічних досліджень свідчить, що існуюча система взаємовідносин між цивільним суспільством і армією в цей час не задовольняє потреб більшості населення країни, військовослужбовців і членів їх родин [4].

Також слід додати, що на тлі економічного підйому країни в 2004-2008 роках так і не вдалося підвищити престиж армії й привабливість військової служби в російському суспільстві до необхідного рівня. Так, за даними Всеросійського центру вивчення громадської думки в жовтні 2007 р. 40 % опитаних росіян незалежно від соціального походження, політичних пристрастей, приналежності до того або іншого соціального прошарку, рівня доходів і місця проживання визнали, що сім'ї військовослужбовців зараз живуть бідно, нижче середнього російського рівня. Більшість - 58 % - росіян вважають, що соціально-економічне становище військовослужбовців має бути вищим за загальноросійський середньостатистичний рівень [4].

3. Фактор ставлення до армії.

Аналіз досліджень громадської думки росіян після закінчення конфлікту в Південній Осетії (серпень 2008 р.) свідчить, що авторитет власних Збройних сил у населення Росії зріс і підвищився інтерес до військової служби. Дані соціологічних досліджень фіксують позитивну зміну громадської думки в Росії по відношенню до власної влади й армії [11].

Водночас у російському суспільстві протікають більш складні процеси, які є віддзеркаленням не ситуативно-емоційних, а інтегральних оцінок. На основі опитування курсантів вищих навчальних закладів групою російських політологів був виконаний аналіз щодо ставлення до армії в контексті становлення інституту цивільного контролю. Наведемо основні з них:

1) близько 70 % опитаних вважають армію - "утриманцем суспільства", 13 % - "гарантом Конституції", 11 % - "армією-захисницею";

2) у суспільстві знижується рівень патріотизму, що знаходить своє віддзеркалення і в Збройних силах РФ. 70 % опитаних офіцерів уважають низьким рівень патріотизму в суспільстві, 16 % вважають його середнім і 4 % - високим. Серед самих військовослужбовців 60 % вважають рівень патріотизму низьким, 31 % - середнім і лише 9 % - високим;

3) існує об'єктивна необхідність створення позитивного іміджу збройних сил з метою формування громадської думки - 73 % [11].

Одним із ключових напрямів цивільного контролю в цьому контексті є боротьба за громадську думку. З метою формування позитивного іміджу Збройних сил ученими Росії виокремлюються такі чинники, як необхідність удосконалення внутрішніх службових відносин в армії, підвищення ролі структур, призначених для вирішення завдань щодо формування високого морально-психологічного духу військовослужбовців та здійснення військово-патріотичного виховання [15].

На думку В. К. Новика, "…цілеспрямоване конструювання іміджу армії з боку держави є малопомітним" [15]. Щоправда, Громадська рада при Міністерстві

оборони Російської Федерації (про створення й функції якої йшлося вище), зважаючи на уроки й висновки з російсько-грузинського конфлікту в Південній Осетії (2008 р.), спільно з комісією Громадської ради з політики безпеки і проведення суспільної експертизи проектів федеральних законів та інших нормативних правових актів, що розробляються в Міноборони Росії, винесла рішення щодо розгляду питання "Про формування позитивного іміджу Збройних сил РФ за кордоном у рамках здійснення комплексного інформаційно-психологічного протиборства силам і засобам психологічної війни". Отже, ідеться про формування не тільки внутрішнього, але й зовнішнього позитивного іміджу військової організації держави.

Висновки

Підсумовуючи проведене нами дослідження, зазначимо, що нами виділені основні фактори впливу на процес становлення політичної моделі системи цивільного демократичного контролю над військовою організацією держави в Російській Федерації. Дослідженням підтверджено, що демократичне управління й контроль над Збройними силами є необхідною універсальною передумовою існування демократичної політичної системи в будь-якій державі. Ця модель формується під впливом сукупності факторів, пов'язаних із трансформацією загроз та викликів сучасності, тенденціями розвитку геополітичної обстановки, проведенням військової реформи, участі в локальних конфліктах та спроможністю захисту національних інтересів держави й забезпечення національної безпеки.

Перспективу наших подальших досліджень ми бачимо у вивченні та аналізі організаційної-пропагандистських та виховних заходів, що здійснюватимуться в Збройних силах Російської Федерації в контексті вдосконалення цивільно-військових відносин та професіоналізації Збройних сил. Вивчення процесу становлення цивільного демократичного контролю над збройними силами Російської Федерації дозволяє більш повно зрозуміти процеси, які протікають у зазначеній країні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Певень Л. Гражданско-военные отношения в современной России: необходимость трансформации / Л. Певень [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.minpol.ru.

2. Корякин В. М. Стратегия социального развития Вооруженных сил России - путь к качественному изменению военно-гражданских отношений / В. М. Корякин, Л. В. Певень // Право в Вооруженных силах. - 2008. - № 1.

3. Возжеников А. В. Национальная безопасность России : методология развития и политика обеспечения / А. В. Возжеников. - М. : Изд-во РАГС, 2002. - С. 4.

4. Итоги мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей в 2007 году : информационно-аналитический и справочный материал. - М. : МО РФ, 2008. - 234 с.

5. Золотарев В. А. Элемент демократии. России предстоит создать свою оптимальную модель гражданского контроля над армией / В. А. Золотарев // Независимое военное обозрение. - 2004. - № 36. - С. 23-27.

6. Мельков С. А. Гражданский контроль над силовиками : что происходит после августа 2008 года / С. А. Мельков [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.minpol.ru.

7. Титов А. В. Политико-правовые основы становления института гражданского контроля над Вооруженными силами Российской Федерации / А. В. Титов [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.minpol.ru.

8. Кудашкин А. В. Военное право: понятия, актуальные проблемы направления исследований / А. В. Кудашкин // Российский военно-правовой сборник. - 2004. - № 1.

9. Гацко М. Ф. Правовое обеспечение строительства Вооружённых Сил Российской Федерации / М. Ф. Гацко. - М. : Флинта ; Наука, 2008. - 342 с.

10. Никитин А. И. Демократический контроль над военной сферой в России и странах СНГ / А. И. Никитин. - М. : Еслан, 2002. - 248 с.

11. Гришнова Е. Е. Может ли состояться гражданский контроль в России после вооруженного конфликта в Южной Осетии? / Е. Е. Гришнова [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.minpol.ru.

12. Приказ министра обороны Российской Федерации 16 ноября 2006 г. № 490 г. "Об образовании Общественного совета при Министерстве обороны Российской Федерации" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.redstar.ru.

13. За сокращение армии заплатят командными кадрами // Независимое военное обозрение [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http:/www/nvo.ng.ru.

14. Шевченко Л. Бег без ориентиров : военные реформы в России как фактор развития российских Вооруженных сил / Л. Шевченко [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://flot2017.com.ru.

15. Новик В. К. Имидж современной российской армии глазами молодежи / В. К. Новик, Д. Г. Передня [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.ecsocman.edu.ru.

O. Hapeyeva, H. Hozuvatenko, T. Matsevko

BECOMING CIVIL DEMOCRATIC CONTROL IN ARMY OF RUSSIAN FEDERATION

In the article, becoming civil democratic control is considered above military powers of Russian Federation, certainly the factors of influence in relation to forming of political model of the civilly soldiery relations.

Key words: *democratic civil control, military organization, state, armed Forces of Ukraine.*

© *О. Гапеєва, Г. Гозуватенко, Т. Мацевко*

Надійшла до редакції 28.03.2011