

ДЕЯКІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Протягом останніх 5-ти років під впливом політичних та економічних процесів в Україні набули змін фундаментальні правові засади військової служби, а саме: «Воєнна доктрина України», затверджена постановою Верховної Ради України [3; 1993. – № 43. – Ст. 409], Закони України «Про військовий обов'язок та військову службу» [3; 1992. – № 27. – Ст. 385], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», введений у дію постановою Верховної Ради [3; 1992. – № 15. – Ст. 191], а з грудня 2008 р. введено в дію Указом Президента України нове Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України [5].

Вплив об'єктивних реалій обумовлює відповідне коригування положень статутів Збройних Сил України, затверджених Законами України («Про Дисциплінар-

ний статут Збройних Сил України» [3; 1999. – № 22-23. – Ст. 197], «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» [3; 1999. – № 22-23. – Ст. 194], «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України» [3; 1999. – № 22-23. – Ст. 196], «Про Стройовий статут Збройних Сил України» [3; 1999. – № 22-23. – Ст. 195]) як головного законодавчого механізму адміністративно-правового регулювання взаємовідносин між військовослужбовцями Збройних Сил України. На жаль, це питання залишилося поза увагою науковців, тому вважається своєчасним дослідження проблем удосконалення адміністративно-правових засад регламентації поведінки військовослужбовців і відпрацювання на підставі аналізу військового законодавства України та провідних країн світу конкретних пропозиції щодо змін і доповнень деяких статей статутів Збройних Сил Украї-

ни.

Питання, що висвітлюються у статті, є актуальними, особливо в даний час, коли державі потрібно коригувати й оновлювати законодавство, що стосується військової сфери, для чіткого визначення організаційно-правових засад, необхідних для створення боєздатних Збройних Сил, які відповідають вимогам сучасності і спроможні виконувати покладені на них завдання.

З точки зору С.С. Алексєєва, право, як засіб здійснення певних управлінських завдань, як знаряддя для силового забезпечення проведення в життя певної політики, практично як веління держави, конкретизує вплив влади на суспільство [1, с. 21].

До демократичних досягнень України безсумнівно, можна віднести створення законодавчих засад регламентування взаємовідносин між військовослужбовцями в процесі функціонування Збройних Сил України. Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, Дисциплінарний Статут Збройних Сил України, Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України, Стройовий статут Збройних Сил України, затверджені відповідними законами України 24 березня 1999 р., становлять собою систематизований звід правил поведінки військовослужбовців у їх повсякденній діяльності в залеж-

ності від характеру питань, що регулюють, і сфер їх поширення.

У Російської Федерації, наприклад, Статут внутрішньої служби Збройних Сил РФ, Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил РФ, Дисциплінарний Статут Збройних Сил РФ затверджені указом Президента Росії. Наказом Міністра оборони РФ затверджено Стройовий статут Збройних Сил РФ. Такий порядок дає можливість оперативно вносити зміни до цих важливих для збройних сил нормативно-правових актів і створює відповідне підґрунтя для авторитарності державного режиму.

В умовах, коли в Україні вже розпочалася передвиборча президентська кампанія, екс-міністр оборони України, як претендент на посаду Президента України, представ перед народом в образі, так би мовити, «сильної руки» й розробив нову «конституцію порядку», в якій передбачена жорстка президентська модель влади з ліквідацією поста прем'єр-міністра [2, с. 9]. З нашого погляду, українська модель державно-правового механізму регулювання питань організації й повсякденної діяльності збройних сил країни є більш стабільною й демократичною, зі значно більшим спектром можливостей впливу суспільства на воєнну організацію держави, тому що, має значно

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вищий, законодавчий рівень урегульованості цих питань.

З огляду на результати демократизації структури Збройних Сил України, перш за все збільшення чисельності цивільних осіб у центральному органі виконавчої влади – Міністерстві оборони України, постає питання окреслення адміністративно-владних повноважень цих керівних осіб у його складі, нормативного закріплення відповідного співвідношення цивільних і військових посад, визначення рівня дисциплінарної влади цивільних осіб стосовно підлеглих військовослужбовців.

Відповідно до Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України «начальники й старші за військовим званням військовослужбовці у питаннях служби до підлеглих і молодших звертаються за військовим званням і прізвищем або тільки за званням, додаючи в останньому випадку перед званням слово «товаришу». Наприклад: «Лейтенанте Малишенко», «Товаришу лейтенанте».

Підлегли й молодші за військовим званням звертаються у службових справах до командирів (начальників) і старших за військовим званням, додаючи перед званням слово «Товаришу». Наприклад: «Товаришу лейтенанте» [3; 1999. – № 22-23. – Ст. 194].

Як стверджують науковці,

правовий текст, який є результатом об'єктивації й артикуляції всієї системи соціальної взаємодії, дає змогу людині, як соціальній істоті й суб'єктові права, існувати в межах правової реальності, яка є частиною культури й символічної пам'яті [4, с. 154].

Чітко означений алгоритм звертання до військовослужбовців формує відповідний рівень військової ввічливості, гідної поведінки як між рівними за військовими званнями, так і у взаємовідносинах підлеглих з командирами. Вважається доцільним визначити також і як повинні у службових справах звертатися військовослужбовці до своїх цивільних начальників. Тому пропонується доповнити ст. 53 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України частиною такого змісту: «При звертанні до цивільної особи керівного складу Збройних Сил України військовослужбовець називає її посаду, додаючи перед назвою посади слово «товаришу».

Призначення на посаду Міністра оборони України цивільної особи було закономірним кроком демократизації Збройних Сил України, але заміна майже всіх основних військових посад апарату Міністерства оборони України (в основному посад старших офіцерів і генералів) на цивільні провадилась без попереднього системного наукового

аналізу. Це було сліпе копіювання американської моделі збройних сил, особливо структури цивільного міністерства оборони.

Ця, так би мовити, «кампанія» демократизації, об'єктивно, мало свої негативні наслідки, а саме:

1) призначення на ключові військові посади Міністерства оборони України (заступників міністра, директорів департаментів) цивільних осіб – державних службовців – в основному із Секретаріату Президента, які не мали досвіду військової служби або мали його на рівні сержанта запасу. Це були знані державні службовці, але ж не у військової справі, тому наслідки діяльності, приміром, фахівця, який очолював у Секретаріаті аграрний сектор економіки держави, а потім деякий час Департамент кадрової політики Міністерства оборони України, оцінити як позитивні досить проблематично;

2) зниження темпів процесу реформування Збройних Сил України на період адаптації цивільних фахівців у військових структурах;

3) наявність елементів дезорганізації державного управління Збройних Сил України під час переходу на цивільні посади;

4) брак чіткої визначеності владних повноважень цивільних

державних службовців і як наслідок – зниження рівня виконавчої дисципліни.

З одного боку, це явище демократизації можна розцінювати як позитивне, з точки зору (а) зменшення витрат на утримання військовослужбовців рівня старших офіцерів і генералів, (б) можливості більш спрощеної системи ротації кадрів у центральному апараті Міністерства оборони України, (в) посилення цивільного контролю за військовою організацією. А з другого – якщо системніше дослідити його результати, то позитивного, на нашу думку, майже нічого не залишається.

Що стосується зменшення витрат державних коштів, то, на перший погляд, і дійсно, що військові такого рівня, як старші офіцери й генерали, отримують грошове забезпечення, менше за розміром порівняно із зарплатою цивільних державних службовців на цих же посадах.

Але існуючі закономірності здатності будь-якої системи до самоурегульованості призвели сьогодні до того, що поступово ці нові цивільні посади укомплектовуються звільненими в запас офіцерами й генералами, тобто фахівцями, які мають відповідну освіту, досвід служби, досконало знають військову службу і знають, що і як робити, замість цивільних, які випадково зайняли ключові посади в центральному апараті

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Міністерства оборони України. Така ротація кадрів, безумовно, є корисною для держави, хоча й більш затратною, щодо фінансування. Якщо, наприклад, офіцер запасу, якій займає зараз цивільну посаду, проходив військову службу на цій же посаді, він отримував би тільки грошове забезпечення. Але, як уже офіцер запасу такий цивільний фахівець отримує й пенсійне забезпечення в розмірі приблизно 80 % грошового забезпечення своєї останньої військової посади плюс заробітну плату державного службовця центрального органу виконавчої влади, яка навіть більша його колишнього військового грошового забезпечення.

На сьогодні маємо в наявності: (а) майже вдвічі збільшення витрат держави на утримання Міністерства оборони України, (б) зростання числа звільнених з військової служби до досягнення граничного віку досвідчених офіцерів Збройних Сил, з метою працевлаштування на посади державних службовців, (в) підвищення текучості досвідчених кадрів – державних службовців (офіцерів запасу) з Міністерства оборони України до інших структур. Як правило, такі кадри більш організовані, дисципліновані, фізично розвинутіші, витриваліші, тому, зрозуміло, вони бажані і в інших державних структурах. А наявність у них пенсійного забез-

печення робить їх мобільнішими на ринку праці. Тому в підсумках маємо:

- збільшення грошових витрат держави на центральний орган виконавчої влади – Міністерство оборони України при скороченні загальної чисельності посад;

- підвищену текучість досвідчених кадрів з Міністерства оборони України і як наслідок – зниження якості державного управління;

- можливість випадкового попадання в цей специфічний центральний орган виконавчої влади державних службовців, у яких період адаптації закінчується зі звільненням на пенсію;

- невирішену проблему законодавчого врегулювання взаємовідносин цивільних службовців з військовослужбовцями.

Першим намаганням законодавчо впорядкувати взаємовідносини цивільних осіб командного складу Збройних Сил України з військовослужбовцями можна вважати доповнення у 2001 р. положень статутів Збройних Сил України, яке надавало чіткі дисциплінарні владні повноваження цивільному Міністру оборони України та його цивільним заступникам. Було доповнено ст. 12 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, частинами 3 і 4 такого змісту:

«Керівники інших централь-

них органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні військові формування, утворені відповідно до законів України, користуються щодо підлеглих військовослужбовців дисциплінарною владою Міністра оборони України, а їх заступники – дисциплінарною владою заступника Міністра оборони України.

Керівники регіональних органів і регіональних органів управління військових формувань, утворених відповідно до законів України, користуються дисциплінарною владою командувача військ оперативного командування» [3; 2002. – № 2. – Ст. 6].

Друга спроба регламентації взаємовідносин цивільних осіб командного складу Збройних Сил України і військовослужбовців відбулася у 2005 р., коли Верховною Радою було затверджено суттєвий пакет змін до статутів Збройних Сил України. Стаття 12 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України також була змінена і ч. 1 була викладена в наступній редакції:

«Начальник Генерального штабу Збройних Сил України, заступники Міністра оборони України, головнокомандувачі всіх видів Збройних Сил України щодо підлеглих військовослужбовців користуються дисциплінарною владою командувача військ оперативного командування, а начальники управлінь Міністерства обо-

рони України і Генерального штабу Збройних Сил України – дисциплінарною владою командувача корпусу».

Частина 2 після слів «Міністр оборони України» доповнили словами «Головнокомандувач Збройних Сил України».

Частина 3 виклали в такій редакції:

«Керівники центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні військові формування, утворені відповідно до законів України, користуються щодо підлеглих військовослужбовців дисциплінарною владою Міністра оборони України, а їх заступники та командувачі відповідних військових формувань, які за посадою не є керівниками центральних органів виконавчої влади, – дисциплінарною владою головнокомандувача виду Збройних Сил України» [6, с. 171].

Як вбачається, доцільно взагалі змінити редакцію цієї статті для більш повного врахування всіх посадових осіб держави, які здійснюють державне керівництво військовою організацією країни. Пропонуємо ст. 12 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України викласти в такій редакції:

«12. Президент України – Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України користується дисциплінарною владою в пов-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ному обсязі цього Статуту.

Міністр оборони України і начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України користуються дисциплінарною владою в повному обсязі цього Статуту, крім відповідних повноважень, визначених цим Статутом для кожного з них особисто.

Заступники Міністра оборони України, начальника Генерального штабу Збройних Сил України користуються дисциплінарною владою командувача (начальника штабу) виду Збройних Сил України.

Керівники центральних органів виконавчої влади, Голова Служби внутрішньої розвідки України, а також керівники інших державних органів, які мають у своєму підпорядкуванні військові формування, утворені відповідно до законів України, користуються щодо підлеглих військовослужбовців дисциплінарною владою Міністра оборони України.

Їх заступники, командувачі відповідних військових формувань, утворених відповідно до За-

конів України, які за посадою не є керівниками центральних органів виконавчої влади, користуються дисциплінарною владою командувача (начальника штабу) виду Збройних Сил України, а керівники регіональних органів і регіональних органів управління військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення користуються дисциплінарною владою командира корпусу».

Намагання держави побудувати професійну сучасну армію, безумовно, потребує адекватного оптимального правового регулювання суспільних відносин, виникаючих у цьому досить специфічному середовищі. Успіх таких намірів залежить у першу чергу від військовослужбовців. Тому актуальним є вдосконалення систематизованого зводу правил поведінки військовослужбовців в їх повсякденній діяльності – статутів Збройних Сил України. Вважаємо, що пропозиції, що викладені у даній статті, будуть корисними у справі поліпшення правових засад реформування Збройних Сил України.

Список літератури: 1. Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. – 576 с. 2. Бердинських Х. З прицілом на крісло. – К.: Кореспондент: Журн. – 2009. – № 14. – 17 кв. – С. 9, 10. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. Коммуникативная концепция права: вопросы теории: Обсуждение моногр. А.В. Полякова – СПб.: Изд. дом СПб. гос. ун-та, 2003. – 154 с. 5. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: Указ Президента України від 10.12.2008 р., № 1153/2008 // WWW: <http://www.infodisk.com.ua/>. 6. Статути Збройних Сил України. – К.: Атіка, 2006. – 431 с.

Надійшла до редакції 01.04.2009 р.