

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 34.096 (045)

І.І. Кузьмич,
ад'юнк

ВІЙСЬКОВІ НОРМАТИВНІ АКТИ В НОРМОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ ОРГАНІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджуються нормативно-правові акти органів військового управління та їх місце в системі нормативно-правових актів держави.

Ключові слова: директива, Збройні сили України, інструкція, наказ командира (начальника), настанова, нормативні акти, нормотворчість, план, положення, розпорядження.

Відомчі нормативно-правові акти, що видаються в межах Міністерства оборони України, містять вторинні похідні норми, які деталізують сутність первинних та приймаються на їх основі, а тому мають бути досконаліми та зрозумілими для адресатів. Актуальне питання також є у дотриманні органами військового управління відомчої нормотворчості техніко-юридичних вимог під час створення та упорядкування відомчих документів.

Дослідженням проблеми стану відомчої нормотворчості та перспективи її вдосконалення займалися такі науковці: С.С.Алексеев, О.М.Бандурка, І.В.Бенедик, А.Гавриляка, В.М.Горшеньов, Б.В.Дрейшев, Д.А.Керімов, Ю.Кідрук, А.М.Колодій, С.А.Комаров, В.В.Копейчиков, В.В.Лазарев, А.В.Міцкевич, А.Нашиць, В.Ф.Опришко, І.В.Опришко, А.С.Піголкін, Є.В.Погорелов, П.М.Рабінович, Т.Н.Рахманіна, О.Ф.Скакун, Ю.О.Тихомиров, І.Б.Шахов, О.Ющик, О.Н.Ярмиш та інших науковців. Аналізуючи наукові праці названих вчених, потрібно розглянути відомчу нормотворчість Міністерства оборони України.

Метою є дослідження та класифікація нормативно-правових актів органів військового управління, визначення їх місця в системі нормативно-правових актів держави.

Управлінська діяльність органів військового управління, військової частини (установи) здійснюється шляхом видання службових розпорядчих документів. Видання службових розпорядчих документів військовою частиною (установою) визначається актами законодавства, поло-

женнями (статутами) про неї. Підставами для прийняття розпорядчих документів у військовій частині (установі) є:

Конституція і закони України, Постанови Верховної Ради, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення і постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в частині, щодо повноважень в галузі оборонної роботи, накази (директиви) і розпорядження Міністра оборони України, начальника Генерального штабу Збройних Сил України, рішення колегіальних органів і старших начальників.

Аналіз наукової літератури [7] з досліджуваної проблематики дозволяє зробити висновок про те, що основними ознаками нормативного правового акту органів військового управління, військової частини (установи) є те, що він:

– має юридичну природу, володіє державно-владним характером і є обов'язковим для адресата. Виконання акту гарантується, а при необхідності забезпечується примусовою силою держави;

– приймається в односторонньому порядку, виходить з компетентного органу виконавчої влади, посадової особи або іншого суб'єкта державного управління;

– встановлює обов'язкові правила поведінки або регулює конкретні управлінські відносини, в останньому випадку спричиняє виникнення, зміну або припинення правових відносин;

– носить творчий характер, оскільки спрямований на оптимальне розв'язання управлінських справ і питань;

- приймається суб'єктом управління лише з тих питань, які відносяться до його компетенції, і в порядку, встановленому правовими нормами.

До відомчих нормативних правових актів відносяться письмові документи, витікаючи від компетентних суб'єктів правотворчості організації (установи, підприємства), що відрізняються оперативністю прийняття, що представляють собою підзаконні акти, що містять правові норми, призначені для регулювання внутрішньо організаційних відносин у діяльність органів військового управління.

У Збройних Силах України особливе місце посідають нормативні акти військового управління які допомагають регулювати питання бойової підготовки, військової дисципліни, матеріально-технічного забезпечення військових частин та установ. До них відносяться :

Наказ командира (начальника) - це основний розпоряджувальний документ (нормативно-правовий акт) військового управління, який видається на основі єдиноначальності командиром військової частини, начальником установи і містить обов'язкові до виконання владні розпорядження підлеглим. Наказу належить важлива роль у здійсненні оперативного та мобільного керівництва військами шляхом своєчасного доведення до підлеглих необхідних розпоряджень, вимог та організації їх виконання. З його допомогою організується бойова підготовка, повсякденне життя та діяльність особового складу .

Наказ є підзаконним правовим актом. Він видається на виконання постанов і розпоряджень уряду, рішень колегіальних органів, на основі наказів і директив вищих командирів та начальників. Як підзаконний акт, він повинен суворо відповідати закону.

Іншим важливим документом військового управління є директива.

Директива – це обов'язковий до керівництва і здійснення акт вищого військового командування який містить розпорядження, вимоги з підготовки і ведення бойових дій, бойової підготовки, навчання і виховання особового складу, штатної організації, постачання та інших питань життя та діяльності військ.

У директивах викладається мета заходів, які здійснюються, формулюються задачі, визнача-

ються порядок та строки їх виконання. Ці письмові розпорядчі документи можуть торкатись стану військової дисципліни, організаційних та оперативних питань, а також питань комплектування і служби військ, матеріального, технічного та медичного забезпечення. Як і накази, директиви видаються з метою виконання постанов і розпоряджень уряду, рішень колегіальних органів на основі наказів і директив вищих командирів (начальників). Директиви, як правило. Видаються з проблемних питань, які потребують більш детального вивчення та опрацювання у Збройних Силах України з подальшим виданням відповідних наказів.

Для регламентації службової діяльності військовослужбовців, використовується такий документ, як розпорядження.

Розпорядження – це розпорядчий документ військового управління, що видається компетентними посадовими особами, який містить вказівку з організації виконання наказів командира (начальника).

Розпорядження видається з метою втілення в життя рішень командира (начальника). У ньому конкретизуються вимоги наказу командира (начальника), вказуються заходи з їх виконання, визначаються засоби досягнення мети, виконання завдань виконавцем, строки виконання. Тому розпорядження стосуються, як правило, приватних питань життя і діяльності військових частин та установ. Такий військовий розпорядчий службовий документ вправі видавати начальник штабу частини, таким же правом користується ще тільки комендант гарнізону. Розпорядження віддаються від імені командира військової частини. Комендант гарнізону видає розпорядження від імені начальника гарнізону. Про всі найбільш важливі розпорядження начальника штабу комендант гарнізону доповідає командирі військової частини, начальнику гарнізону.

Знайшли своє використання у військовій сфері і такі форми документального оформлення як настанова, положення, інструкції та плани.

Настанова – нормативно-правовий документ (акт), що регулює різноманітні види життя та діяльності військ, процес навчання та виховання особового складу, питання поведінки з військовою технікою та бойовою зброєю. Настанова містить сукупність вимог, положень, правил з питань забезпечення бойових дій. Закріплені в ній правила торкаються ор-

ганізаційних, наукових-технічних, господарських та інших спеціальних сторін діяльності військових частин, установ і посадових осіб.

Настанови видаються центральними органами військового управління Збройних Сил України і вводяться в дію наказами міністра оборони України, головнокомандуючих видами Збройних Сил.

Положення – це нормативно-правовий документ (акт), що регламентує ту чи іншу сферу військового будівництва, призначення, характер, склад і повноваження органів військового управління, установ, інших військових органів. Положення визначають порядок проходження військової служби, вони містять правила організації матеріально-технічного забезпечення військ, забезпечення та обслуговування військовослужбовців.

У цьому нормативно-правовому акті військового управління закріплюються мета, завдання, компетенція військових органів, їх структура, виконувани ними функції, права та обов'язки посадових осіб.

Інструкція – це нормативно-правовий документ (акт), який встановлює порядок, способи та методи здійснення різноманітних заходів, що стосуються організаційних, науково-технічних, господарських, фінансових та інших сфер діяльності військових частин, установ, їхніх структурних підрозділів і служб, а також посадових осіб. Інструкція видається на основі і на застосування наказів, директив, настанов, керівництв.

У кожній військовій частині діє низка інструкцій, що регламентують порядок несення служби особами добового наряду. Всі вони розробляються на основі Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України.

Інструкції містять правила поведінки посадових осіб та військовослужбовців у специфічних умовах. Вони також встановлюють права та обов'язки посадових осіб, визначають коло завдань, особисту відповідальність. Право видання інструкції в центральному апараті Міністерства оборони України надається Міністру оборони України та його заступникам, головнокомандуючим видами збройних сил, командуючим родами військ.

Інструкції, які розробляються в частинах та установах, затверджуються командирами

військових частин і начальниками установ і діють лише в межах установи чи частини.

План – це акт військового управління, який містить перелік намічених робіт або заходів, вказує на їхню послідовність, строки виконання та виконавців. План надає будь-якій діяльності організований, цілеспрямований характер, сприяє підвищенню працездатності та відповідальності посадових осіб, тому військові частини, установи та їхні структурні підрозділи виконують завдання, які поставлені перед ними, на плановій основі.

У військових частинах (установах) визначається конкретний комплекс (перелік) службових документів необхідний і достатній для документування їх діяльності та здійснення управління військами як у мирний так і воєний час.

Розглянемо основні етапи, відпрацювання нормативно-правового акту органами військового управління Міністерства Оборони України.

Процедура розробки нормативних актів військового управління починається зі стадії встановлення необхідності видання того чи іншого акту.

Як показує практика, основним засобом визначення необхідності видання нормативного акту є аналіз впливу соціального середовища на військовий організм, визначення характеру і результатів такого впливу, створення ним управлінської проблеми та адекватне реагування на неї. Надзвичайно важливо, щоб управлінська проблема була своєчасно виявлена. Це робить можливим прийняти обгрунтоване рішення про видання нормативного акту. Саме вивчення характеру впливу соціального середовища на життя суспільства є результатом підготовки пропозицій про відповідні зміни у правовому регулюванні суспільних відносин.

Система дій стадії планування і організації розробки нормативного акту включає: складання плану підготовки і видання нормативного акту, розробку окремих завдань виконавцям, їх інформаційне забезпечення, організацію роботи з підготовки та видання нормативного акту, попереднє формулювання його основних положень.

Стадія розробки і видання акту військового управління – це безпосередня підготовка проєкту нормативного акту.

Порядок розробки текстів проєкту норматив-

ного акту залежить від його об'єму, структури і кількості виконавців. Якщо проект незначний за об'ємом, він, як правило, розробляється повністю. У тому ж випадку, коли передбачається підготовка проекту великого нормативного акту, він звичайно розробляється по частинах з попереднім обговоренням кожної частини і наступним їх об'єднанням. Підготовка складових частин проекту розподіляється між виконавцями. Іноді розробка одних і тих самих частин доручається різним виконавцям. У цьому випадку варіанти підготовлених частин (розділів, глав, статей, пунктів) обговорюється на нараді виконавців між собою.

Незалежно від того, чи ведеться підготовка усього нормативного акту, чи він складається по частинам, обов'язковим є дотримання наступних вимог: відповідність і логічний зв'язок між складовими частинами проекту, чіткість і лаконічність викладення всіх його складових пунктів, статей, глав та розділів, використання застосованої в армії та на флоті термінології, дотримання встановленої структури нормативного акту.

Стадія розробки і видання нормативного акту - узгодження підготовленого проекту з зацікавленими відомствами, військовими частинами та установами.

Процедура узгодження включає наступні дії: направлення проекту нормативного акта зацікавленим відомствам і організаціям, його вивчення, дача висновків на проект, реагування розробника проекту документу на висловлені у висновку зауваження.

Формою вираження згоди з проектом нормативного акту є проставлення на ньому візи (візування). Незгода ж виражається у мотивованому висновку, який направляється розробникам проекту. Мотиви незгоди з висновком зацікавленого відомства (організації) викладаються розробниками проекту нормативного акту у доповіді по проекту, поданої на затвердження правотворчому органу.

У випадку згоди розробників проекту нормативного акту з зауваженнями зацікавлених відомств і організацій проект доробляється. Його доробка здійснюється також у відповідності до рішення комісії, яка може бути створена для усунення розходжень по проекту. Процес доробки включає практично ті ж дії, які властиві процесу складання проекту нормативного акту.

З урахуванням важливості підготовленого проекту нормативного акту, його місця і ролі у військовому управлінні він проходить стадію обговорення посадовими особами органів військового управління, військових частин і установ, громадськості армії та флоту.

Велику роль у з'ясуванні думки особового складу ЗС України про проект нормативного акту відіграють загальні збори, на яких обговорюються його основні положення.

Це один з найважливіших засобів залучення громадськості до регулювання процесів, що відбуваються у військах, розвитку її активності, ініціативи, зацікавленості у вирішенні державної задачі ЗС України. У кінцевому рахунку участь громадськості армії та флоту в обговоренні проекту нормативного акту є одним з засобів підвищення якості розроблених проектів, врахування всього цінного, що вироблено правосвідомістю військовослужбовців. Разом з цим це один із шляхів пропаганди військового законодавства.

Результатом даної стадії є складання довідки про врахування зауважень та пропозицій, висловлених у процесі обговорення.

Стадія подання проекту до правотворчого органу включає його остаточне звірення, завершальну стилістичну правку, ретельне редагування, остаточне оформлення, підготовку необхідних документів.

До проекту додається документ з дорученням про розробку проекту, доповідь по ньому, лист узгодження, висновки зацікавлених відомств, що мають зауваження по проекту, другий екземпляр проекту і розрахунок розсилання проекту після його підписання.

Стадія процесу розробки і видання нормативного акту військового управління .

Задача даної стадії полягає у наданні проекту нормативного акту статусу правового документу.

Після всебічного вивчення і обговорення проекту нормативного акту з нього приймається офіційне рішення. Можливі наступні варіанти такого рішення:

1. прийняти нормативний акт;
2. відхилити проект нормативного акту;
3. повернути проект нормативного акту на доопрацювання.

Оскільки прийняття проекту нормативного акту означає перетворення його на правовий акт

з усіма правовими наслідками, що впливають з цього, він оформлюється або шляхом затвердження акту, або шляхом видання наказу про видання і введення в дію нормативного акту.

Остання стадія у рамках створення нормативного акту – це його видання.

Видання нормативного акту є способом доведення до відома військовослужбовців та інших громадян закріплених у ньому положень, передумовою вступу в законну силу.

Видання нормативного акту включає направлення оригіналу до редакційно-видавничої служби для підготовки його до видання.

Таким чином, проведений аналіз свідчить про те, що діяльність з розробки нормативних актів військового управління є досить складною і багатогранною. Вона складається з системи певних дій, які складають окремі стадії. Оптимальними є такі дії, за допомогою яких передбачений результат досягається за допомогою мінімальних витрат сил і засобів.

И.И. Кузьмич

Военные нормативные акты в нормотворческом процессе органов военного управления

В статье исследуются нормативно-правовые акты органов военного управления и их место в системе нормативно-правовых актов государства.

I.I. Kuzmich

Military regulations in the legislative process of command and control

The article deals with regulations of the military administration and their place in the regulations state.

Література

1. Дзейко Ж.О. Види правил і засобів законодавчої техніки / Ж.О. Дзейко // Науковий вісник Ужгородського національного університету.– 2006.– № 5.– С. 26-30.

2. Дзейко Ж.О. Структура закону / Ж.О. Дзейко // Вісник Запорізького юридичного інституту.– 2005.– № 4.– С. 9 - 18.

3. Дзейко Ж.О. Законодавча техніка: поняття та значення / Ж.О. Дзейко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки.– 2006.– № 70-71.– С. 11 - 1.

4. Демяхин А.Ф. Делопроизводство.– Р-на-Д, 1989.

5. Гречуха Н.В. "Военное документирование".– М.: ВИ, 1990.

6. Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие).– М., 1987.– С. 19.