

УДК 351.756 (048)

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ВІЙСЬКОВОГО КОМІСАРА

**В.М. АНТОШИН, здобувач¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

В статті проведено історичний аналіз становлення інституту адміністративно-правових повноважень військового комісара і доведено важливість та необхідність територіальних органів військового управління.

Військовий комісар, адміністративно-правові повноваження, органи військового управління, Збройні Сили України, мобілізація, військові підрозділи.

Конституція України у ст. 65 проголошує, що захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України [1].

Метою нашої статті є вивчення питання становлення інституту адміністративно-правових повноважень військового комісара, але слід зауважити, що вивчення даного питання неможливе без знання історії становлення військових комісаріатів в Україні, і це обумовлюється певними обставинами. По-перше, дослідження витоків організації та діяльності таких органів військового управління ускладнюється неоднозначністю розуміння змісту цих знань у різні періоди становлення й розвитку Незалежної української держави, Збройних Сил та самої військово-історичної науки. По-друге, відомо, що такий історичний аналіз здійснюється в межах існування певної держави, що, у свою чергу, визначається специфікою її державних установ, органів оборони та військової доктрини. У зв'язку з тим, що українські землі протягом значного проміжку часу входили до складу інших держав, формування вітчизняних правових установ багато в чому залежало від внутрішньої організації відповідних державних утворень, тому вивчення історичних аспектів інституту адміністративно-правових повноважень військового комісара і функціонування військових комісаріатів пов'язане з необхідністю дослідження цих питань у Речі Посполитій, Російській Імперії, СРСР тощо. По-третє, наявні з представленої проблематики джерела є вкрай малочисельними, окрім того, їх зміст має дві характерні особливості, одна з яких полягає у висвітленні переважно радянського періоду діяльності

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

таких органів територіального військового управління, інша ж свідчить, що при висвітленні дорадянського періоду розвитку держави та права, правовідносин, збройних формувань і підрозділів переважно вивчалися негативні сторони цих явищ з класових чи партійних позицій. По-четверте, більша частина публікацій з питань адміністративно-правових повноважень військового комісара і організації діяльності військових комісаріатів має науково-популярний чи декларативний характер.

Варто зазначити, що початок становлення системи органів, які здійснюють функції, принципово подібні до деяких функцій сучасних військових комісаріатів у частині призову та мобілізації військових сил, припадає на період Гетьманства.

Гетьманський устрій в Україні з'явився чотири століття тому в результаті виборювання права на самовизначення українського народу та сформувався як форма, що найбільше відповідає національному духу для забезпечення об'єднання вільних та рівних між собою людей. Він утворився в прагненні до свободи української нації на основі особистої свободи кожної людини.

Серед пам'яток політико-правової думки України XVI ст. слід виділити план радикальної реформи козацького устрою (Кондицій), розроблений козацьким полководцем С. Наливайком. Цей документ був надісланий С. Наливайком до короля Речі Посполитої Сигізмунда III в 1596 р. та став прикладом систематизованого викладу соціально-політичних поглядів, які вийшли з козацького середовища. Проект передбачав перенесення політичного й воєнного центру українського козацтва з Дикого Поля на населену територію у межиріччі Південного Бугу та Дністра. Крім того, у ньому окреслювалися обопільні зобов'язання козаків та королівського уряду. Відповідно до положень «Кондицій», бузько-дністровський гетьман здобував необмежену владу над козаками. Вищим за нього був тільки король. Таким чином, план С. Наливайка передбачав зміну демократичних засад політичного устрою Війська Запорозького на автократичну модель козацької організації із сильною гетьманською владою [2, с. 56–57].

Адміністративно-територіальна побудова Першого українського Гетьманату, який виник у результаті революційних подій протягом 1648–1649 рр. під проводом Богдана Хмельницького, відбувалася за полковосотенним територіальним принципом, згідно з яким Українська держава поділялася на окремі військово-адміністративні округи (полки), що, у свою чергу, склалися з менших одиниць (сотень). Це забезпечувало реалізацію основних стратегічних напрямів концептуальних засад політичних та військових задумів Б. Хмельницького, зокрема, масове залучення до боротьби проти ворога українського населення, а також утримання війська за кошти останнього. Створена організаційна структура козацької армії стала потужною базою щодо формування військових підрозділів для ведення воєнних дій.

Первинним військово-адміністративним підрозділом Першого Українського гетьманату став курінь, що утворювався на базі хутора або невеликого села. До його складу входило 10–12, інколи – 30–40 козаків. Усі вони мали свої хати та певний наділ землі. Курені об'єднувались у військово-територіальну одиницю – сотню, центром якої було сотенне селище або містечко. Сотня мала у своєму складі від декількох десятків до 300 козаків. Територіально сотні об'єднувались в полки. У складі козацького полку було від 7 до 22 сотень та від 2 до 3 тисяч козаків. Територіально 16 найбільших військово-адміністративних одиниць (в окремі періоди – до 22 полків) утворювали Українську державу (перша самоназва – Військо Запорозьке) на чолі з Гетьманом [2, с. 97].

Гетьман уособлював законодавчу, виконавчу і судову владу та безпосередньо керував генеральною старшиною, полковниками і сотниками через систему Генеральної та Старшинської ради.

Вирішальне значення під час бойових операцій мали регулярні частини Війська Запорозького. Вони головним чином склалися з реєстрового козацтва, що було внесене до військових списків-реєстрів і було зобов'язане до постійної служби. На початковому етапі війни (січень-червень 1648 р.) армія Б. Хмельницького збільшилася вдвічі з 6 до 12 тисяч [3, с. 18]. У листопаді того самого року у таборі під Замостям було 20 тисяч реєстровців, а при укладанні Зборівського миру з поляками (серпень 1649 р.) український гетьман погодився на 40 тисяч записаних до реєстру воїнів [4, с. 5]. У 1654 р. Хмельницький задекларував наявність 60 тисяч реєстровців. Зважаючи на те, що під час Тридцятилітньої війни західноєвропейські військові формування не перевищували 40–50 тисяч вояків, це була досить велика і потужна армія. Разом із тим, усвідомлюючи слабкі сторони формування своєї армії на основі принципу повстання, Б. Хмельницький в останні роки життя виношував плани створення 50-тисячного регулярного війська, яке б утримувалося за рахунок державної скарбниці [2, с. 102].

Крім реєстровців, під час бойових дій козацьке командування користувалося послугами так званих охотників (добровольців) та окремих іноземних частин, що перебували в статусі найманців і отримували за свою «військову працю» певну грошову винагороду. Це були загоны німецьких піхотинців та підрозділи молдаван, волохів, сербів. Під час військових походів в обозі повстанської армії можна було побачити велику кількість невійськових людей, яких залучали до фортифікаційних і саперних робіт, обслуговування реєстрових кіннотників, були вони ремісниками й погоничами. Так, зі 150 тисяч осіб, присутніх у вересні 1648 р. під Пилявцями, лише 70 тисяч становили боєздатні підрозділи [2, с. 130].

Закріпивши за полково-сотенною територіально-міліційною системою Українську державу та її збройні сили, гетьман Б. Хмельницький вирішив найголовніше питання – залучення до збройної боротьби проти ворога всього населення України. Важливим компонентом державної

політики Б. Хмельницького став приклад Запорозької Січі – самоврядної військової організації народної самооборони на окраїнах України з комбінованою громадсько-індивідуальною господарською системою, орієнтованою на самовиживання [5, с. 28].

Окреме козацьке військо у XVIII ст. утворювали п'ять слобідських полків – Харківський, Сумський, Остроградський, Охтирський та Ізюмський. Хоча кожний з них і очолював український полковник, однак безпосереднє командування над ними здійснював російський бригадний командир, який підпорядковувався командуючому створеної у 1706 р. Української дивізії російської армії. Протягом 1729–1732 рр. відбулося реформування слобідських полків, у результаті чого при кожному полку утворювалися регулярні роти по 160 осіб, які входили до Слобідського драгунського полку. Через деякий час для слобідських козаків був встановлений військовий однострій [6, с. 5].

У середині 80-х рр. XVIII ст. у підрозділи карабінерів було реорганізовано дев'ять козацьких полків Лівобережної України. Утворення відповідних полків, що базувалися за місцем проживання, стало перехідною стадією до повного злиття українського козацького війська з російською армією у 1789 і 1791 рр., коли їх було розподілено між кірасирськими, кінно-егерськими, гусарськими та драгунськими частинами [7, с. 126]. Окремий корпус малоросійських стрільців, сформований з колишніх піших козаків, існував з 1790 по 1796 роки. А перший рекрутський набір до російської армії був проведений в Україні в грудні 1797 року. Так, російський імперський уряд поступово скасував автономні, побудовані на національній територіальній основі, Збройні Сили України та здійснив перехід до рекрутського механізму (тобто за обов'язком) комплектування армії військовослужбовцями.

Із самого початку створення південноукраїнських козацьких формувань було поставлено під суворий контроль цивільної та військової центральної адміністрації щодо комплектування козаками для закріплення позицій Російської імперії на чорноморському узбережжі та Дунаї. Є очевидним, що створення козацьких з'єднань вбачалося тимчасовим заходом у момент загострення воєнного конфлікту з державою-противником. Підтвердженням цьому є хоча б той факт, що для комплектації військ відводилися землі під поселення, однак офіційно на півдні України не було створено жодної адміністративно-територіальної одиниці.

Внаслідок чергового загострення стосунків з Туреччиною і можливості нової війни у XIX ст. було сформовано і укомплектовано ще три козацькі війська – Усть-Дунайське Буджацьке (1806–1807 рр.), Дунайське (1828/1844–1869 рр.), Окреме Запорозьке (згодом Азовське) (1828–1866 рр.) та поновлено Бузьке регулярне формування. Утворення цих козацьких з'єднань Військовим міністерством попередньо не планувалося. Вони були створені поза планом військового відомства. Однак створення регулярних військ зі збереженням традиційної форми

комплектування (рекрутування) дало змогу затримати задунайське козацьке населення у межах Імперії і встановити над ним контроль з боку військових і цивільних відомств [8, с. 239].

Таким чином, цей період розвитку власних військових підрозділів в Україні, в тому числі військових органів, що забезпечували поповнення війська людськими ресурсами, характеризувався виходом з підпорядкування Речі Посполитої до складу Російської Імперії та відходом від принципу самоорганізації війська до принципу рекрутського набору.

Другий період розвитку вітчизняних Збройних Сил розпочався у жовтні 1917 р. та тривав протягом «визвольних змагань» українського народу. Цей період є недостатньо дослідженим у вітчизняній військовій історії через велику кількість офіційних і неофіційних військових підрозділів, органів, організацій та політико-територіальних утворень, що існували протягом (1917–1921 рр.) на території сучасної України. Серед головних ознак щодо організації органів військового управління та комплектування військ можна назвати неоднозначність методів призову (добровільний/примусовий), постановки на облік, статусу військовослужбовців, умов проходження служби і т.д.

Подальша доля українських військових формувань пов'язана із встановленням радянського режиму та створенням СРСР.

Так, у Конституції СРСР 1924 р. було закріплено створення об'єднаного Народного комісаріату з військових і морських справ, правовий стан якого визначався спеціальним Положенням про Народний комісаріат з військових і морських справ СРСР, затвердженим 12 листопада 1923 р. [9, с. 45]. Це Положення узагальнило всі завдання та акти, що діяли, і компетенції військового відомства, уточнило структуру центральних органів військового управління та їх правове становище. Народний комісаріат з військових і морських справ СРСР здійснював усі основні завдання військового управління [9, с. 48], мав право видавати відповідно до чинних законів обов'язкові для всіх громадян СРСР розпорядження щодо:

- обліку і заклику населення для вишколу і на військову службу;
- обліку кінського складу, візків, упряжі та інших предметів, що підлягають поставці у випадку війни, а з оголошенням мобілізації видавати обов'язкові для всіх установ і всього населення Союзу розпорядження про порядок призову громадян на військову службу і порядок постачання необхідних для військ предметів.

Огляд Положення про Народні комісаріати з військових і морських справ СРСР свідчить, що правове становище центральних органів військового управління було специфічним не тільки щодо втримування їх компетенції, а й щодо обсягу наданих їм прав, які виходили за межі звичайних повноважень, наданих законом іншим наркомнам СРСР.

Військова реформа 1924–1925 рр. охопила майже всі сторони життя Збройних Сил країни, однак головним її напрямом був перехід до змішаної територіально-кадрової системи військової служби. Держава не

мала змоги утримувати численну регулярну армію, однак потребувала військово-навченого контингенту. Це завдання було розв'язане створенням територіально-міліційних частин та з'єднань. Вони формувались по всій території СРСР, до них входили особи постійного й змінного складу. Змінним складом були червоноармійці, які призвані в армію та перебували у своїх військових частинах лише протягом коротких періодів навчальних зборів, а решту часу жили вдома і займались звичайною працею. Таким чином, територіально-міліційні частини давали можливість пройти курс бойової підготовки набагато більшому контингенту військовозобов'язаних за значно менших витрат.

У цей період на військові комісаріати покладалася робота з обліку військовозобов'язаних, резерву, а також осіб, які підлягають призову на військову службу, військові збори і проходять службу як змінний склад територіальних військових частин.

У роки Великої Вітчизняної війни військові комісаріати здійснювали роботу щодо призову громадян на військову службу, проводили мобілізаційні заходи, військово-облікову і військово-призовну роботи. Зазначимо, що в цей тяжкий історичний період система військових комісаріатів була налагодженою і прекрасно адаптованою для діяльності в умовах воєнного часу. Повноваження військового комісара в цей період були досить широкі через розв'язання завдань, прямо пов'язаних з підтримкою належного рівня комплектування, а отже, і боєздатності Збройних Сил.

Загалом Велика Вітчизняна війна висунула перед військовими комісаріатами небувалі за складністю й масштабами завдання щодо проведення мобілізації громадян, транспортних та інших ресурсів країни.

У повоєнні роки протистояння і конфронтація стали основними рисами політики «холодної війни». Даючи вихід проблемам, що нагромадилися, лідери цілого ряду країн дозволяли собі міряться військовими силами в ході локальних (обмежених) воєн і збройних конфліктів. Політика латентного силового тиску змушувала СРСР мати потужну кадрову армію, що гарантуватиме забезпечення безпеки держави.

Прийнятий у 1967 р. Закон СРСР «Про загальний військовий обов'язок» не приніс жодних суттєвих змін у статус військових комісарів і обсяги компетенції військових комісаріатів та повноваження військового комісара. Своєчасна мобілізація необхідних сил і засобів для ведення війни і швидка організація армії на воєнний стан завжди були одним із важливіших засобів підготовки будь-якої держави до активної оборони. Щоб досягти цього, необхідні спеціальні органи військового управління, що відають на місцях організацією і підготовкою цих сил та засобів, а також установа через органи найбільш тісного зв'язку кадрової армії із джерелами її комплектування. Необхідно, щоб такі місцеві органи військового управління були розподілені більш-менш рівномірно по всій країні, щоб вони будували свою діяльність за єдиним, установленим

центральною органами мобілізаційним планом і підтримували тісний зв'язок з місцевими органами державної влади і державного управління, на які законом покладений ряд обов'язків у галузі оборони країни.

Разом із тим в умовах політичних і економічних перетворень об'єктивно відбувався процес розвитку й удосконалювання засобів, методів і прийомів діяльності органів військового управління. Військові комісаріати спрямували зусилля на належне виконання власних функцій із розробки планів проведення мобілізації людських і транспортних ресурсів, здійснення мобілізаційних заходів, виконання планів призову громадян на військову службу, набору громадян на військову службу за контрактом, ведення військового обліку, роботи з пільговими категоріями громадян, організації роботи з пенсійного забезпечення та соціального обслуговування осіб, звільнених з військової служби, та членів їх сімей.

Початок військової реформи в Україні був покладений прийняттям 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України [10] та Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. [11]. Це стало поштовхом для піднесення національної свідомості, здійснення багатьох змін у суспільному і політичному житті українського народу. Одним із пріоритетних напрямів діяльності Верховної Ради України стала розробка концепції оборони і створення власних Збройних Сил. Після проголошення Акта про державну незалежність Верховна Рада України прийняла постанову, згідно з якою підпорядкувала собі всі військові формування, дислоковані на території республіки, створила Міністерство оборони України, а уряд мав приступити до створення Збройних Сил України і Національної гвардії.

11 жовтня 1991 р. Верховна Рада ухвалила Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України [12], яка визначила шляхи та принципи військової реформи. Однією з основоположних ідей Концепції було будівництво Збройних Сил України за принципом розумної достатності як за чисельністю та структурою, так і за озброєнням. Комплектування військових формувань України передбачалося здійснювати шляхом поєднання різних принципів.

25 березня 1992 р. було прийнято Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу», яким запроваджувався порядок із загальним військовим обов'язком і контрактний спосіб комплектування військових формувань України. Цей закон встановлював основні засади проходження військової служби, поняття й види військової служби, строк військової служби за призовом та за контрактом, військові звання, граничний вік перебування на військовій службі, загальні положення щодо відповідальності за порушення законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу тощо [13].

Проведений нами історичний аналіз, безумовно, підтверджує важливість і необхідність територіальних органів військового управління (військових комісаріатів), що виокремились із самоорганізаційного

комплектування військових формувань, до цілеспрямованої державної діяльності у цій сфері.

Визначено, що функціональна компетенція цих органів змінювалась несистематично. Це пов'язано із загальним рівнем розвитку управлінського апарату країни, зовнішньою і внутрішньою політикою, способами комплектування армії та її чисельністю, міжнародним становищем тощо.

Список літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Смолій В. Українська національна революція XVII ст. (1648–1676 рр.) / В. Смолій, В. Степанков. – К., 1999. – 205 с.
3. Крип'якевич І. Богдан Хмельницький / І. Крип'якевич. – К., 1990. – 231 с.
4. Дуляренко В.О. Реєстр Війська Запорозького 1649 р. / В.О. Дуляренко. – К., 1995. – 73 с.
5. Андрущенко В.П. Запорозька Січ як український феномен / В.П. Андрущенко, В.М. Федоров. – К., 1995. – 154 с.
6. Кобилянський О.П. Запорізькі козаки / О.П. Кобилянський. – Запоріжжя, 2006. – 192 с.
7. Військове виховання : історія, теорія та методика : навч. посіб. для вищ. навч. закл. / [В.В. Ягупов, С.Г. Єрохін, О.В. Кожедуб, В.Л. Кирик та ін. ; за ред. В.В. Ягупова]. – К., 2002. – 560 с.
8. Історичні долі південно-західного краю / [за ред. М.А. Миколаєнко]. – Д. : Січ, 2004. – 315 с.
9. Олійник О.І. Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917–1941 рр.) : структура, функції, діяльність : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.І. Олійник. – Х., 2000. – 205 с.
10. Качуренко Ю.К. Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. / Ю.К. Качуренко // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 7–12.
11. Акт проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
12. Концепція оборони та будівництва Збройних Сил України : Постанова Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 р. № 1659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 51. – Ст. 729.
13. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

В статтє проведен исторический анализ становления института административно-правовых полномочий военного комиссара и доказана важность и необходимость территориальных органов военного управления.

Военный комиссар, административно-правовые полномочия, органы военного управления, Вооруженные Силы Украины, мобилизация, военные подразделения.

In the article the historical analysis of the formation of the institute administrative and legal powers of the military commissioner and proved the importance and necessity of territorial bodies of military administration.

Military commissar, administrative and legal authority of military authorities, the Armed Forces of Ukraine, mobilization, military divisions.