

УДК 342.7

Мельник Сергій Миколайович –

кандидат юридичних наук,
начальник військово-юридичного факультету
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
полковник юстиції
здобувач юридичного факультету
Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна

Serhii M. Melnyk –

candidate of juridical sciences,
head of the Military Law Faculty of
Yaroslav Mudryi National Law University
(77 Pushkinska Street Kharkiv 61024 Ukraine)
colonel of justice,
external doctoral candidate of
V.N. Karazin Kharkiv National University

Ознаки військового управління: адміністративно-правовий аспект

У статті досліджено ознаки державного управління в адміністративно правовому аспекті на підставі вивчення та беручі за основу ознаки державного управління. Військове управління розглянуто як безперервний процес постійного впливу керуючої системи (суб'єкта військового управління) на керовану систему (на об'єкт військового управління), в межах якого за допомогою такого впливу досягаються поставлені цілі.

Ключові слова: державне управління, військове управління, військовослужбовець, військова служба.

В статье исследованы признаки государственного управления в административно-правовом аспекте. на основании и принимая во внимание признаки государственного управления. Военное управление рассмотрено как непрерывный процесс постоянного влияния руководящей системы (субъекта военного управления) на руководимую систему (на объект военного управления), в пределах которого с помощью такого влияния достигаются поставленные цели.

Ключевые слова: государственное управления, военное управление, военнослужащий, военная служба.

S.M. Melnyk Features of Military Administration: Administrative and Legal Aspect

The article researches the features of military administration in administrative legal aspect taking into account the features of public administration. First of all, it relates to the following features: organizational activity which results in administration relations; existence of the subject of public administration who has authoritative powers to exercise public administration in the structure of these relations (to have these relations not only subjects but an object who is influenced by the subject of administration should participate); relations of power between the subject and object of administration when only the state body which is the subject of administration has the power and the objects should fulfill orders of the subject; the state authoritative organizational activity when the laws should be followed and this activity is considered as regulatory based on effective legislation; public administration is exercised only within effective legislation; legal liability for violation of legislation.

First, specific feature of military administration is its two levels when there are bodies of military administration and military command. Second, specific feature of military administration is its crisis orientation when under ordinary circumstances objects of such administration are servicemen, military base, military

formations which means that it has a clear regulatory and internal organizational character. At the same time, during martial law, emergency or other situation provided for by legislation the sphere of military administration can increase and include objects out of the Armed Forces. Third, military administration is represented by administration exercised by a single person. Fourth, organizational unity has a significant meaning for military administration. Fifth, military discipline ensures a high level of procedural administrative relations, but majority of procedural norms are isolated and not represented by proceedings.

Keywords: *public administration, military administration, serviceman, military service.*

Постановка проблеми. Вивченню ознак державного управління присвячують свої наукові роботи вчені адміністративного права та інших галузей знань, але й досі залишається відкритим питання стосовно їх переліку та загальної характеристики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти державного управління досліджуються українськими, а саме: В. В. Богущий, Є. І. Григоренко, С. Ю. Поляков та ін. Однак адміністративна доктрина досі залишається дискусійною стосовно ознак державного управління.

Невирішені раніше проблеми. Не дивлячись на те, що ще за радянських часів вчені підіймали питання та займалися науковою розробкою категорій державного управління, військового управління та інших видів управління, на сьогоднішній день зазначені категорії залишаються недостатньо визначеними, розробленими та дискусійними, ураховуючи, що чинне військове законодавство постійно оновлюється та нещодавнє ухвалення Закону України «Про національну безпеку» також внесло окремі корективи, що відображається на сутності ознак державного управління.

Мета. Метою статті є дослідження, яке полягає у сучасному розумінні ознак державного управління.

Виклад основного матеріалу. До ознак державного управління в науці адміністративного права прийнято відносити те, що воно є діяльністю організаційною, внаслідок якої завжди виникають конкретні управлінські відносини; що ці відносини виникають за умови наявності в їх структурі суб'єкта державного управління, наділеного владними повноваженнями щодо здійснення державного управління (для виникнення цих відносин поряд із суб'єктом у них має існувати і брати участь об'єкт (об'єкти), на діяльність якого спрямовується управлінський вплив суб'єктів управління); що характер відносин, виникаючих

між суб'єктом та об'єктом управління є завжди владним, а в умовах державного управління – державно-владним, причому такими повноваженнями наділена лише одна сторона – суб'єкт державного управління, тоді як об'єкти змушені виконувати вказівки й директиви цього суб'єкта; що державно-владний характер організаційної діяльності полягає в реалізації вимог законів, у зв'язку з чим вона розглядається як підзаконна, що ґрунтується на чинному законодавстві; те, що державне управління здійснюється виключно в межах чинного законодавства й у разі виходу за його межі може наставати юридична відповідальність [1, с. 9].

Як видно з наведеного, при характеристиці науковцями державного управління особливий акцент робиться на специфіці управлінських відносин, виникаючих під час здійснення цього управління. Звертається також увага на владному й управлінському впливі суб'єктів останнього на встановлені законом об'єкти управління. При цьому слід ураховувати й те, що військовому управлінню теж властиві наведені ознаки, причому воно передбачає ще більший авторитарний вплив своїх суб'єктів на відповідні об'єкти, а це означає, що специфіка управлінських відносин є ще значнішою й більш рельєфною.

У спеціальній військовій літературі, присвяченій управлінню повсякденною діяльністю військових підрозділів, підкреслюється, що принципово військове управління як процес характеризується 2-ма основними складниками: системою керуючою (суб'єктом управління) й системою керованою (об'єктом управління). Це управління чинить безперервний і цілеспрямований вплив на керований об'єкт, яким може бути військова організація, військовий колектив (група військовослужбовців), окремий військовослужбовець [2, с. 17]. Група авторів розглядає військове управління як безперервний процес постійного впливу керуючої системи

(суб'єкта військового управління) на керовану систему (на об'єкт військового управління), в межах якого за допомогою такого впливу досягаються намічені цілі. Вони ж і застерігають, що про управлінський процес можна вести мову як про реально існуючий тільки у тому випадку, якщо об'єкт управління виконує команди суб'єкта. А щоб це виконувалось, необхідна наявність (1) у суб'єкта управління потреби й реальної можливості управляти об'єктом, спрямовуючи на це конкретні управлінські команди; (2) в об'єкта управління готовності й можливості ці команди виконувати. Ці умови, на думку вчених, є необхідними й достатніми для того, щоб здійснювалося військове управління [2, с. 17].

На практиці бувають випадки, коли об'єкт військового управління (конкретний військовослужбовець або група військовослужбовців) розуміє відданий йому наказ, має всі можливості до його виконання, проте не бажає його виконувати в силу різних суб'єктивних обставин. У такому разі військове управління не буде реалізовано, хоча в наявності 2 вищевказані умови. У зв'язку із цим варто вести мову про наявність ще й певних гарантій реалізації військового управління, зокрема таких, як юридична відповідальність за невиконання наказів, що видаються суб'єктами військового управління.

На цей аспект звертають особливу увагу М. М. Тищенко, В. В. Богущкий і Є. І. Григоренко, наголошуючи, що в обов'язковому порядку мають існувати відповідні гарантії досягнення необхідного результату військового управління, що забезпечуються можливістю застосування в певних випадках заходів примусового впливу. Так, командири й начальники наділяються повноваженнями щодо застосування дисциплінарних стягнень стосовно підлеглих, притягнення до матеріальної відповідальності винних у заподіянні матеріальних збитків державі [3, с. 53]. Отже, вчені до таких юридичних гарантій відносять дисциплінарну й матеріальну відповідальність. Проте не слід забувати при цьому і про адміністративну та кримінальну відповідальність. Вони можуть бути застосовані компетентними державними органами до військовослужбовців, діяння яких посягають на встановлений порядок державного

управління й містять відповідні склади правопорушень чи злочинів.

С. Ю. Поляков у межах дисертаційної роботи, присвяченій адміністративно-правовим засадам забезпечення законності і правопорядку у Збройних Силах України, аналізує специфіку військового управління й називає низку особливостей, що йому притаманних.

Першою з них є дворівневість такого управління: наявність органів військового управління й військового командування.

Другою специфічною рисою військового управління є його кризова зорієнтованість. Передусім вона знаходить свій прояв у тому, що за звичайних обставин об'єктами такого управління виступають військовослужбовці, військові частини, військові з'єднання тощо, тобто воно має чітко виражений розпорядчий, внутрішньо-організаційний характер. Проте за умов військового, надзвичайного чи іншого кризового стану, передбаченого законодавством, сфера військового управління може істотно зрости й охопити коло об'єктів, які не є складовими елементами Збройних Сил.

Третя ознака полягає в тому, що для військового управління характерний високий рівень реалізації одноособового управління.

Четверта – в тому, що у військовому управлінні надзвичайно велике значення має організаційна єдність. Найяскравіше ця ідея знаходить своє відбиття в інституції начальника за званням. Статут внутрішньої служби Збройних Сил України передбачає, що за певної відповідності між військовими званнями один військовослужбовець має права начальника щодо іншого, навіть якщо вони не входять до однієї військової частини, з'єднання тощо й не мають субординаційних зв'язків державного управління.

Зміст п'ятої специфічної ознаки полягає у тому, що військова дисципліна забезпечує високий рівень процесуалізації військових управлінських відносин, хоча більшість процесуальних норм є ізольованими й не складаються в повноцінні процесуальні провадження [4, с. 112].

Наведені далі характерні риси військового управління теж треба взяти до уваги. У першу чергу йдеться про кризову зорієнтованість. Загально відомий вислів “хочеш миру — готуйся до війни” є яскравим підтвердженням цьому.

Дійсно, вся система військового управління, функціонуючи в повсякденному режимі, здійснює перманентну підготовку до організації й функціонування в умовах особливого періоду воєнного стану чи стану війни. Такий режим повсякденного функціонування суб'єктів військового управління в цілому не повною мірою властивий суб'єктам, що реалізують державне управління, яке не належить до управління військового.

Зрозуміло, що кризова складова має місце й у межах державного управління як такого, оскільки суб'єкти, які його реалізують, будуть функціонувати й за умов особливого періоду і в інших особливих правових режимах. Наприклад, згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [5] воєнний стан – це особливий правовий режим, який вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії або загрози нападу чи безпеці державній незалежності України, її територіальній цілісності і який передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії й забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також зумовлене загрозою тимчасове обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Як видно із приписів цього Закону, в умовах введення воєнного стану як тимчасового особливого правового режиму відбувається надання додаткових повноважень не лише суб'єктам, які здійснюють військове управління, а й державним органам, що реалізують управління державне.

У той же час лише військове управління відповідно до свого соціального призначення і юридичної природи спрямовано на органічне функціонування в надзвичайних умовах з метою забезпечення воєнної безпеки. Так, згідно з ч. 2 ст. 28 Закону «Про національну безпеку України» [6] стратегія воєнної безпеки країни окреслює шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері,

сферах оборони й військового будівництва, зокрема:

- безпекове середовище (глобальні, регіональні й національні аспекти) в контексті воєнної безпеки;

- цілі, пріоритети й завдання державної політики у воєнній сфері, сферах оборони й військового будівництва;

- соціально-політичні, економічні та інші умови реалізації державної політики у воєнній сфері, сферах оборони й військового будівництва, а також воєнно-політичні й воєнно-стратегічні обмеження;

- шляхи досягнення цілей державної політики у воєнній сфері, сферах оборони й військового будівництва;

- ресурсне забезпечення потреб оборони;

- перспективну модель організації оборони, Збройних Сил України та інших складових сил оборони в частині поставлених завдань, стратегію і критерії досягнення спільних оборонних спроможностей;

- імовірні сценарії застосування сил безпеки й сил оборони до виконання завдань з розподілом відповідальності складників сектору безпеки й оборони за організацію оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності;

- управління ризиками у сфері воєнної безпеки.

Усе вищенаведене фактично реалізується суб'єктами військового управління і спрямовано на можливість належного функціонування останніх в умовах застосування сил безпеки й оборони нашої держави й забезпечення національної безпеки України. Крім того, відповідно до абз. 2 ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [7] обов'язок з мобілізаційної підготовки покладається передусім на суб'єктів, які здійснюють військове управління. Закон визначає таку підготовку як комплекс відповідних заходів, які здійснюються в мирний час з метою підготовки до своєчасного й організованого проведення мобілізації й задоволення потреб оборони держави й захисту її території від можливої агресії, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період.

У разі настання тих чи інших кризових ситуацій і введення особливих правових режимів завданням військового управління є охоплення

своєю адміністративно-юрисдикційною діяльністю й ті об'єкти управління, які не належать до сектору безпеки й оборони. Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану» [5] в Україні чи в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, суб'єкти військового управління самостійно або із залученням органів державної влади, влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування можуть:

- запроваджувати і здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб (що передбачено Указом про введення воєнного стану) трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері;

- використовувати потужності і трудові ресурси підприємств, установ та організацій усіх форм власності для потреб оборони і змінювати режим їх роботи;

- провадити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

- відчужувати примусово майно, що перебуває у приватній чи комунальній власності, вилучати його в державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку;

- запроваджувати комендантську годину;

- установлювати особливий режим в'їзду й виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

- перевіряти документи в осіб, у разі потреби провадити огляд речей, транспортних засобів, багажу й вантажів;

- порушувати в установленому законом порядку питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності й територіальної цілісності України та ін.

У разі введення правового режиму воєнного стану цим Законом значно розширюються адміністративно-юрисдикційні межі діяльності суб'єктів військового управління, поширюється його вплив на ті сфери й на тих суб'єктів, діяльність яких в умовах повсякденності їх не стосується. Більш того, за умов повсякденної діяльності всі вищенаведені

заходи суворо заборонено вчиняти всім, у тому числі й суб'єктам військового управління. Про це прямо йдеться в ч. 4 ст. 17 Основного Закону країни: Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності [8]. Стосовно суб'єктів військового управління ця конституційна заборона знаходить свій розвиток у ч. 6 ст. 1 Закону «Про Збройні Сили України» [9], де прямо вказано, що органи військового управління забезпечують неухильне додержання вимог Конституції стосовно того, що Збройні Сили України не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкоджання їх діяльності.

Військове управління може мати вияв і на більш широке коло об'єктів у кризових ситуаціях, що можуть виникнути й поза межами надзвичайних правових режимів. Згідно зі ст. 197 Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України [10] всіх осіб, які наближаються до поста або до забороненої зони, позначеної покажчиками (крім начальника варти, помічника начальника варти, свого розвідного й осіб, яких вони супроводжують) чатовий зупиняє вигуком «Стій, назад!» або «Стій, обійти справа (зліва)!». За невиконання особою, яка наближається до поста або до забороненої зони, цієї вимоги постовий попереджує її вигуком «Стій, стрілятиму!» й негайно викликає начальника варти або розвідного. Якщо порушник не виконує цієї вимоги, постовий робить попереджувальний постріл угору. Якщо порушник не виконує й цієї вимоги й намагається проникнути на пост чи до охоронюваного об'єкта (перетнув заборонену смугу) або якщо він після цього вдається до втечі, постовий застосовує зброю.

У цій правовій нормі, як бачимо, вказується на всіх осіб, які протиправно наближаються до посту чи забороненої зони, і які такими діями автоматично підпадають під дію адміністративно-юрисдикційної діяльності військового управління. У зв'язку із цим можна констатувати, що однією зі специфічних рис останнього є його закритий характер, тобто

спрямованість на встановлені в законодавстві відповідні військові об'єкти зі здатністю в надзвичайних умовах значно розширювати свої адміністративно-юрисдикційні повноваження на коло інших об'єктів, що традиційно до військового управління не належать.

Висновки. На підставі наведених вище ознак державного управління, які на сьогоднішній день є надбанням науки адміністративного права,

можна відзначити, що управління Збройними Силами України за своєю природою є особливим різновидом державного управління. З одного боку, йому притаманні всі риси, характерні управлінню державному, з другого – воно має низку перелічених вище особливостей, пов'язаних з його цільовим призначенням, а також зі специфікою об'єктів і суб'єктів управління.

Список використаних джерел:

1. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: навч. посіб. / за ред. О. Ю. Оболенського. Хмельницький: Поділля, 1999. 570 с.
2. Основи військового управління: навч. посіб. / за заг. ред. С. Ю. Полякова. Харків: НУ ЮАУ, 2014. 344 с.
3. Тищенко М. М., Богущкий В. В., Григоренко Є. І. Основи військового управління: навч. посіб. / за заг. ред. М. М. Тищенка. 2-ге вид., перероб. та доп. Харків: Юрайт, 2017. 360 с.
4. Поляков С. Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2013. С. 112.
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015 р. № 28, Ст. 250.
6. Про національну безпеку України: Закон від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
7. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.
9. Про Збройні Сили України: Закон України від 16.12.1991 р. № 1934-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.
10. Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України: Закон від 24.03.1999 р. № 550-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 196.

References:

1. Derzhavne upravlinnia, derzhavna sluzhba i mistseve samovriaduvannia: navch. posib. / za red. O. Yu. Obolenskoho. Khmelnytskyi: Podillia, 1999. 570 s.
2. Osnovy viiskovoho upravlinnia: navch. posib. / za zah. red. S. Yu. Poliakova. Kharkiv: NU YuAU, 2014. 344 s.
3. Tyshchenko M. M., Bohutskyi V. V., Hryhorenko Ye. I. Osnovy viiskovoho upravlinnia: navch. posib. / za zah. red. M. M. Tyshchenka. 2-he vyd., pererob. ta dop. Kharkiv: Yurait, 2017. 360 s.
4. Poliakov S. Yu. Administratyvno-pravovi zasady zabezpechennia zakonnosti ta pravoporiadku u Zbroinykh Sylakh Ukrainy: dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkiv, 2013. S. 112.
5. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2015 r. № 28, St. 250.
6. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon vid 21.06.2018 r. № 2469-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2018. № 31. St. 241.
7. Pro mobilizatsiinu pidhotovku ta mobilizatsiiu: Zakon Ukrainy vid 21.10.1993 r. № 3543-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1993. № 44. St. 416.
8. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. №254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. №30. St. 141.

9. Pro Zbroini Syly Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.12.1991 r. № 1934-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1992. № 9. St. 108.
10. Pro Statut harnizonnoi ta vartovoi sluzhb Zbroinykh Syl Ukrainy: Zakon vid 24.03.1999 r. № 550-XIV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1999. № 22-23. St. 196.