
В. М. Александров, старший викладач кафедри загальновійськових та правових дисциплін військово-юридичного факультету Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Управління військовою службою в Україні

В адміністративно-правовій науці найпоширенішим є поняття державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом.

Метою цієї статті є з'ясування на підставі аналізу чинного законодавства структури, функцій та місця органів військового управління у загальній системі органів державного управління.

У загальному вигляді соціальне управління, управління суспільством у цілому, на думку Ю. П. Битяка, можна розглядати як механізм організації громадських зв'язків, що здійснюються всіма державними органами, органами місцевого самоврядування, а також об'єднаннями громадян¹. Цей вид управління у разі здій-

¹ Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – С. 6.

снення його органами виконавчої влади називається державним управлінням¹. Ю. М. Старилів вважає, що процес управління багато у чому є універсальним і навіть у досить різних сферах та галузях він підпорядкований одним й тим же закономірностям². На наш погляд, це положення має пряме відношення до управління військовою службою як різновиду управління соціального.

У науковій літературі існують різні погляди на це питання. Так, Н. І. Кузнецов, Б. В. Старий³, П. І. Романов⁴ вважають, що військове управління є галуззю державного управління і являє собою виконавчо-розпорядчу діяльність військових органів держави, яку вони здійснюють на підставі законів, підзаконних актів, і включає безпосереднє керівництво будівництвом Збройних Сил, їх життям, побутом, бойовою діяльністю. За своєю сутністю ця діяльність має управлінський характер і у такій якості може називатися військовим управлінням.

Існує й інший підхід, наприклад В. Г. Резніченко визначає військове управління як цілеспрямовану діяльність командирів, штабів, органів управління щодо підтримання бойової готовності й боєздатності військ, підготовки їх до бою та керівництво ними під час виконання поставлених завдань⁵.

На наш погляд, незважаючи на деякі відмінності, вказані підходи об'єднує це організуючий, виконавчий та розпорядчий характер діяльності, яка спрямована на виконання завдань і функцій держави спеціально утвореними органами. Можна констатувати, що в управлінні військовою службою присутні два напрямки. Перший – адміністративно-господарче управління: підбір та роз-

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл., 2004. – Т. 6. – С. 218.

² Старилів, Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. II / Ю. Н. Старилів. – М. : НОРМА-ИНФРА, 2002. – С. 137.

³ Кузнецов, Н. И. Военная администрация : учебник для курсантов и слушателей воен.-юрид. фак. Воен. ун-та / Н. И. Кузнецов, Б. В. Старий; под ред. Н. И. Кузнецова. – М., 1998. – С. 43.

⁴ Романов, П. И. Организационно-правовые проблемы управления Вооруженными Силами СССР / П. И. Романов, Н. И. Кузнецов // Военная администрация : учебник / под ред. Колибаба. – М., 1980. – С. 96.

⁵ Тактика / В. Г. Резниченко, И. В. Воробьев, Н. Ф. Мирошниченко и др.; под ред. В. Г. Резниченко. – М. : Воениздат, 1988. – С. 91.

становка кадрів, організація підготовки військ, їх матеріально-технічного та побутового забезпечення, регулювання взаємовідносин між військовослужбовцями, тобто питання, що належить до управління у сфері оборони та безпеки. Вважаємо, що управління з цих питань за своїм змістом та формами правового регулювання в цілому схожі з іншими галузями державного управління, у тому числі управління цивільною державною службою. Другий – оперативне управління або командування військами — характерна особливість управління у сфері оборони та безпеки держави, йому притаманна висока оперативність.

На нашу думку, встановлення єдиного й загального адміністративно-господарчого й оперативного управління військами підкреслює централізацію управління військовою службою, яке виявляється: у наданні вищестоящим органам управління усієї повноти прав щодо управління нижчестоящими органами та військами; в безумовній обов'язковості актів вищестоячих органів управління для нищестоячих й підпорядкуванні останніх, як правило, по вертикалі; у наданні центральним органам управління права юридичної регламентації життя, побуту й діяльності військ.

З наведеного можемо зробити висновок: 1) управління військовою службою та військовослужбовцями є централізованим та відповідає принципу централізації; 2) це системне явище, до якого входять дві складові підсистеми: а) та що здійснює управління; б) та якою управляють; 3) воно здійснюється як на державному рівні – через державні органи влади, так і через спеціальні органи військового управління, що безпосередньо утворені у Збройних Силах України.

Таким чином, для Збройних Сил України в цілому притаманна вертикальна підпорядкованість, яка базується на принципі єдиночначальності¹. Вказаний тип структури управління Г. В. Атаманчук називає лінійним². Його позитивною стороною є жорстка формалізованість, стійкість та надійність, а тому він є найбільш придатним для виконання та реалізації владних вимог у військовій орга-

¹ Про статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 194.

² Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – С. 138.

нізації. Недоліком цього виду управління можна вважати неналежний зворотний зв'язок, що знижує його ефективність.

Отже управління військовою службою — це виконавча, розпорядча та організуюча діяльність органів військового управління на підставі та на виконання законів, яка безпосередньо пов'язана з керівництвом Збройними Силами, їх матеріально-побутовою та бойовою діяльністю з метою успішного й ефективного вирішення поставлених державою завдань щодо забезпечення її збройного захисту.

Аналіз чинного законодавства України у військовій сфері дає підстави стверджувати, що нині склалася досить чітка система органів, які здійснюють управління військовою сферою. Виходячи зі змісту ст. 12 Военної доктрини¹, інших нормативно-правових актів таке управління має два види: по-перше, воєнно-політичне — здійснюється органами державної влади; по-друге, безпосереднє військове управління — здійснюється органами військового управління, створеними у Збройних Силах України.

Згідно зі ст. 106 Конституції України Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил, а в особливий період керівництво ними він може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача. Він призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України (п. 17), у разі воєнного нападу або загрози збройної агресії проти України приймає рішення про оголошення стану війни (п. 19), загальну або часткову мобілізацію (п. 20) і своїм указом вводить воєнний стан на всій території України чи окремих її місцевостях, ці питання він повинен негайно внести на розгляд Верховної Ради для затвердження (п. 21). Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у цій сфері. Її склад, компетенція та функції визначаються законом². З питань оборони Президент видає укази, розпорядження, директиви і накази³.

¹ Про Военну доктрину України : Указ Президента України від 15.06.2004 р. № 648/2004 // Офіц. вісн. України. — 2004. — № 30, ч. I. — Ст. 2005. — Ст. 2039.

² Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 берез. 1998 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.

³ Про Збройні Сили України : Закон України від 06. 12. 1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 108.

Згідно зі ст. 85 Конституції виключні повноваження в галузі державного керівництва Збройними Силами, формування й проведення воєнної політики України, законодавчого регулювання питань сфери оборони, захисту держави здійснює Верховна Рада України. Виключно законами визначаються організація Збройних Сил (п. 17 ч. 1 ст. 92); оголошення стану війни і укладання миру; введення воєнного чи надзвичайного стану та їх правового режиму (п. 19 ч. 1 ст. 92), направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав (п. 2, ч. II. ст. 92), військові звання (п. 6. ч. II. ст. 92), інші питання у сфері оборони.

Конституція України (ст. 116) встановлює повноваження Кабінету Міністрів України у військовій сфері, які здійснюються у таких напрямках: планування, фінансування, облік та контроль. З цих питань Кабінет Міністрів України видає постанови та розпорядження, якими визначає правовий стан військовослужбовців та інші питання військового будівництва.

З наведеного можна зробити висновок: Президент України – Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, у межах своєї компетенції – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України здійснюють воєнно-політичне управління Збройними Силами держави на основі розмежування повноважень органів державної влади та розподілу законодавчих і виконавчих функцій, спрямовують і координують роботу всього державного апарату з питань військової служби

З метою реалізації рішень органів державної влади безпосередньо у Збройних Силах здійснюється постійна організаторська та управлінська діяльність спеціально утвореними для цього державою військовими органами управління, які об'єднані в єдину систему відповідно до основних ланцюгів організаційної структури Збройних Сил. Відповідно до закону такими органами є Міністерство оборони, Генеральний штаб Збройних Сил України, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у Збройних Силах, призначені для виконання функцій з управління військами, об'єднаннями, з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, а також військові комісаріати.

Згідно зі ст. 3. Закону «Про Збройні Сили України» Міністерство оборони є центральним органом виконавчої влади і військового управління, воно здійснює військово-політичне та адміністративне управління Збройними Силами (ст. 10), які складаються, по-перше, з органів військового управління; по-друге, з об'єднань, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, військових комісаріатів тощо. Органи військового управління, таким чином є складовою частиною Збройних Сил, здійснюють ними безпосереднє керівництво.

Особливість такого управління виявляється у розподілі функцій між Міністерством оборони та Генеральним Штабом. Наприклад, воєнно-політичне та адміністративно-господарське управління Збройними Силами здійснює Міністерство оборони, а оперативне, як у мирний так і у воєнний час — Генеральний Штаб. Його начальник є Головнокомандувачем Збройних Сил України та першим заступником Міністра оборони¹.

Відповідно до ст. 10 Закону «Про Оборону України», «Положення про Міністерство оборони»² основні завдання Міноборони розподіляються на два основних напрямки: забезпечення державної політики у сфері оборони та здійснення воєнно-політичного управління Збройними Силами. У Міністерстві оборони утворюється колегіальний орган управління – колегія³.

Вищим органом воєнного управління, який підпорядкований безпосередньо Міністру оборони, є Генеральний штаб Збройних Сил України. На нього покладені такі функції: організаційна, планування, координаційна, управлінська, мобілізаційна, контрольна. Начальник Генерального штабу несе відповідальність за здійснення Збройними Силами своїх функцій та покладених завдань. З цією метою він видає накази, директиви військам та організовує й контролює їх виконання. Структуру Генерального штабу затверджує Міністр оборони України.

¹ Про оборону України : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 49. – Ст. 420 (нова редакція).

² Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабміну України від 03.08.2006 р. № 1080 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 31. – Ст. 2237.

³ Про колегію Міністерства оборони України та військові ради у Збройних Силах України : Указ Президента України від 11 черв. 2002 р. № 533/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 24. – Ст. 1153.

До органів військового управління відносяться командування видів Збройних Сил: Сухопутних військ, Повітряних Сил, Військово-Морських Сил які призначені для здійснення безпосереднього та повсякденного управління з'єднаннями, об'єднаннями, військовими частинами, закладами та установами відповідного виду Збройних Сил. Командувач призначається Президентом України, підпорядковується Міністру оборони та є його заступником. Він видає накази та директиви з найбільш важливих питань життя та діяльності підпорядкованого виду Збройних Сил.

Значне місце в управлінні Сухопутними військами відводять оперативним командуванням, які є основною військово-адміністративною одиницею, загальновійськовим, оперативно-стратегічним, територіальним об'єднанням у Збройних Силах України¹. Виходячи з аналізу чинного законодавства, можна зробити висновок, що вони призначені: по-перше, для здійснення заходів, які спрямовані на підготовку до збройного захисту та для збройного захисту цілісності і недоторканності території України у встановлених кордонах відповідальності, визначених Генеральним штабом; по-друге, для використання оперативних, мобілізаційних і військово-адміністративних завдань в інтересах оборони у визначених для них межах; по-третє, їх межі та кількість в Україні встановлює Президент України за поданням Міністра оборони України. Командувачі оперативного командування підпорядковані Міністру Оборони України.

Керівництво окремими військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями покладається на спеціально утворені органи військового управління – командирів цих підрозділів. Особливість їх у тому, що вони не є територіальними і здійснюють командно-стройове управління. Але вони наділені певними правами в галузі адміністративно-господарчої діяльності. Основою командно-стройового управління є управління окремою військовою частиною. Органом такого управління є управління полку, на чолі його стоїть командир полку².

¹ Про військово-адміністративний поділ території України : Указ Президента України від 2 черв. 2006 року № 469/2006. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 23 – Ст. 1706.

² Про статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 548-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 20. – Ст. 872.

До системи органів управління обороною входять військові комісаріати, які є місцевими органами військового управління та створюються Міністерством оборони відповідно до адміністративно-територіального поділу України¹. Загальне керівництво та контроль за їх діяльністю здійснює командування Сухопутних військ через штаби оперативних командувань. Військові комісаріати є частиною управління, де воєнний апарат безпосередньо взаємодіє з апаратом виконавчої влади на місцях. Наприклад, разом вони ведуть воєнно-мобілізаційну та обліково-призовну роботу, беруть участь в організації оборонно-масової роботи, патріотичному вихованні молоді тощо.

Керівництво гарнізонною службою у межах кожного гарнізону здійснює старший з військових начальників за посадою, а при рівних посадах — старший за військовим званням, або особа, яка була призначена наказом командувача військами оперативного командування.

Таким чином, за характером завдань та колом питань, що вирішуються, система органів військового управління складається: 1) з центральних органів – Міністерство оборони України, інші органи виконавчої влади, органи управління інших військових формувань; 2) з органів безпосереднього управління Збройними Силами – Генеральний штаб Збройних Сил України, органи управління видами Збройних Сил, оперативних командувань, об'єднаннями, з'єднаннями; 3) органів стройового управління – органи управління які виконують функції з управління військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, військові комісаріати. Вони мають певну внутрішню організаційну структуру – галузеві та функціональні підрозділи, відповідні посади. Їх повноваження визначаються законами, указами Президента, постановами Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими актами.

¹ Про затвердження Положення про військові комісаріати : постанова Кабміну України від 26 верес. 2001 р. № 1235 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 39. – Ст. 1763.