

ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ ВІЙСЬКОВИХ КОМІСАРІАТІВ

В статті досліджуються теоретичні засади становлення та функціонування військових комісаріатів як місцевих органів військового управління в загальній системі мобілізаційних та призовних органів держави.

Ключові слова: *місьцеве військове управління, адміністративно-командна система, виконавча влада.*

The article examines theoretical principles of military commissariats formation and functioning as local bodies of military administration in the general system of mobilization and recruitment authorities of the state.

Keywords: *local military administration, administrative-command system, executive authority.*

Постановка проблеми. Досліджуючи історію розвитку та існування військових комісаріатів слід зауважити, що вони внесли значний вклад як у створенні Червоної Армії, так і в її комплектуванні і забезпеченні за часів громадянської війни, під час другої світової війни, при ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Система мобілізаційних та призовних органів Радянського союзу була організована 8 квітня 1918 року зі створенням місцевих органів військового управління (військових комісаріатів) на території колишнього Радянського Союзу.

Завдяки військовим комісаріатам у роки Великої Вітчизняної війни було налагоджено безперервне поповнення військ особовим складом. Ними у важкі воєнні роки виконувалися завдання призову людей, поставки техніки для фронту, забезпечення робочою силою промислових підприємств і промислового будівництва тилу.

У післявоєнні роки військові комісаріати багато зробили для становлення Збройних Сил, народного господарства, патріотичного виховання молоді, надання допомоги звільненим у запас військовослужбовцям.

Але головне, що впродовж всього цього періоду військові комісаріати виконували і виконують складне та почесне завдання забезпечення мобілізаційної готовності Збройних Сил та призову громадян на військову службу не лише в мирний час, а й при проведенні часткової мобілізації.

Радянський період та період існування незалежної України не надає в повній мірі науці розкриття деяких аспектів з адміністративно-правових питань, що виникають у сфері місцевого військового управління (ВУ), а наявні для публічного доступу книги в цей час можна використати тільки для вивчення історії військових комісаріатів. Теоретичні ж висновки про роль вій-

ськових комісаріатів у забезпеченні державної обороноздатності держави, аналіз їхнього адміністративно-правового статусу й доцільність їхнього існування, як системи територіальних підрозділів Міністерства оборони, у силу цілком виправданої засекреченості багатьох матеріалів військово-мобілізаційної діяльності, мали та мають в основному закритий, військово-прикладний характер і навряд чи публікувалися у відкритих наукових працях по адміністративно – правовій тематиці.

Протягом практично всього періоду існування Радянського Союзу у країні існувала досить тверда й налагоджена система державного управління, названа наприкінці 80-х років адміністративно-командною системою, яка панувала у вищих ешелонах влади в радянський період історії країни й активно нав'язувала суспільству через потужну систему агітації й пропаганди думку про абсолютну вірність і непогрішність політичних рішень, прийнятих на вищому рівні, у сукупності із традиційною й багато в чому виправданою закритістю оборонного відомства, в умовах ідеологізації суспільства, що неминуче призвело, у ході зміни системи й принципів державного управління, до скорочення повноважень військових комісаріатів при одночасному ускладненні їхньої внутрішньої структури, падінню їхньої ролі в системі органів як військового, так і державного управління.

Структура, склад і завдання, що поклалися на місцеві органи ВУ, за час їхнього існування постійно змінювалися, як змінювалася армія, як змінювався територіальний поділ держави, як змінювалася внутрішня і зовнішня політика уряду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низьку питань присвячених трансформації ВУ в загальну систему державного управління, визначення ролі органів місцевого військового управління розглянуто в роботах В. Михальова, О. Маркіна, М. Кузнєцова, В. Клевцова, В. Слуговіна та ін. Разом з тим у зазначених дослідників не висвітлено конкретної ролі військових комісаріатів, як органів місцевого ВУ в загальній системі державного управління.

Постановка завдання. Ціллю даної статті є дослідження ролі військових комісаріатів як основного суб'єкту органа місцевого ВУ в становленні і розвитку обороноздатності держави.

Виклад основного матеріалу. Після перемоги буржуазно-демократичної революції в лютому 1917 року система місцевого ВУ була цілком збережена. Тимчасовий уряд намагався зміцнити свою владу і в цьому опорю на місцях були місцеві органи ВУ.

Соціалістична революція, зруйнувавши старий державний апарат, ліквідувала і стару систему місцевих органів ВУ, але керівництво Радянської Росії розуміло, що утримати владу в країні набагато важче, ніж її захопити. У «Чергових завданнях Радянської влади» зазначалося, що після завоювання політичної влади і придушення опору експлуататорів на чергу висувається завдання організувати керівництво Росією [1].

Складовою частиною цього завдання було радянське військово-будів-

ництво. На першій нараді Всеросійської колегії по організації і формуванню Червоної Армії 21 грудня 1917 року було вирішено організацію нової армії на місцях доручити місцевим радам, а 15 січня 1918 року був прийнятий декрет Ради Народних Комісарів про створення Робітничо-Селянської Червоної Армії на добровільних засадах.

Першим центральним органом ВУ був Народний Комісаріат у військових справах, створений згідно декрету II Всеросійського з'їзду Рад від 8 листопада 1917 р. про утворення уряду Радянської республіки. Цей орган керував головним чином демобілізацією старої армії й відав питаннями військового постачання.

Робота з організації нової, соціалістичної армії була зосереджена в спеціальному органі, утвореному в грудні 1917 р. при Наркоматі по військових справах, – Всеросійській колегії з організації й формування Червоної Армії [2].

Для керівництва воєнними операціями декретом Ради народних комісарів у березні 1918 р. була створена Вища Військова Рада, якій підпорядковувалися усі без винятку військові установи. Вища Військова Рада була органом верховного командування армією, вищою інспекцією з військових справ й управляла розробкою й здійсненням загальних заходів щодо військового й військово-морського відомств. При Раді утримувався штаб, у складі якого були управління: оперативне, військових повідомлень й організаційне. Місцевими органами Наркомату у військових справах були військові, повітові, губернські й окружні комісаріати з військових справ, створені декретом Ради народних комісарів від 8 квітня 1918 року.

Для узгодження й об'єднання діяльності військових комісарів і контролю над ними 8 квітня 1918 р. при Наркоматі по військових справах було створене Всеросійське бюро військових комісарів. Військові комісари призначалися з числа бездоганних революціонерів і зобов'язані були забезпечити політичне керівництво військами, виховання й підтримки суворої революційної дисципліни [3].

Організоване залучення громадян на військову службу за радянських часів бере свій початок з 1918 року, з часу створення Робітничо – Селянської Червоної Армії. Так, декрет Ради Народних Комісарів про створення Робітничо - Селянської Червоної Армії від 15 січня 1918 передбачав: добровільний набір та запис добровольців не молодше 18 років; довіряти зброю тільки найбільш стійким і відданим робочим, селянам і солдатам; термін служби - за передплатою не менше 6 місяців [4].

Об'єднання радянських республік у єдине державне утворення – Союз Радянських Соціалістичних Республік, проведення в країні широкомасштабної військової реформи, що базувалась на якісно нових принципах, зажадали і відповідного законодавчого забезпечення що стосувалося комплектування армії та флоту. Саме з цією метою 18 вересня 1925 був прийнятий постановою ВЦВК і РНК Союзу РСР Закон СРСР «Про обов'язкову військову службу» – перший закон Радянської держави, регулюючий виконання трудящими

обов'язків військової служби. Цим законом передбачалися : загальна обов'язкова військова служба трудящих, а також добровільна служба; допризовна підготовка з 19 років, дійсна військова служба з 21 року; порядок служби громадян, що відмовляються від військової служби з релігійних переконань.

У 1930-1932 роках управління територіальних округів були реорганізовані в управління дивізійних та корпусних мобілізаційних округів і сформовані районні військові комісаріати відповідно до нового адміністративного розподілу території ряду військових округів, причому райвійськкомати обслуговували по три і більше адміністративних районів.

З урахуванням практики застосування першого радянського закону (1925 р.) , що регулював питання виконання трудящими обов'язків військової служби, і з метою його вдосконалення ЦВК СРСР і РНК СРСР 13 серпня 1930 був прийнятий новий Закон СРСР «Про обов'язкову військову службу» [6]. Закон визначав, що оборона СРСР із зброєю в руках здійснюється тільки трудящими. На нетрудові елементи покладається виконання інших обов'язків з обслуговування оборони СРСР. Таким чином, зберігався класовий підхід до виконання громадянами обов'язків військової служби. До складу призовних комісій включались: військовий комісар, представник виконкому, представник профспілкової організації, представник народної освіти, представники громадськості. Військовий облік вівся підприємствами за місцем роботи.

В умовах міжнародної обстановки, що ускладнилася, особливо після приходу до влади в Німеччині фашистів, європейські держави почали посилено створювати значні кадрові армії, які озброювалися новітньою технікою. У цій обстановці існуюча в СРСР територіально-міліційна система комплектування вже не відповідала інтересам зміцнення оборони країни і вимогам щодо постійної бойової готовності. Радянська промисловість постачала до Збройних Сил складну бойову техніку, яку бійці територіальних частин неспроможні були опанувати через короткі терміни служби. Назріла необхідність переходу до кадрових збройних сил з добре навченим особовим складом, який досконало володів би новою технікою. Тому територіально-міліційна система комплектування військ була скасована і з 1938 року Збройні Сили перейшли винятково на кадрову систему комплектування.

Завдання щодо комплектування мобілізаційними та призовними ресурсами Збройних Сил та інших утворених відповідно до законодавства військових формувань проводилось військовими комісаріатами як і проводиться в теперішній час.

Згідно з діючим законодавством має місце таке визначення: військові комісаріати є місцевими органами військового управління, 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 [7].

Більш детально розглядаючи роль та місце військових комісаріатів слід зазначити, що військові комісаріати, з одного боку, є місцевими органами

ВУ 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 [там само]. Таким чином, на військові комісаріати одночасно поширюється правовий режим як Збройних Сил України, так і органу виконавчої влади.

Як відомо, виконавча влада – це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є здійснення на основі Конституції і законів України, актів Президента України, інших нормативно-правових актів виконавчо-розпорядчої діяльності відповідної системи органів державної влади, що спрямована на управління різними сферами суспільного життя шляхом реалізації чітко визначених владних повноважень. У свою чергу, місцеві органи виконавчої влади характеризуються рядом специфічних ознак, які розглядає вчений Ю.В. Мельник [8].

По-перше, місцевий орган виконавчої влади являє собою організаційно-структурну єдність, може виступати як від свого імені, так і від імені держави, фінансується в основному за рахунок держави та здійснює властиві для нього виконавчо-розпорядчі функції.

По-друге, місцеві органи виконавчої влади мають обмежений територіальний масштаб діяльності, тобто діють на всій території держави, а лише в рамках певної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, що визначається відповідним законодавством.

По-третє, місцеві органи виконавчої влади підзвітні, підконтрольні та підпорядковані вищим органам, тобто діяльність таких органів контролюється та координується вищими по відношенню до них органами виконавчої влади. Фактично місцеві органи виконавчої влади є провідниками владної волі між вищими органами виконавчої влади та безпосередніми об'єктами управління.

По-четверте, місцеві органи виконавчої влади є єдиноначальними органами. Це, перш за все, обумовлюється тим, що такі органи здійснюють оперативне управління і швидкість прийняття рішень, відіграють визначальну роль при здійсненні виконавчої влади на місцевому рівні, завдяки чому досягається максимальний ефект від виконавчо-розпорядчої діяльності, а також посилюється відповідальність керівників відповідних органів.

По-п'яте, місцеві органи виконавчої влади здійснюють в основному свої повноваження безпосередньо, тобто керуючі суб'єкти управління здійснюють прямий вплив на керованих суб'єктів [8].

Як можна помітити, принципи діяльності органів виконавчої влади, в тому числі на місцевому рівні, багато в чому співпадають з принципами ВУ. До останніх, зокрема, належать: єдиноначальність, централізація управління з наданням підлеглим ініціативи у визначенні способів виконання поставлених завдань, твердість та цілеспрямованість у реалізації рішень, особиста відповідальність командирів за рішення щодо застосування підпорядкованих військ і результати виконання завдань; організованість і творчість у роботі

командирів та структур управління.

Одночасно органи ВУ володіють певними відмінностями від органів виконавчої влади. В першу чергу, звичайно, справа полягає у суто військовому характері їх діяльності, на відміну від органів виконавчої влади, що є не лише цивільними за своєю суттю, але й органами загальної компетенції. Крім цього, для ВУ є характерним багато в чому не публічний характер їх діяльності. Це має прояв у кількох головних аспектах – по-перше, діяльність органів ВУ здебільшого поширюється не на все суспільство, а лише на військовослужбовців, по-друге, в системі ВУ значно більшого поширення набуває таємниця їхньої діяльності як одна із умов їх ефективного функціонування, по-третє, заміщення вакантних посад за діловими якостями у системі ВУ. На відміну від механізму виконавчої влади, у системі органів ВУ меншою мірою використовуються механізми горизонтальної координації та майже не застосовуються механізми децентралізації. Більшого поширення у системі ВУ набувають також обмеження, що накладаються на військовослужбовців. Нарешті, у ВУ, на відміну від цивільного, більш чітко ранжування військових посад та звань, що забезпечує ясність та чіткість у взаємовідносинах та субординації військовослужбовців, тобто забезпечує відносини влади та підпорядкування, закріплює службове становище військово-службовця.

Як зазначалось, для військових комісаріатів, що є центральною ланкою державного управління військовою сферою на місцевому рівні, характерні як ознаки органів виконавчої влади, так і ознаки органів ВУ. Тим самим військові комісаріати значним чином відрізняються від інших органів місцевого ВУ, зокрема з'єднань Збройних Сил України, управлінь Військової служби правопорядку тощо.

Військові комісаріати очолюють військові комісари, які організують їх діяльність. Військовий комісар автономної республіки Крим, військові комісари областей, міста Києва підпорядковуються командувачу Військово-морських Сил та командувачам військ відповідних Оперативних командувань районні міські військові комісари – обласним військовим комісарам. Призначення на посади та звільнення з посад військових комісарів областей та міста Києва здійснюється начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України. Загальне керівництво військовими комісаріатами і контроль за їх діяльністю здійснює Генеральний штаб через штаби Оперативних командувань та штаб Військово-морських Сил. Особовий склад військових комісаріатів, а також транспорт і матеріально-технічні засоби військових комісаріатів утримуються за рахунок кошторису міністерства оборони України, тобто вони є фактичного місцевими органами Міністерства оборони України та входять до категорії так званих територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та знаходяться в координаційній взаємодії з останніми [7].

У випадку військового нападу (агресії) або його загрози, на всій території, або в окремих місцевостях України, вводиться воєнний стан. При цьому

проводиться загальна або часткова мобілізація, призивається із запасу необхідний контингент військовозобов'язаних, здійснюються заходи щодо мобілізаційного розгортання Збройних Сил України, галузі господарства держави переводяться на воєнний стан. Як показала практика що проведення мобілізації в державі може проводитись і без введення воєнного стану відповідними указами Президента України – Верховного головнокомандувача Збройних Сил України при виникненні відповідних загроз не тільки всередині держави, а й невизнаної агресії з території суміжної держави. Під час прийняття даних указів визначаються конкретні завдання як для органів державної влади, місцевого самоврядування так і силових структур країни.

Відповідно до рішень місцевих органів ВУ відомства, підприємства, навчальні заклади, організації, незалежно від підпорядкування й форм власності в мирний період, створюють ділянки для прийому військовослужбовців – запасників, збору техніки, комплектують техніку особовим складом, організують навчання військовозобов'язаних військовим професіям, спеціальностям, виконують інші необхідні в такий час обов'язки.

В системі військової організації держави, поряд із загальною ланкою, склалася окрема місцева (територіальна) підсистема. Державне управління військовою організацією держави на місцевому (територіальному) рівні в Україні у теперішній час представляє структуру органів та посадових осіб:

- 1) органи військового управління (в межах ЗСУ);
- 2) місцеві державні адміністрації;
- 3) територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади;
- 4) виконавчі органи місцевого самоврядування в частині делегованих їм функцій в межах військової організації держави.

Висновки. Таким чином, дослідження показує, що в Україні була створена досить тверда й налагоджена система державного управління військовою організацією держави на різних рівнях управління, яка дозволяла здійснювати належну оборону держави. Останні події показали, що ця система була майже зруйнована за останні часи незалежності України і майже відновлена у останній рік. Важливу роль у ній відіграє місцева (територіальна) підсистема ВУ, яка також потребує найскорішого відновлення і реформування.

Список використаних джерел

1. Ленин В. И. Очередные задачи Советской власти. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.marxists.org/russkij/lenin/works/36-2.htm>.
2. Михалев В. Из истории создания советской системы местных органов военного управления / В. Михалев // Военно-исторический журнал, 1988. – № 4. – С. 83–88.
3. О волостных, уездных, губернских и окружных комиссариатах по военным делам: Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР від 08.04.1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

www.mil.gov.ua/index.php?part=archive&lang=ua&sub=history.

4. О Рабоче-крестьянской Красной армии: Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР від 08.04.1918 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.mil.gov.ua/index.php?part=archive&lang=ua&sub=history.

5. О введении в действие закона об обязательной военной службе: Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 18 сентября 1925 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2652.htm.

6. Об обязательной военной службе: Закон СССР от 13.08.1930 № 42/253б [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/sss/15809>.

7. Положення про військові комісаріати : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 р. № 389 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389-2013-%D0%BF>.

8. Мельник Ю. В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис... канд. юрид. наук / Ю. В. Мельник // Київ нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. – К., 2006 – 18 с.