

Савинець О. Ю.,
викладач кафедри правового забезпечення військового
факультету фінансів і права
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВІЙСЬКОВІ КОМІСАРІАТИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОБІЛІЗАЦІЇ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

MILITARY COMMISSARIATS AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE MOBILIZATION OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE

У статті розглядається визначення військових комісаріатів як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних сил України, а також їх функції. Досліджуються питання подвійного підпорядкування військових комісаріатів та доцільності переформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки.

Ключові слова: військові комісаріати, подвійне підпорядкування, територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, адміністративно-правове забезпечення, мобілізація.

В статье анализируется определение военных комиссариатов как субъектов административно-правового обеспечения мобилизации Вооруженных сил Украины, а также их функции. Исследуются вопросы двойного подчинения военных комиссариатов и целесообразности реформирования военных комиссариатов в территориальные центры комплектования и социальной поддержки.

Ключевые слова: военные комиссариаты, двойное подчинение, территориальные центры комплектования и социальной поддержки, административно-правовое обеспечение, мобилизация.

The article analyzes the definition of military commissariats as subjects of administrative and legal provision of the mobilization of the Armed Forces of Ukraine and their functions. The issue of dual submission of military commissariats and the expediency of reforming military commissariats into territorial centers of manpower and social support has been researched.

Key words: military commissariats, double subordination, territorial centers of manning and social support, administrative-legal support, mobilization.

Постановка проблеми. Події, що сталися в Україні у 2014 році, показали, що наявна пострадянська система військових комісаріатів була неспроможна задовольнити потреби Збройних сил України у мобілізаційному ресурсі на початку збройної агресії проти України та в період мобілізації, що проводилися в Україні, що значно ускладнило виконання покладених на Збройні сили України завдань з оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Ця проблема пов'язана з багатьма факторами, але не останню роль в цьому відіграла застаріла нормативно-правова база, що регулює діяльність військових комісаріатів, а також відсутність належного взаємозв'язку між військовими комісаріатами та органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, підприємствами, установами, організаціями. З огляду на викладене вважаємо за необхідне розглянути питання діяльності військових комісаріатів як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних сил України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що вивченням питання адміністративно-правових засад діяльності військових комісаріатів в Україні займався В.І. Гейко. Крім того, дослідження адміністративно-правового статусу військового комісара здійснювалося В.М. Антошиним. К.О. Нікулін вивчав теоретико-історичні засади державного управління реформуванням військових комісаріатів. С.В. Горбенком опрацьовувалось питання ролі військових комісаріатів у виконанні державної комплек-

сної програми реформування та розвитку Збройних сил України по створенню професійної армії, водночас В.Глушуком досліджено діяльність військових комісаріатів в Україні протягом певних періодів.

Мета статті полягає у розгляді визначення військових комісаріатів як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних сил України, а також у визначенні доцільності переформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, дуже важливим суб'єктом адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації є військові комісаріати, оскільки саме на них покладено забезпечення виконання завдання щодо призову громадян України на військову службу для виконання ними їх конституційного обов'язку щодо захисту держави.

Військові комісаріати у своїй діяльності керуються Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, наказами Міноборони, наказами і директивами Міністра оборони та наказами і директивами начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних сил, іншими правовими актами, а також Положенням про військові комісаріати, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 червня 2013 р. № 389.

Відповідно до згаданого Положення військові комісаріати є місцевими органами військового управ-

ління, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації в особливий період людських і транспортних ресурсів на відповідній території [1].

Проте, наприклад, у своєму дисертаційному дослідженні В.І. Гейко наводить авторське визначення поняття «військовий комісаріат», яке відрізняється від закріпленого на законодавчому рівні, оскільки вчений вбачає в ньому місцевий орган військового самоврядування, що здійснює мобілізаційну, облікову та соціальну роботу, взаємодіє з територіальними органами публічної адміністрації та підзвітний і підконтрольний Міністерству оборони України у своїй діяльності [2, с. 8]. З його визначення зрозуміло, що до поняття «військовий комісаріат» він включає такий функціональний аспект комісаріатів як здійснення соціальної роботи та робить акцент на взаємодії з територіальними органами публічної адміністрації.

Залежно від обсягів облікової, призовної та мобілізаційної роботи, крім районних, міських, районних у містах, можуть утворюватися *об'єднані районні військові комісаріати та об'єднані міські військові комісаріати*.

Військові комісаріати очолюють військові комісари, які організовують діяльність комісаріатів. На думку В.М. Антошина, *військовий комісар* – це індивідуальний суб'єкт права (фізична особа), який здійснює певні соціально необхідні функції та виконує завдання, законодавчо визначені відповідним військовим формуванням, служить державі і є представником державної влади. Військові комісари є частиною суспільства, яка складається зі спеціально підготованих осіб (індивідуальних суб'єктів права), що обіймають військові посади у військових органах, мають відповідні до цих посад військові звання та займаються за дорученням держави особливою суспільно корисною діяльністю [3, с. 4].

Безпосереднє керівництво військовими комісаріатами і контроль за їх діяльністю здійснюють відповідні оперативні командування, а загальне – командування Сухопутних військ Збройних сил, яке узгоджує основні питання діяльності військових комісаріатів з відповідними структурними підрозділами Генерального штабу Збройних сил України та Міністерства оборони України [1].

Положенням про військові комісаріати чітко визначені функції військових комісаріатів, якими є проведення призову громадян на військову службу у мирний і воєнний час, проведення добору кандидатів для прийняття на військову службу за контрактом, участь у доборі громадян для проходження служби у військовому резерві Збройних сил, підготовка та проведення в особливий період мобілізації людських і транспортних ресурсів, забезпечення соціального і правового захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори до Збройних сил, ветеранів війни та військової служби, пенсіонерів з числа військовослужбовців Збройних сил та членів їх сімей, участь у військово-патріотичному вихованні грома-

дян, здійснення заходів з підготовки та ведення територіальної оборони, інших заходів з питань оборони відповідно до законодавства [1].

Детально розглядаючи роль та місце військових комісаріатів, К.О. Нікулін прийшов до висновку, що військові комісаріати, з одного боку, є місцевими органами військового самоврядування та входять до системи Збройних сил України, а з іншого боку, вони характеризуються як органи виконавчої влади, входять до системи органів виконавчої влади на місцевому (територіальному) рівні, тобто мають подвійне підпорядкування. На його думку, на військові комісаріати водночас поширюється правовий режим як Збройних сил України, так і органу виконавчої влади [4, с. 5]. О.Ф. Скакун вважає, що виконавча влада – це влада, що має право безпосереднього керування державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд, проте виконавча влада не вичерпується одним лише виконанням законів, вона покликана відпрацьовувати шляхи та засоби реалізації законів, займатися поточним керуванням, здійснювати розпорядчу діяльність. Отже, О.Ф. Скакун констатує, що призначенням органів виконавчої влади є керування, яке охоплює виконавчу діяльність у вигляді здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади, та розпорядчу діяльність, яка розуміється як здійснення керування шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій [5].

На думку К.О. Нікуліна, принципи діяльності органів виконавчої влади, зокрема на місцевому рівні, багато в чому збігаються з принципами військового керування. До останніх він відносить такі: єдиноначальність, централізацію управління, твердість та цілеспрямованість у реалізації рішень, особисту відповідальність командирів за рішення щодо застосування підпорядкованих військ і результати виконання завдань, організованість і творчість у роботі командирів та структур управління. Водночас він зауважує і певні відмінності військових органів від органів виконавчої влади. До цих відмінностей вчений відносить суто військовий, тобто непублічний характер їх діяльності, що проявляється в таких аспектах, як, по-перше, діяльність органів військового самоврядування здебільшого поширюється лише на військовослужбовців; по-друге, у системі військового самоврядування поширюється таємниця їхньої діяльності як одна із умов їх ефективного функціонування; по-третє, під час заміщення вакантних посад за діловими якостями у системі військового самоврядування, у системі органів військового самоврядування менше використовуються механізми горизонтальної координації та майже не застосовуються механізми децентралізації та обмежень, що накладаються на військовослужбовців, а застосовується чітке ранжування військових посад та звань, що забезпечує ясність та чіткість у взаємовідносинах та субординації військовослужбовців [4, с. 6].

Варто зауважити, що В.І. Гейко також наголошує на особливому статусі військових комісаріатів. Специфічність статусу військових комісаріатів, на його думку, полягає у тому, що вони як територі-

альні органи Міністерства оборони України відповідно до норм законодавства з питань оборони мають чітке вертикальне підпорядкування, тому військові комісаріати фактично перебувають у подвійному підпорядкуванні. За горизонталлю військові комісаріати підпорядковуються адміністрації місцевих органів виконавчої влади або адміністрації органу місцевого самоврядування. Він також зважає на позицію Г. Перепелиці, який вважає одним з аргументів, що свідчать на користь фактичного подвійного підпорядкування, те, що військовий комісаріат здійснює деякі види своєї діяльності на підставі акта глави відповідного місцевого органу виконавчої влади або глави відповідного органу місцевого самоврядування [2, с. 71].

Прикладом може бути передбачений Законом України «Про військовий обов'язок та військову службу» склад призовної комісії, членом якої є районний (міський) військовий комісар, водночас персональний склад районної (міської) призовної комісії, графік засідань призовної комісії, порядок проведення та забезпечення заходів з організації призову громадян України на строкову військову службу затверджуються головою районної державної адміністрації (виконавчого органу міської ради) [6, с. 71].

Думки вчених щодо наявності в діяльності державного органу подвійного підпорядкування значно відрізняються. Як зазначає, наприклад, В.А. Дерезь, існування різноманітних видів підпорядкування забезпечує існування не так званого сліпого підпорядкування, а створює можливості для існування різноманітних видів управлінських відносин, а отже, забезпечує ефективність керування [7, с. 4].

Як стверджує у своїй статті Ю. Война, Міністерство праці та соціальної політики як суб'єкт опитування, що проводилося Світовим банком з метою виявлення характерних рис територіальних органів виконавчої влади, підпорядкованих центральним органам виконавчої влади, визначення оптимального розподілу повноважень (функцій) між ними, вважає, що подвійне підпорядкування територіальних органів міністерства заважає як самому міністерству, так і місцевим органам, оскільки не дозволяє здійснювати контроль за добром кадрів та їх освітнім рівнем, кадровий резерв використовується не на 100%, він орієнтований на керівництво регіону. Окремі дослідники схвально оцінюють таку позицію, оскільки, на їх думку, вирішення проблеми подвійного підпорядкування дало б змогу створити компактну систему органів самоврядування, здатну по-діловому вирішувати непередбачені або складні питання, що виникають у процесі керування [8, с. 2].

Однак існує інша позиція щодо подвійного підпорядкування, з якою ми погоджуємося, яка полягає у тому, що застосування галузевого та територіального принципів підпорядкування окремо, переважний розвиток та відстоювання одного з них не можуть дати стабільних позитивних результатів. Тільки їх раціональне поєднання зможе забезпечити ефективність управлінської діяльності. Наголос робить-

ся й на тому, що межі подвійного підпорядкування мають бути найоптимальнішими, щоб забезпечувати належну роботу та можливість здійснювати контроль за діяльністю [8, с. 2].

Тобто, з одного боку, деякими науковцями наголошується на необхідності такого виду підпорядкування, як подвійне, а іншого – вчені вважають подвійне підпорядкування перепоною у здійсненні ефективного самоврядування.

На нашу думку, подвійне підпорядкування саме у разі здійснення керівництва діяльністю військових комісаріатів є виправданим. Ми вважаємо, що необхідним було б навіть посилення підпорядкування військових комісаріатів за горизонталлю місцевим державним адміністраціям, адже відповідно до зазначеного вище Положення військові комісаріати інформують та співпрацюють з органами місцевого самоврядування та місцевими держадміністраціями. Крім цього, військовий комісар, як зазначалося вище, є членом призовної комісії, тому, на нашу думку, у законодавстві бракує врегулювання відповідальності військових комісаріатів за належне інформування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у відповідних випадках, за налагодження та забезпечення взаємодії цих органів.

Варто зазначити, що Державною програмою розвитку Збройних сил України до 2020 року передбачено реформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки [9]. З огляду на це в Україні запроваджується комплекс організаційних і технічних заходів, спрямованих на реформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, функції яких повинні трансформуватися від адміністративно-примусових до рекрутингових та соціально-сервісних.

Одним з головних завдань територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки буде здійснення заходів рекрутингу (вербування) громадян на військову службу за контрактом шляхом їх активного пошуку на підприємствах, під час проведення урочистих масових заходів, відвідування військових частин тощо [10].

Керівництвом держави заплановано здійснити заходи з реформування військових комісаріатів у два етапи, першим з яких буде проведення експерименту щодо формування та функціонування таких територіальних центрів обласних і районних рівнів на базі Чернігівського обласного військового комісаріату та Козелецького районного військового комісаріату Чернігівської області. Другим етапом буде формування територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки у всіх областях України (за підсумками проведення експерименту).

Варто зазначити, що проведення експерименту з реформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки на базі Чернігівського обласного військового комісаріату та Козелецького районного військового комісаріату вже відбулося [11].

Для перевірки роботи цього пілотного проекту було створено дослідницьку групу, діяльність якої була спрямована на визначення ефективності функціонування нової моделі військових комісаріатів – територіальних центрів комплектування. Представниками дослідницької групи вивчалися питання ефективності роботи Чернігівського обласного військового комісаріату та Козелецького районного військового комісаріату під час проведення експерименту щодо формування і функціонування територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки обласного і районного рівнів за напрямками оборонно-мобілізаційної роботи, рекрутингу і комплектування Збройних сил України військовослужбовцями (організація залучення громадян і військовозобов'язаних на військову службу за контрактом, а також навчання), соціальної підтримки та юридичної допомоги (надання визначених законодавством соціальних, фінансових та юридичних послуг громадянам України в частині, що стосується Міністерства оборони України).

У цілому експеримент показав, що створення територіальних центрів сприятиме виконанню покладених завдань на місцеві органи військового самоврядування.

На нашу думку, створення таких центрів комплектування та соціальної підтримки допоможе зменшити ризики виникнення корупційних діянь серед їх посадових осіб, сприятиме створенню ефективних місцевих органів військового самоврядування з виконанням функцій комплектування Збройних сил України та надання сервісних послуг, впровадженню процесів рекрутингу в систему комплектування Збройних сил України особовим складом, удосконаленню організації оборонно-мобілізаційної роботи, впровадженню нової ефективної системи обслуговування та надання сервісних послуг щодо соціального і правового захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних, резервістів, ветеранів війни та військової служби, пенсіонерів з числа військовослужбовців та членів їх сімей, сприятиме також взаємодії з громадськими організаціями, місцевими громадами, навчальними закладами з питань військово-патріотичної роботи з населенням тощо [12].

Однак варто зауважити, що прийняття рішення про реформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки передбачатиме потребу внесення змін до значної кількості нормативно-правових актів, серед яких закони України, укази Президента України, по-

станови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства оборони України, директиви Генерального штабу Збройних сил України.

Висновок. Військові комісаріати є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних сил України, на які покладено забезпечення виконання завдання призову громадян України на військову службу для виконання ними їх конституційного обов'язку щодо захисту держави.

Вони перебувають у подвійному підпорядкуванні, підпорядковуючись за горизонталлю адміністрації місцевих органів виконавчої влади або адміністрації органу місцевого самоврядування, а за вертикаллю – Генеральному штабу Збройних сил України та Міністерству оборони України.

Вважаємо існування подвійного підпорядкування саме у разі здійснення керування діяльністю військових комісаріатів необхідним, хоча воно, наприклад, не було б виправданим та доцільним у діяльності будь-яких інших органів військового самоврядування.

На нашу думку, необхідним є посилення взаємодії військових комісаріатів за горизонталлю з місцевими державними адміністраціями, а також врегулювання відповідальності військових комісаріатів за належну їх співпрацю з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у відповідних випадках.

Вважаємо необхідним реформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки за іноземним зразком, оскільки у провідних країнах світу (наприклад, у Сполучених Штатах Америки, Франції, Німеччині), в яких є так звані вербувальні центри, вони повністю виправдовують своє існування. Створення таких центрів комплектування та соціальної підтримки допоможе зменшити ризики виникнення корупційних діянь серед їх посадових осіб та сприятиме створенню ефективних місцевих військових органів та виконанню таких важливих функцій, якими наділені військові комісаріати, однак така реформа потребуватиме внесення змін до значної кількості нормативно-правових актів. Так, лише за напрямом оборонної та обліково-мобілізаційної роботи потребують удосконалення та внесення змін 70 нормативно-правових актів, із них 25 законів України, 3 укази Президента України, 18 постанов Кабінету Міністрів України, 10 наказів Міністерства оборони України, та 10 наказів (директив) Генерального штабу Збройних сил України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Положення про військові комісаріати: постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2013 р. № 389 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-2013-p> (дата звернення: 09.05.2018).
2. Гейко В.І. Адміністративно-правові засади діяльності військових комісаріатів в Україні: дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2010.
3. Антошин В.М. Адміністративно-правовий статус військового комісара: автореф. дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.07. Київ, 2013.
4. Нікулін К.О. Теоретико-історичні засади державного управління реформуванням військових комісаріатів. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2015. Вип. 2. С. 35–42.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
6. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-ХІІ. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 09.05.2018).

7. Дерещ В.А. Підпорядкування в управлінських відносинах, в яких перебувають органи виконавчої влади. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. 2003. № 19. С. 355–358.

8. Война Ю. Діяльність керівників територіальних органів виконавчої влади в механізмі «подвійного» підпорядкування: збірник наукових праць. 2013. № 34. С. 294–299.

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Державну програму розвитку Збройних сил України на період до 2020 року»: Указ Президента України від 22.03.2017 р. № 73/2017. URL: http://www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/22017-06-16_National-program-2020_uk.pdf (дата звернення: 09.05.2018).

10. Переформування військкоматів у територіальні центри комплектування пройде у два етапи. За інформацією Головного управління персоналу Генерального штабу ЗС України. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2017/06/pereformuvannya-viskkmativ-u-tck-ta-sp.html> (дата звернення: 09.05.2018).

11. У Збройних силах України військкомати реформують у Територіальні центри комплектування та соціальної підтримки // Управління зв'язків з громадськістю Збройних Сил України. URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2017/11/01/u-zbrojnih-silah-ukraini-vijskkmati-reformuyut-u-teritorialni-czentr-komplektuvannya-ta-soczialnoi-pidtrimki/> (дата звернення: 09.05.2018).

12. На базі військових комісаріатів будуть створені територіальні центри комплектування // Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю. URL: <http://www.zoda.gov.ua/news/39428/na-bazi-viyskovih-komisariativ-budutstvoveni-teritorialni-tsentr-komplektuvannya.html> (дата звернення: 09.05.2018).