

ОСОБЛИВОСТІ КОНКЛЮДЕНТНИХ ТА УСНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ СПРЯМОВАНОСТІ ТА ЇХ РОЛЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПОТОЧНИХ ЗАДАЧ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

PECULIARITIES OF CONCLUSIVE AND ORAL LEGAL ACTS OF THE LAW-ENFORCEMENT-ORIENTED MILITARY ADMINISTRATION AND THEIR ROLE IN THE IMPLEMENTATION OF CURRENT TASKS OF THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF UKRAINE

Богуцький В.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Григоренко Є.І., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна,
консультант Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки

У статті аналізуються особливості конклюдентних та усних актів військового управління правозастосовної спрямованості у контексті реалізації поточних задач сектором безпеки та оборони України. При цьому констатується, що акти військового управління виступають як основа та базис для належного організації та функціонування сектору безпеки та оборони держави. Вони мають цілу низку специфічних рис у порівнянні з іншими актами державного управління, які варто враховувати для вироблення обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення роботи з ними та подальшого формування доктринального підґрунтя для удосконалення процесу правозастосування у військовій сфері.

Доктрина військового управління, чинне законодавство та практика його застосування засвідчують, що система військового управління є цілісною та такою, що охоплює сукупність елементів, кожному з яких відводиться відповідне місце у системі публічного адміністрування оборонними та безпековими питаннями. У свою чергу, такий стан речей вимагає налагодження системи руху інформацією як між суб'єктами такого управління, але, що є не менш важливим – між суб'єктом та об'єктом управлінської взаємодії. При цьому, такий рух здійснюється за допомогою найрізноманітніших актів військового управління, а отже достатньо формалізовано та чітко. Адже, найважливіша управлінська інформація, як правило, передається у письмовій формі з додержанням процедур, передбачених чинним законодавством. У той же час, військове управління з огляду на його оперативний та кризоворієнтований характер передбачає й усне та навіть конклюдентне передавання управлінської інформації.

Крім того, зазначається що усна та конклюдентна форма властива виключно правозастосовним актам військового управління, що можуть реалізовуватися у відповідних випадках, оскільки письмова форма для нормативно-правових актів є обов'язковою, а формальна визначеність є базовою ознакою права.

Ключові слова: військове управління, органи військового управління, правові акти військового управління, законність у системі військового управління.

The article analyzes the peculiarities of the concluding and verbal acts of the law enforcement-oriented military administration in the context of the implementation of current tasks by the security and defense sector of Ukraine. At the same time, it is stated that acts of military administration act as a foundation and basis for the proper organization and functioning of the security and defense sector of the state. They have a number of specific features compared to other acts of state administration, which should be taken into account in order to develop reasonable recommendations for improving work with them and further forming the doctrinal basis for improving the process of law enforcement in the military sphere.

The doctrine of military management, the current legislation and the practice of its application testify that the system of military management is integral and includes a set of elements, each of which is assigned an appropriate place in the system of public administration of defense and security issues. In turn, this state of affairs requires the establishment of a system of information movement both between the subjects of such management, but, which is no less important, between the subject and the object of managerial interaction. At the same time, such a movement is carried out with the help of various acts of military administration, and therefore it is sufficiently formalized and clear. After all, the most important management information is, as a rule, transmitted in writing in compliance with the procedures stipulated by the current legislation. At the same time, military management, given its operational and crisis-oriented nature, also involves oral and even conclusive transfer of management information.

In addition, it is noted that the oral and conclusive form is peculiar exclusively to law-enforceable acts of military administration, which can be implemented in appropriate cases, since the written form for normative-legal acts is mandatory, and formal certainty is a basic feature of law.

Key words: military administration, bodies of military administration, legal acts of military administration, legality in the system of military administration.

Вступ. Акти військового управління виступають як основа та базис для належного організації та функціонування сектору безпеки та оборони держави. Вони мають цілу низку специфічних рис у порівнянні з іншими актами державного управління, які варто враховувати для вироблення обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення роботи з ними та подальшого формування доктринального підґрунтя для удосконалення процесу правозастосування у військовій сфері.

Дослідженням питань правової природи відомчих актів (передусім, правозастосовної спрямованості) вза-

галі та актів військового управління зокрема займалися такі науковці як Є. О. Агєєва, В. В. Богуцький, М. О. Волков, Є. І. Григоренко, С. О. Комаров, В. В. Копейчиков, С. М. Мельник, І. О. Остапенко, О. С. Передерій, О. С. Полякова, С. Ю. Поляков, Г. О. Пономаренко, Ю. О. Тихомиров, М. М. Тищенко, О. Ф. Черданцев, В. О. Юсупов та ін. Наукові здобутки названих учених-юристів виступають суттєвим доктринальним підґрунтям для подальшого дослідження специфіки та видів актів військового управління, удосконалення роботи з ними, а через це, покращення правозастосовного процесу у межах сектору безпеки та оборони.

Виклад основного матеріалу. З метою створення відповідних передумов щодо забезпечення держави як суверенної та незалежної формується сектор безпеки та оборони, у межах якого функціонує система військового управління. Вказана система є складною, багаторівневою та такою, що охоплює доволі широке коло питань. З огляду на значущість забезпечення національної безпеки та оборони, система військового управління будується переважно на імперативних засадах. Адже, від кожного суб'єкта, навіть найменшого, може залежати виконання тих задач, які здатні істотно вплинути на обороноздатність держави та рівень національної безпеки.

У зв'язку з цим, у системі військового управління не може бути другорядних ланцюгів, позицію яких можна було б ігнорувати або враховувати частково. Це, не в останню чергу, пов'язано з тим, що як зауважує С. Ю. Поляков, кожен військовослужбовець залучається до реалізації актів військового управління [1, с. 110]. Дійсно, доктрина військового управління, чинне законодавство та практика його застосування засвідчують, що система військового управління є цілісною та такою, що охоплює сукупність елементів, кожному з яких відводиться відповідне місце у системі публічного адміністрування оборонними та безпековими питаннями. У свою чергу, такий стан речей вимагає налагодження системи руху інформацією як між суб'єктами такого управління, але, що не менш є важливим – між суб'єктом та об'єктом управлінської взаємодії. При цьому, чітка робота з управлінською інформацією важлива на всіх рівнях: від міністерства оборони та генерального штабу до командира взводу та відділення. У доктрині військового управління знаходимо позицію, відповідно до якої у системі військового управління суб'єкт і об'єкт пов'язані між собою прямим і зворотним зв'язком. При цьому каналами прямого зв'язку суб'єкт управляє об'єктом, ставить йому задачі, визначає строк їх виконання. У свою чергу, об'єкт каналами зв'язку зворотнього доповідає суб'єкту управління про виконання задач або передає інформацію про свій стан [2, с. 99]. Не заперечуючи важливості обох напрямів руху військово-управлінської інформації, на яких акцентується увага у межах правової та державно-управлінської доктрини, ми вважаємо, що найбільш змістовним виступає прямий зв'язок, який передбачає рух управлінської інформації від суб'єкта до об'єкта управління як безпосередньо, так і через іншого суб'єкта. При цьому, такий рух здійснюється за допомогою найрізноманітніших актів військового управління, а отже достатньо формалізовано та чітко. Адже, найважливіша управлінська інформація, як правило, передається у письмовій формі з додержанням процедур, передбачених чинним законодавством. У той же час, військове управління з огляду на його оперативний та кризоворієнтований характер передбачає й усне та навіть конклюдентне передавання управлінської інформації.

Також варто відзначити і те, що усна та конклюдентна форма властива виключно правозастосовним актам військового управління, що можуть реалізовуватися у відповідних випадках, оскільки письмова форма для нормативно-правових актів є обов'язковою, а формальна визначеність є базовою ознакою права. Як правило, зміст більшості усних актів військового управління у вигляді конкретних команд чітко визначено у загальновійськових статутах, бойових статутах, настановах та ін. Загальними рисами усних і письмових актів військового управління є обов'язковість точного виконання послідовності та змісту визначених у них обов'язкових для військовослужбовців заходів та дій. Навіть незначна помилка, неточність усного акту військового управління, може привести до значних негативних наслідків.

Вважаємо, що система протоколювання, у тому числі й у умовах військового управління, використовується з метою мінімізації негативних аспектів, які існують при

виданні актів управління усного характеру та ризиків, описаних вище. Така ж система існує для спрощення реалізації військового управління, збільшення оперативності, а також мінімізації формалізму за наявності необхідних гарантій фіксації ухвалених правозастосовних рішень. При цьому вона використовується безпосередньо як у системі військового управління, так і у межах взаємодії суб'єктів військового управління з іншими суб'єктами права, що безпосередньо не входять до такої системи. Так, наприклад, у пункті 2.1. типового договору постачання, що подається як додаток № 1 до п. 3.1.3 Положення про військово (корабельне) господарство Збройних Сил України, затвердженого наказом Міністра оборони України від 16 липня 1997 № 300 встановлено, що обсяги і асортимент поставки можуть змінюватися за попередньою письмовою взаємною згодою сторін, що оформляється протоколом, який є невід'ємною частиною договору. У свою чергу, пунктом 11.3. вказаного договору констатується, що під попередньою взаємною згодою сторін щодо зміни чи доповнення цього договору вважаються угоди, оформлені у вигляді протоколу і додані до тексту договору як невід'ємна його частина.

Проте у більшості простих ситуацій та випадків, що вимагають оперативних дій передбачається проста усна форма (без протоколювання ухвалених рішень) видання актів військового управління правозастосовної спрямованості. Наприклад, відповідно до статті 165 Статуту гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України, під час зміни чатових внутрішніх постів розвідний, провівши зміну до входу у приміщення, командує: «Зміна – СТІЙ», залишає одного з вартових старшим і командує, наприклад: «Солдати Михайленко, Шевченко, за мною кроком – РУШ».

Що стосується конклюдентних актів військового управління правозастосовної спрямованості, то вони теж зустрічаються доволі часто і пов'язані з потребою застосувати норми права до конкретних ситуацій і визначити поведінку підлеглих військовослужбовців або інших осіб за відсутності можливості (або за умови недоцільності) видання інших актів (письмових та усних). Суттєві можливості до застосування конклюдентних актів військового управління правозастосовного характеру зумовлюються специфікою військового управління, наявністю ustalених військових традицій, особливостями організації та функціонування органів військового управління та командування, а також життя і побуту військовослужбовців.

З метою надання змістовної характеристики актам військового управління необхідно проаналізувати найпоширеніші випадки застосування конклюдентних актів військового управління правозастосовної спрямованості. Передусім, варто констатувати, що велика кількість правозастосовних актів військового управління, що видаються в конклюдентній формі стосується адміністрування питань, пов'язаних з реалізацією розпорядку дня. Так, наприклад, відповідно до частини 1 статті 204 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, уранці, у встановлений час (за сигналом «Підйом») черговий роти здійснює підйом роти. У свою чергу, частиною 4 статті 207 цього Статуту передбачено, що в установлений час подається сигнал «Відбій» і вмикається чергове освітлення. Згідно з частиною 1 статті 212 Статуту, заняття розпочинаються і закінчуються за сигналом у час, визначений розпорядком дня.

Переважно конклюдентна форма видання актів військового управління домінує в деяких екстраординарних ситуаціях. Так, відповідно до статті 25 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, військовослужбовець має право використовувати зброю для подання сигналу тривоги або виклику допомоги. Абзац 2 статті 298 цього ж Статуту встановлює, що у разі надходження сигналу тривоги черговий частини зобов'язаний негайно подати сигнал на підйом підрозділів, доповісти командирові вій-

ської частини, оповістити його заступників та інших посадових осіб частини і діяти згідно з інструкцією; до їх прибуття керувати діями підрозділів частини.

У свою чергу, стаття 328 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України встановлює, що для відпрацювання дій військ (сил) за бойовою тривоною, виходу військової частини й підрозділів для гасіння пожежі чи ліквідації стихійного лиха та вирішення інших завдань оголошується збір. Збір у всіх випадках скликається без оголошення тривоги. Збір військової частини (підрозділу) оголошується черговим частини після одержання встановленого сигналу (команди, розпорядження) з вищого штабу, а також командиром військової частини або старшим командиром (начальником). Для збору в частині встановлюється єдиний постійно діючий сигнал.

Стосовно ситуації, пов'язаної зі здійсненням підйому за бойовою тривоною і збором військової частини Статут внутрішньої служби Збройних Сил України вказує на те, що такі заходи мають здійснюватися відповідно до плану. В останньому випадку, окрім іншого повинно бути передбачено порядок і способи одержання розпоряджень (команд, сигналів) від вищого штабу й доведення їх до штабів і підрозділів. Фактично, у цьому випадку законодавець прямо вказує на те, що розпорядження, як акт військового управління, може бути видано залежно від ситуації як у формі команди, так і сигналу. Йдеться про органічне поєднання усної та конклюдентної форми видання актів військового управління правозастосовної спрямованості у залежності від ситуації, яка потребує оперативного вирішення. З цього приводу простежується наявність адміністративного розсуду у діяльності суб'єкта військового управління та обов'язковість мінімально необхідного рівня навченості, обізнаності, натренованості військовослужбовців всіх військових формувань.

Для підтримання правопорядку, охорони особового складу, озброєння, боєприпасів, бойової та іншої техніки, приміщень та майна військової частини, здійснення контролю за станом справ у підрозділах і своєчасного вжиття необхідних заходів для запобігання правопорушенням, а також для виконання інших обов'язків внутрішньої служби призначається добовий наряд. До складу такого наряду, окрім інших, може входити черговий сигналіст (черговий сигналіст-барabanщик). Останній призначається із осіб підготовленого рядового складу і підпорядковується черговому частини та його помічникові. Він повинен перебувати у приміщенні поблизу кімнати чергового частини й подавати сигнали за наказом чергового частини або його помічника. При цьому для подання сигналів можна використовувати технічні засоби. Тобто, черговий частини або його помічник видають усні акти військового управління правозастосовної спрямованості, які за допомогою сигналіста трансформуються у конклюдентні акти військового управління. При цьому сигналіст не виступає як самостійний суб'єкт військового управління, що наділений адміністративним розсудом, оскільки він тільки трансформує форму волевиявлення суб'єкта (чергового частини або його помічника), а не саму суть волевиявлення. Така трансформація здійснюється для належної трансляції відповідної волі та оперативного доведення її до адресатів.

У деяких випадках існує органічне поєднання усної та конклюдентної форми видання правозастосовних актів військового управління у межах діяльності одного суб'єкта без будь-якого посередництва.

Так, відповідно до статті 61 Статуту гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України, у разі якщо дозволяють обставини, начальник патруля перед застосуванням заходів фізичного впливу, спеціальних засобів або зброї повинен голосом чи пострілом угору попередити про це особу, проти якої має бути застосовано вказані заходи. У цьому випадку залежно від суспільної небезпеки конкретної ситуації начальник патруля має юридичну мож-

ливість обирати вид відповідного акту військового управління для попередження особи.

Проте існують правові моделі, що передбачають обов'язкову послідовну зміну форми актів військового управління від усних до конклюдентних. Так, стаття 197 цього Статуту встановлює, що усіх осіб, які наближаються до поста або до забороненої зони, позначеної покажчиками, крім начальника варту, помічника начальника варту, свого розвідного та осіб, яких вони супроводжують, чатовий зупиняє вигуком «Стій, назад» або «Стій, обійти справа (зліва)». За умови невиконання особою, яка наближається до поста або до забороненої зони, цієї вимоги чатовий попереджає порушника вигуком «Стій, стрілятиму» й негайно викликає начальника варту або розвідного. Якщо порушник не виконує цієї вимоги, чатовий досилає патрон у патронник і робить попереджувальний постріл угору. Якщо порушник не виконує й цієї вимоги та намагається проникнути на пост чи до об'єкта, який охороняють (перетнути заборонену зону), або якщо він після такої спроби вдається до втечі, то чатовий застосовує зброю. У такому випадку йдеться з одного боку про охорону та оборону важливих об'єктів (військових об'єктів, бойових прапорів та осіб, яких тримають на гауптвахті й у дисциплінарній частині (батальйоні) у межах дорученого поста), а з іншого про дотримання прав людини, та у першу чергу такого права як право на життя чи здоров'я людини. У зв'язку з цим, і запроваджується вказана вище складна схема застосування різних видів форм актів військового управління правозастосовної спрямованості (з послідовною їх зміною) для досягнення необхідного результату. Тому потрібно зауважити, що застосування різних видів, форм актів військового управління правозастосовної спрямованості можливе лише у специфічному військовому середовищі як у мирний час, так і в особливий період. Такі акти спрямовані на громадян – військовослужбовців, які мають особливий правовий статус, який обмежує їх конституційні, та у першу чергу особисті та політичні права. Крім того, ці громадяни, свідомо надали ритуальні присягання, які юридично визначені та закріплені у законодавстві, що передбачає, при умови їх не виконання військовослужбовцями, додаткову свору відповідальність військовослужбовців на відміну від громадян, що не перебувають на військовій службі.

Також, при виконанні певних військових завдань, військовослужбовцям, які вже мають особливий правовий статус, можуть надаватися додаткові повноваження, дія яких поширюється і на звичайних громадян, у тому числі і у мирний час. Наприклад, виконання військовослужбовцями обов'язків у складі варту. На посту чатовий військовослужбовець, цієї варту може застосовувати зброю у випадку не виконання цивільними особами його вимог у межах цього посту.

Ритуальні аспекти теж вимагають використання усної та особливо конклюдентної форми видання актів військового управління правозастосовної спрямованості. Фактично, вчинення конклюдентних дій виступає як складова частина певних рухів, що зумовлено армійськими традиціями та відповідними військовими ритуалами. Зокрема, такі аспекти реалізуються у межах здійснення стройових прийомів і рухів без зброї та із зброєю; стройів підрозділів та військових частин у пішому порядку і на машинах; реалізації порядку виконання військового вітання, проведення стройового огляду тощо.

Управління строем, як визначене розміщення військовослужбовців, підрозділів і частин для їх спільних дій у пішому порядку та/або на машинах у відповідності до частини 1 статті 16 Стройового статуту Збройних Сил України, здійснюється командами та розпорядженнями, які подає командир голосом, сигналами та особистим прикладом і які передаються за допомогою технічних і рухових засобів. У зв'язку з наведеною специфікою,

пов'язаною з фізичними закономірностями передавання таких команд та розпоряджень, законодавець регулює особливості передавання управлінської інформації за допомогою усних та конклюдентних правозастосовних актів військового управління. Так, відповідно до частини 2 та 3 статті 16 вказаного Статуту, команди та розпорядження можуть передаватися колоною через командирів підрозділів (старших машин) і спостерігачів. У строю старший командир перебуває там, звідки йому зручніше командувати (адміністративний розсуд щодо організації передавання управлінської інформації). Інші командири здійснюють управління, залишаючись на місцях, установлених цим Статутом або старшим командиром. З урахуванням фізичних закономірностей руху звуку як важливої передумови передавання управлінської інформації було сконструйовано норми, зафіксовані у статті 17 Статуту. Так, встановлено, що команди поділяються на підготовчу та виконавчу, проте можуть бути лише виконавчі. Передбачено, що підготовча команда подається чітко (виразно), гучно і протяжно, щоб військовослужбовці зрозуміли, яких дій вимагає від них командир. За підготовчою командою військовослужбовці, які перебувають у строю, приймають стройове положення, під час руху переходять на стройовий крок, а поза строєм повертаються в бік начальника та приймають стройове положення. Виконавча команда подається після паузи гучно, уривчасто і чітко. Така команда здійснюється негайно і точно. З метою повернути увагу підрозділу або окремого військовослужбовця в підготовчій команді, у разі потреби, називається підрозділ або військове звання військовослужбовця. Гуч-

ність голосу під час подання команди змінюється залежно від ширини і глибини строю, рапорт віддається чітко, без різкого підвищення голосу.

Висновки. Отже, можна констатувати той факт, що військове управління через свою специфіку у межах правозастосування передбачає набагато більшу кількість випадків використання усної та конклюдентної форми видання актів у порівнянні з іншими видами державного управління. Аналіз чинного законодавства та практики його застосування свідчить про те, що усні та особливо конклюдентні акти військового управління правозастосовної спрямованості активно застосовуються у межах адміністрування розпорядку дня; екстраординарних ситуацій (тривога, бойова обстановка); охорони об'єктів, виконання ритуальних та стройових елементів. Наприклад, як ми вже вказували, що адміністрування розпорядку дня здійснюється великою кількістю сигналів, що виступають як акти військового управління. Питання полягає у тому, що в інших сферах, як правило, не здійснюється правова регламентація розпорядку дня, а отже і не постає питання його адміністрування.

Безперечно, у випадку видання усних чи конклюдентних актів військового управління правозастосовної спрямованості збільшується швидкість та оперативність донесення інформації, але має місце зворотна ситуація, пов'язана зі зменшенням формальної визначеності та процедурної зумовленості. Це, у свою чергу, в умовах сьогодення все частіше приводить до збільшення суб'єктивізму, а у в значній кількості випадків – до перекручення волі суб'єкта військового управління та негативних наслідків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Поляков С. Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2013. 198 с.
2. Основи військового управління: навч. посіб. / за заг. ред. С. Ю. Полякова. Харків : НУ ЮАУ, 2014. 134 с.