

Н.В.СЫНКОВ

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ (НА ОПЫТЕ НАРОДНО-ОСВОБОДИТЕЛЬНОЙ АРМИИ КИТАЯ)

В статье рассматриваются проблемные вопросы правовой основы осуществления общественного контроля гражданским обществом за финансовой деятельностью вооруженных сил на опыте Народно-освободительной армии Китая.

The article is devoted to the issues of legal basis of the public control over the financial activity of Armed Forces by the experience of People's Liberation Army of China.

Ключевые слова: вооруженные силы, Китайская Народная Республика, НОАК, коррупция, общественный контроль, гражданский контроль, закон, законодательные акты, указы.

Keywords: armed forces, People's Republic of China, People Liberation Army, corruption, the public control, civilian control, a law, legislative documents, decrees.

Проблема участия гражданских организаций в осуществлении контроля над Вооруженными Силами является актуальной, так как создание системы демократического гражданского контроля – эффективный способ решения многих вопросов оборонного ведомства, при строгом соблюдении конституционных принципов взаимоотношений армии и общества.

Гражданский контроль над Вооруженными Силами и силовыми структурами – это невоенный контроль, направленный на соблюдение законодательства, государственной и воинской дисциплины, конституционного порядка военным ведомством и его должностными лицами [1, С. 152].

В этой связи полагаем, что общественный контроль над финансовой деятельностью в Вооруженных силах необходим, так как позволяет выявлять факты нецелевого расходования средств, коррупцию, что вызывает широкий общественный резонанс. Последнее привлекает внимание к проблеме не только органов власти, но и общественности, позволяет консолидировать их усилия по недопущению в дальнейшем противоправных деяний, а также выступает в качестве мониторинга общественной контрольной функции ведомства.

В основополагающих документах, регулирующих деятельность Вооруженных Сил страны, таких как Концепция внешней политики Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военная доктрина Российской Федерации, отсутствует правовое закрепление гражданского контроля над Вооруженными Силами.

Предмет исследования обуславливает необходимость анализа понятия «общественный контроль», который сформулирован в пункте 1 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»:

«Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки, издаваемых ими актов и принимаемых решений» [2].

Однако данная формулировка в малой сте-

пени характеризует понятие гражданского контроля в Вооруженных Силах. Отдельные исследователи считают, что под этим понимается «система принимаемых государственными и общественными институтами мер, обеспечивающая соответствие организации и деятельности Вооруженных сил Конституции РФ, федеральным законам, иным законодательным актам, указам и распоряжениям Верховного Главнокомандующего, основным направлениям концепции национальной безопасности, военной политики и военной доктрины, планам строительства Вооруженных сил, федеральным программам вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, а также международным договорам в области обороны и безопасности» [3].

Принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» обусловило необходимость введения общественного контроля и в системе Министерства обороны Российской Федерации. Однако анализ проблем реализации федерального закона показывает трудности в осуществлении гражданского контроля в Вооруженных Силах, ввиду размытости императивных положений закона, отсутствия опыта в этой сфере деятельности. В этой связи представляет научный интерес опыт осуществления общественного контроля в Национально-освободительной армии Китая (*далее – НОАК*).

В 2010-2011 г. Центр изучения и поддержки общественного участия Пекинского университета совместно с Центром Китайского права Йельского университета провели исследование прозрачности деятельности китайской государственной администрации, результаты которого были опубликованы в «Ежегодном отчете о наблюдениях за административной прозрачностью в Китае». В отчете были собраны данные по 191 органу власти, в том числе, и по органам военного ведомства Китая.

Не стоит забывать, что на протяжении многих лет в Китае осуществляется государственный контроль над всеми сферами жизни общества, в том числе и над общественными организациями, которые, в частности, находятся под контролем министерства гражданских дел.

Важнейшим событием по снятию защиты на государственную информацию о деятельности

НОАК явился Приказ №492 от 1 мая 2008 года Государственного совета КНР под названием «Постановление об открытии государственной информации Китайской Народной Республики». Этот документ прошел предварительную апробацию в 30 крупных регионах Китая, и закрепил доступ общественных, некоммерческих организаций и граждан к государственной информации Китая, в том числе и по НОАК.

В этой связи статья 6 Общего положения Гражданских прав КНР, которая гласит: «При осуществлении гражданской деятельности необходимо соблюдать законодательство; в случае отсутствия законодательных установлений необходимо соблюдать политику государства» [4] – обуславливает общественным институтам, которые желают вести финансовый контроль в НОАК, необходимость исполнять общественный и гражданский долг, без нанесения ущерба общественным интересам, подрыва государственных экономических планов, нарушения экономического порядка в обществе.

Таким образом, можно констатировать, что правовая основа, для осуществления контроля общественными организациями за деятельностью НОАК (в первую очередь за расходами на её содержание) получила законодательное закрепление.

При этом надо иметь в виду, что Постановление в определенной мере противоречит действующему с 1988 года закону КНР «О защите государственной тайны».

В соответствии с ним, к сведениям, составляющим государственную тайну, относятся сведения, раскрытие которых может привести к причинению вреда государственной безопасности и государственным интересам в сфере политики, экономики, национальной обороны, дипломатии и других сферах, включая:

- 1) секретную информацию по важнейшим решениям в государственных делах;
- 2) секретную информацию по вопросам национальной обороны и деятельности вооруженных сил;
- 3) секретную информацию в дипломатии и внешних делах, а также секретную информацию, по сохранению которой в тайне государство приняло обязательства перед иностранной стороной;
- 4) секретную информацию по вопросам со-

циально-экономического развития государства;

5) секретную информацию в сфере науки и техники;

6) секретную информацию, связанную с защитой государственной безопасности и привлечением к уголовной ответственности преступников;

7) другую секретную информацию, которая отнесена к государственной тайне Государственным управлением по защите государственной тайны КНР.

Анализ законодательства КНР показал, что все сведения, относящиеся к военной сфере, в том числе, и финансирование, являются государственной тайной.

В нормативных правовых актах, например в Гражданском кодексе, прописаны лишь общие положения об осуществлении общественного контроля, но отсутствует нормативно-правовой акт, регулирующий полномочия общественных организаций в этой сфере.

После XVIII-го съезда КПК (2012 г.) китайское руководство обратило пристальное внимание на рост коррупции, которая стала заметно тормозить продвижение экономических реформ в стране. Поэтому китайские власти объявили своим главным приоритетом борьбу с этим социальным злом.

По мнению Л.В.Забровской [5, С. 10-18], традиционные причины коррупции в Китае обусловлены характером государственного правления Китая, который отличается закрытостью.

В стране отсутствует открытость государственной информации, нет свободного доступа к законодательству, отсутствуют в интернете правительственные сайты. Декларации чиновников всех рангов о доходах и имуществе недоступны для свободного просмотра и обсуждения.

Полагаем, что китайские власти начали понимать, что закрытость такого рода информации вызывает различные домыслы и кривотолки о «серых доходах» госслужащих, и это нарушает общественное спокойствие, – т.е. нужны механизмы открытости и гласности в сочетании с активной позицией гражданского общества.

Но, как известно, Китай – государство с однопартийной системой, там нет места сомнениям в мудрости руководства, и поэтому действенный общественный контроль над НОАК в ближайшее время сомнителен, в том числе,

ввиду отсутствия правовых полномочий на это у общественных организаций.

Единственным возможным способом общественного контроля над вооруженными силами остается создание общественного мнения в средствах массовой информации.

Основную информацию о военном бюджете и расходах на армию китайцы получают из официальных источников с помощью СМИ.

Например, о сокращении армии на 300 тысяч человек до 2 миллионов человек к 2020 году стало известно из официального заявления Президента КНР Си Цзиньпина, опубликованного газетой China Morning Post. Также китайское руководство на пресс-конференции заявило о повышении расходов на Вооруженные Силы на 7,6%, впервые превысив сумму 1 триллион юаней. Согласно официальным данным, примерно 33,06% военного бюджета уходит на закупку военной техники; 33,70% на оперативные расходы и 33,24% на содержание личного состава.

Между тем, по данным российских и американских экспертов, данная сумма является заниженной и не отражает действительных расходов на армию.

В докладе Министерства обороны США Конгрессу «О военной мощи КНР», реальные расходы на вооруженные силы КНР оцениваются как в 2-3 раза превышающие официальные.

Можно сделать вывод, что руководство КНР намеренно занижает официальные данные по расходам на НОАК. Полагаем, что это сделано для того, чтобы скрыть от общественности реальные статьи финансирования армии по видам и родам войск.

В программном выступлении Председателя КНР Си Цзиньпина на заседании Центрального Военного Совета страны 26 ноября 2015 года было объявлено о начале реализации долгосрочной, до 2020 года, реформы Народно-освободительной армии Китая. Одновременно это заявление сопровождалось официальными комментариями Пекина о том, что намеченные мероприятия никоим образом не означают отказа от «оборонного характера» китайской военной и внешней политики.

По нашему мнению руководство КНР беспокоит то, чтобы НОАК в нужный момент не оказалась «бумажным тигром», неспособным к эффективным действиям из-за громоздкой и

отчасти архаичной системы управления, пораженного коррупцией.

Поэтому Президент КНР Си Цзинпин и члены его команды до начала военной реформы нанесли мощный удар по верхним эшелонам коррупции как в армейской среде, так и в органах, призванных с коррупцией в армии бороться.

Так, осенью 2014 года под следствие попал начальник Управления безопасности (контрразведки) генерал-майор Юй Шаньцзюнь. Одновременно было начато расследование в отношении бывшего начальника китайской разведслужбы – Управления внешних связей Главного политического управления НОАК генерал-майора Синь Юньмина [6], специализирующегося на «операциях влияния» и скрытой пропаганде в иностранных государствах.

В 2015 году власти КНР начали расследование в отношении 16 высокопоставленных генералов, которые, как сообщила газета South China Morning Post, причастны к многомиллионным хищениям в армии.

Согласно имеющейся официальной статистике, поступившей из Китая, с начала 2014 года по настоящее время аресту подверглись три десятка китайских генералов. По мнению высших офицеров НОАК, которых цитирует газета Phoenix Television, армия Китая в последние 10 лет пребывала в упадке из-за коррупции [7].

Подобные расследования, имеющие широкий общественный резонанс, редкость для Китая. Как правило, о результатах таких проверок докладывают лишь высшему командованию, и эти сведения не разглашаются по многим причинам, одна из которых – нежелание руководства страны подрывать авторитет вооруженных сил в глазах народа. В этой связи общественные институты могут получить лишь общую информацию о финансовой деятельности ВС КНР и только из официальных источников, которые предоставляют неполную информацию о финансовых потоках вооруженных сил.

КНР необходимо идти на пути демократизации и предоставлять общественности доступ к информации о направлениях финансовой деятельности в НОАК, для получения консолидированного контроля над финансовой деятельностью. Однако, даже на данном пути общественный контроль будет неполным, поскольку суще-

ствуют военные сведения, которые засекречены (финансирование структур разведки, войск сил специальных операций, сведения о ядерном потенциале).

Общий подход к этой общественной деятельности получил правовое закрепление, как в Российской Федерации, так и в КНР. Вместе с тем, правовые механизмы реализации законодательных установлений на ведомственных уровнях не разработаны, что в свою очередь, не создает безусловных препятствий злоупотреблениям в финансовой сфере армии.

Литература:

1. Анисимов В.М. Гражданский контроль за военными структурами. // Полис. Политические исследования. 1995. № 4. С.152.
2. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля.
3. Певень Л. Гражданский контроль над Вооруженными силами – важное звено в системе гражданско-военных отношений // Российское военное обозрение. – 2008.- №10 (57).
4. Зеленов М.В. Общие положения гражданского права Китайской Народной Республики: в кн. Китай 1946-2011. Хрестоматия: Учебн. пос. С. 29-40.
5. Забровская Л.В. Антикоррупционная составляющая китайских экономических реформ и НОАК // Известия Восточного института. 2015. № 2(26). С. 10-18.
6. «Великая чистка» председателя Си: как под следствием оказались 182 тысячи чиновников» // Редакция портала China-INC.ru. 2016. 26 марта. http://china-inc.ru/index/o_proekte/0-4 (21.10.2017).
7. Реформа китайской армии: контроль, учет, оздоровление // Редакция портала China-INC.ru. 2016. 26 марта. http://china-inc.ru/index/o_proekte/0-4 (дата обращения: 21.10.2017).
8. Туганов Ю.Н., Дробышевский В.С., Гуменик О.П. Теория права Китая: традиции и новации: моногр. – Иркутск-Чита, 2005. – 297 с.
9. Туганов Ю.Н., Дробышевский В.С. Военное право в правовой системе Китайской Народной Республике: моногр. – Иркутск-Чита, 2005. – 297 с.