

Доцент майор юстиции  
С. С. Студеникин

## ВОЕННО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НОРМЫ И ИХ ОСОБЕННОСТИ

### § 1. Понятие военно-административной нормы

Учение о правовой норме составляет важнейшую часть теории права. Правовая норма представляет собой правило поведения, которое устанавливается государством для охраны его интересов и соблюдение которого государством обеспечивает всей мощью своей принудительной власти.

В правовой норме выражается определенное предписание о том, как надлежит поступать в том или ином случае. Такое предписание является содержанием любой нормы, независимо от того, в каком именно акте она выражена.

Государство может выражать свою волю разными способами и устанавливать разные по своему характеру правила поведения. Способ выражения воли государства и характер устанавливаемых правил поведения находятся в зависимости от исторической обстановки, характера регулируемых общественных отношений, целей, преследуемых государством при правовой регламентации того или иного явления.

Государство может установить норму, предписывающую определенным лицам совершить те или иные действия (например, в 24-часовой срок явиться в местный военный комиссариат для переучета). Государство может установить норму, запрещающую совершать те или иные действия (например, появляться на улицах после 22 часов лицам, не имеющим на то специального разрешения). Наконец, юридическая норма может быть выражена так, что она предоставляет возможность определенным лицам по их усмотрению совершать те или иные действия (например, право военнослужащего подать жалобу о неудовлетворении его положенным довольствием). При помощи юридических норм Советское государство регулирует общественные отношения, направляет развитие общественной жизни по определенному плану. Право — средство организации порядка, удобного и выгодного государству.

Правовому воздействию подвергаются различные стороны общественной жизни. Организация вооруженных сил, функционирова-

иже армейского организма, установление и поддержание воинского порядка и дисциплины также являются объектами правового регулирования.

Правовые нормы и в этой сфере государственной жизни выступают как средство регулирования жизни, быта и деятельности армии.

Устанавливая те или иные правила поведения, Советское государство требует их исполнения и тем самым обеспечивает необходимый порядок общественных отношений, в частности в области обороны.

Совокупность юридических норм, регулирующих отношения, которые возникают в сфере организации, жизни, быта и деятельности армии, называется военным правом.

Военное право состоит из различных по своему характеру и назначению юридических норм — военно-уголовных, военно-судебных и военно-административных.

Каждая из этих групп юридических норм предназначена для регулирования определенных отношений, возникающих в области обороны. Военно-уголовные нормы устанавливают ответственность лиц, совершивших преступления в области обороны.

Военно-судебное право имеет в виду организацию и деятельность специальных военных судов (военных трибуналов). Военно-судебные нормы — правила осуществления военными судами правосудия.

Суды вообще, и военные суды в частности, призваны к тому, чтобы на основе установления факта виновности определять меру наказания нарушителя воинского порядка. Военные суды и, следовательно, военно-судебные нормы, точнее процессуальные нормы, связаны с отрицательными сторонами в жизни и деятельности армии.

Военно-административные нормы занимают основное место в военном праве.

Эти нормы регламентируют устройство, комплектование, жизнь, быт и боевую деятельность войск. Они определяют организацию, структуру и деятельность органов военного управления. Военно-административные нормы регулируют те отношения, которые возникают в процессе и в связи с деятельностью этих органов.

Военно-административные нормы таким образом касаются широкого круга вопросов. Они имеют дело не только с отрицательными явлениями в армии. Основное назначение военно-административных норм состоит в организации различных сторон жизни, быта и деятельности вооруженных сил, способных по своему устройству, подготовке, дисциплинированности и моральному состоянию успешно охранять самостоятельность и независимость СССР.

Сущность военно-административных норм заключается прежде всего в их организующей роли. Организация — начало, пронизывающее всю совокупность этих норм. Организация выступает на первый план в военно-административных нормах в

любой области правового регулирования: организация частей, соединений и учреждений, организация их функционирования, организация боевой и политической подготовки личного состава, организация взаимоотношений между начальниками и подчиненными, основанных на воинском повиновении, организация материально-технического обслуживания вооруженных сил.

## § 2. Виды военно-административных норм

По предмету правового регулирования военно-административные нормы делятся на две основные группы: 1) нормы, регулирующие внутриармейские отношения, и 2) нормы, регулирующие внеармейские отношения.

Каждая из этих групп имеет свои особенности по материальному содержанию, юридическим свойствам, порядку отмены, юридическим последствиям нарушения.

Нормы первой группы предназначены для регулирования отношений подчиненности. Внутриармейские отношения характеризуются тем, что в основе их лежит беспрекословное повиновение веляниям командиров (начальников). Это вытекает из особого характера военной службы: она возникает не в силу договора, а на основе обязательной военной службы. Отсюда обывающий характер повелений во внутриармейских отношениях, являющихся по существу отношениями подчиненности.

Внутриармейские отношения основаны на воинском повиновении. Без повиновения немыслима армия; она не может быть боеспособной и надежной силой для защиты государства.

Воинское повиновение является основой дисциплины в армии, которая предполагает право начальника побуждать своих подчиненных к точному исполнению служебных обязанностей, своего воинского долга и обязанность подчиненных выполнять все требования начальника.

Нормы первой группы — нормы, регулирующие отношения подчиненности, основанные на воинском повиновении. Такой именно характер отношений необходим для армии, предназначенной для вооруженной защиты самостоятельности и независимости государства. Без воинского повиновения немыслима успешная боевая подготовка личного состава и, тем более, невозможно использование войск в бою, требующем смелости, отваги, беспредельной преданности, вплоть до самопожертвования.

Нормы, регулирующие внутриармейские отношения, предназначены для того, чтобы подготовить личный состав войск к безоговорочному исполнению воли командира (начальника) в любых условиях.

Основное место среди этих норм занимают нормы, определяющие порядок использования войск в бою, порядок и правила использования вооружения и военной техники.

Особенности армейского организма, назначение вооруженных сил определяют необходимость наибольшей централизации в армии и весьма детальной регламентации жизни, быта и деятельности вооруженных сил. Военно-административные нормы, регулирующие внутриармейские отношения, в интересах обеспечения максимального единства всего личного состава в реализации воли командира (начальника) до мельчайших подробностей регламентируют все стороны жизни, быта и деятельности армии. Это необходимо также и в целях наибольшей согласованности действий военнослужащих, достижения наибольшего успеха при наименьшей затрате сил, что особо важно в условиях боевой обстановки.

Задача правовой регламентации внутриармейской жизни, определяемые специфической ролью и специфическим назначением армии, могут быть лучше всего решены самими военными органами, которые действуют самостоятельно и независимо от местных органов власти и управления. Этим объясняется то, что подавляющая часть военно-административных норм первой группы устанавливается военными, а не гражданскими государственными органами.

Выше указывалось на значение строгой дисциплины в армии. Нарушение норм, регулирующих внутриармейские отношения, означает нарушение установленного в армии правопорядка, нарушение воинской дисциплины. Нарушение этих норм подрывает воинское повиновение, отрицательно сказывается в той или иной мере на боеспособности и организованности войск. Вот почему нарушение этих норм влечет за собой повышенную ответственность военнослужащих за невыполнение велеий командира (начальника) и установленного в армии порядка.

Военно-административные нормы обязывают либо совершить те или иные действия (например, убить в командировку, выполнить задание командира), либо воздержаться от определенных действий (например, не расходовать материальные ценности вне установленного порядка, не отпускать младший начальствующий состав на тот или иной срок и др.). С этой стороны, содержание предписаний, обращенных к лицам, не входящим в состав вооруженных сил, ничем не отличается от внутриармейских предписаний.

Но, однако, в нормах первой группы преимущественное место занимают предписания первого вида. В этих нормах военнослужащие обязываются совершать те или иные действия. В них идет речь преимущественно о положительных обязанностях.

В нормах, регулирующих внеармейские отношения, также содержится предписание обоих видов, с тем, однако, что предписание второго вида встречается здесь значительно чаще. Иначе говоря, в этих нормах значительно чаще по сравнению с нормами, регулирующими внутриармейские отношения, устанавливаются так называемые отрицательные обязанности.

Нормы первой группы до их исполнения неоспоримы со стороны обязанных лиц. Исполнители — военнослужащие не должны

оценивать предписания с точки зрения возможности или невозможности исполнения. Необходимость обжалования (хотя бы даже ввиду нарушения предписанием законодательства) не может служить препятствием к безусловному исполнению предписания.

Наконец, в военно-административных нормах обычно указываются обязанности и, часто, права и ответственность обязанных лиц. Как правило, исполнители предписаний выступают как правообязанные субъекты. Это особенно характерно для норм первой группы, поскольку отношения между повелевающим и исполнителем основаны на строгом подчинении. Исполнители предписаний норм второй группы также выступают главным образом как правообязанные субъекты. Но здесь значительно чаще, чем в нормах первой группы, исполнители могут выступать и как правоуполномоченные (например, при установлении льгот семье военнослужащего). Эта особенность объясняется иным характером отношений — нет служебного подчинения.

Если первая группа норм предназначена регулировать отношения, возникающие в конечном счете в связи с боевой подготовкой военнослужащих, то вторая группа имеет в виду отношения, возникающие в связи с обслуживанием войск и семей военнослужащих и обеспечением нормальных условий для работы военных органов.

Круг вопросов, по которым могут быть изданы военно-административные нормы второй группы, строго ограничен рамками законодательства. Эти нормы могут давать лишь такие предписания, которые заранее точно очерчены законодательством.

Таковы наиболее существенные различия между этими двумя группами военно-административных норм.

Большинство военно-административных норм обеих групп предписывают совершить определенные действия или воздержаться от определенных действий, не допуская каких бы то ни было отклонений. Они категоричны по своему характеру. Выполнение их обязательно, независимо от условий обстановки. Среди военно-административных норм имеются и такие, которые, устанавливая правила поведения бойцов или командиров, дают возможность сообразовываться с обстановкой, применяться к окружающим условиям. Такие нормы называются диспозитивными. Боевой устав пехоты и Временный полевой устав содержат в себе правила ведения боевых действий. Указания этих уставов применяются, строго сообразуясь с обстановкой. Такой характер этих норм объясняется прежде всего тем, что никогда невозможно заранее во всей полноте и исчерпывающим образом предусмотреть фактические условия выполнения правил ведения боя.

Диспозитивные нормы имеются не только среди норм, регламентирующих порядок и правила боевого использования войск и военной техники. Некоторые вопросы армейской жизни регулируются такими же нормами. Например, согласно Уставу внутренней



тельными для всех военнослужащих в соответствующих органах военного управления. Обязательность этих правил подчеркивается также в Уставе внутренней службы. Дисциплинарный устав обязывает военнослужащих твердо знать и точно выполнять уставы и наставления; всемерно беречь военное имущество. Следовательно, Дисциплинарный устав также устанавливает обязательность правил обращения с военной техникой.

Большинство технических норм выражено в описательной форме. Но, как было показано выше, такая форма выражения отнюдь не лишает этих норм их повелительного характера.

### § 3. Классификация военно-административных норм

Классификация военно-административных норм имеет теоретическое и практическое значение. Она дает возможность установить место нормы среди юридических правил, ее юридические свойства. Правильная классификация важна для определения порядка издания нормы, ее опубликования, действия во времени и пространстве.

Классифицируя военно-административные нормы, мы находим особенности тех или иных групп, устанавливаем юридическую силу каждой из них. Все это необходимо для упорядочения установления норм и их практического применения.

К классификации военно-административных норм можно подойти с точки зрения нескольких признаков: 1) юридические свойства нормы, 2) характер регулируемых вопросов, 3) субъекты, обязанные исполнять предписание нормы, 4) действие в пространстве, 5) срок действия, 6) форма выражения нормы.

С точки зрения юридических свойств различаются нормы индивидуальные (конкретные), индивидуально-нормативные и абстрактные (общие).

Юридические свойства каждой группы норм различны. В зависимости от характера норм будут различны и их юридические свойства.

Военно-административные нормы могут либо устанавливать правила, распространяющиеся на ряд однородных явлений, либо регулировать одно какое-нибудь конкретное явление.

В первом случае норма называется абстрактной. Например, правило «все военнослужащие обязаны всемерно охранять военное имущество» обязательно для исполнения всеми военнослужащими. Эта абстрактная норма предназначается для регулирования всех случаев охраны военного имущества. Она распространяется на все явления, относящиеся к данному вопросу.

Военно-административная норма может быть предназначена для регулирования одного какого-нибудь случая. Например, приказ командира дивизии о назначении капитана Иванова командиром батальона имеет в виду только этот случай. Содержащаяся в этом приказе норма относится к капитану Иванову — и с этой стороны она индивидуальна; вместе с тем она устанавливает,

что личный состав данного батальона обязан подчиняться капитану Иванову, являющемуся его начальником — и с этой стороны норма носит общий (нормативный) характер. Индивидуально-нормативные нормы, — к которым и должна быть отнесена норма о назначении капитана Иванова, — носят индивидуально-нормативный характер и действуют до тех пор, пока не будут отменены и изменены другой нормой. Такого рода нормы называются индивидуально-нормативными.

Абстрактные (общие) и индивидуально-нормативные нормы действуют обычно длительное время и во всяком случае до тех пор, пока не будут отменены. Большая устойчивость этих норм объясняется их назначением — регулирование однородных явлений.

На основе абстрактных (общих) норм устанавливаются индивидуальные нормы, которые предназначаются, как было сказано выше, для регулирования конкретных, отдельных, индивидуальных явлений. Это значит, что индивидуальные нормы основаны на абстрактных (общих) нормах. Индивидуальные нормы не могут противоречить тому, что содержится в абстрактных (общих) нормах. Полное соответствие индивидуальной нормы абстрактной (общей) норме является обязательным условием ее правомерности.

Индивидуальные нормы, в отличие от абстрактных (общих) и индивидуально-нормативных, действуют лишь до урегулирования конкретного случая. После разрешения определенного случая, в связи с которым была установлена данная норма, надобность в последней отпадает. Эта норма уже исчерпала себя и потому прекратила свое существование.

Удельный вес абстрактных, индивидуально-нормативных и индивидуальных норм различен. Общее положение таково: чем выше орган военного управления, тем больший удельный вес занимают абстрактные (общие) нормы.

В первичных органах военного управления преобладают индивидуальные нормы. Нецелесообразно индивидуально-нормативные и абстрактные нормы включать в один и тот же акт. Это значительно осложняет процесс управления и затрудняет усвоение исполнителями абстрактных норм, являющихся, как было сказано выше, основой для индивидуальных норм и конкретных действий должностных лиц.

Абстрактные нормы, установленные разными государственными органами, находящимися в подчинении одно другому, будут обладать разной юридической силой. Понятие «юридическая сила» имеет два значения. В первом значении это понятие употребляется в случаях, когда желают показать, что предусмотренное нормой реально осуществляется, что содержание нормы жизненно. Норма имеет юридическую силу — это значит, что норма применяется к конкретным явлениям армейской жизни.

Понятие «юридическая сила» употребляется также в другом смысле, когда желают установить степень той или иной нормы,

когда необходимо сравнить нормы двух органов. Здесь имеется в виду большая или меньшая юридическая сила нормы в зависимости от того, каким органом эта норма издана. Например, норма, изданная командующим войсками округа, будет обладать большей юридической силой, по сравнению с аналогичной нормой, изданной командиром дивизии. Большая юридическая сила выражается в том, что норма командира дивизии может отменить, изменить или превратить норму командира округа, но норма, установленная командиром дивизии, не может и не должна отступать от нормы, изданной командующим войсками округа. Нормой, установленной командиром дивизии, нельзя ни изменить, ни приостановить и, тем более, отменить норму, изданную командующим войсками округа. Нормы, установленные равными органами (должностными лицами), обладают одинаковой юридической силой.

Следовательно, юридическая сила нормы определяется тем местом, которое занимает орган (должностное лицо), установивший эту норму в системе военного аппарата.

Разная юридическая сила норм не означает, однако, разной степени обязательности. Все военно-административные нормы, хотя они не противоречат закону и иным нормам вышестоящих органов, в одинаковой степени обязательны к исполнению. Обязательность нормы не зависит от ее большей или меньшей юридической силы. Она обуславливается тем, что норма издана в установленном порядке, полномочным на то органом и в пределах его компетенции.

Обязательность военно-административной нормы указывает на ее безусловность, на необходимость исполнения, независимо от ее большей или меньшей юридической силы, поскольку обязательность нормы стесняет ее исполнителя.

В зависимости от характера регулируемых вопросов, военно-административные нормы могут быть классифицированы на несколько групп. Классификация с этой точки зрения определяется объектом правового регулирования, и потому она отражает собой систему военно-административного права.

В общем виде классификация военно-административных норм по этому признаку будет такова:

- 1) нормы, определяющие устройство вооруженных сил СССР;
- 2) нормы, устанавливающие принципы и порядок комплектования вооруженных сил;
- 3) нормы, определяющие права и обязанности военнослужащих — особой категория государственных служащих, находящихся в особом правовом положении;
- 4) нормы, устанавливающие принципы управления вооруженными силами;
- 5) нормы, определяющие организацию, компетенцию и юридические формы деятельности органов военного управления;

6) нормы, определяющие порядок использования войск, различных видов вооружения и техники в бою и правила поведения военнослужащих в различных условиях боевой обстановки и

7) нормы, определяющие способы обеспечения порядка, организованности и дисциплины в армии.

Нормы, определяющие устройство вооруженных сил СССР, издаются, обычно, высшими органами государственной власти. Последние определяют, как строятся вооруженные силы — территориально-милиционные войска или постоянная армия. Нормы этой группы содержатся в законах — актах высшего органа государственной власти. В законах о воинской обязанности формулируются принципы устройства армии. Эта группа норм обладает относительно большей устойчивостью. С 7 ноября 1917 г. и до настоящего времени имели место изменения в этой группе норм: 8 августа 1923 г., когда декретом ВЦИК была установлена смешанная (территориально-милиционная) система организации Красной Армии, и 1 сентября 1939 г., когда Законом Верховного Совета СССР были установлены принципы организации постоянной кадровой армии.

Вторая группа — нормы, устанавливающие принципы и порядок комплектования вооруженных сил, — тесно связана с первой группой. Эти нормы устанавливают способы комплектования — добровольное поступление на военную службу или обязательная военная служба. Они же указывают, какая система комплектования армии принята нашим государством — территориальная, экстерриториальная или смешанная.

Эти нормы также устойчивы, хотя и в меньшей степени по сравнению с нормами, определяющими устройство вооруженных сил.

За время существования Советского государства имели место следующие изменения способов комплектования армии: с 28 января 1918 г. по 22 апреля 1918 г. Красная Армия строилась на добровольческих началах; с 22 апреля 1918 г. по 5 декабря 1936 г. — на основе воинской обязанности, т. е. не эксплуатирующих чужого труда, и с 5 декабря 1936 г. — на основе всеобщей воинской обязанности граждан СССР.

Точно так же изменялась система комплектования вооруженных сил. С 1918 по 1923 г. Красная Армия комплектовалась по смешанной системе (когда людские контингенты войск берутся и из районов дислокации данных войск и из других районов страны). С октября 1923 г. были введены территориальные формирования. Однако кадровые части продолжали комплектоваться по смешанной системе. В настоящее время, хотя и не существует территориальных формирований, остается смешанная система комплектования.

Помимо этого, данная группа норм устанавливает меры, проводимые государством в целях освобождения от военной службы вовсе или на время (отсрочки) или ограждения армии от негодных лиц. Совокупность этих мер, в виде льгот, отсрочек (главным образом по семейно-имущественному положению), отсрочек (по состоя-

нию здоровья, по физической недоразвитости, для окончания образования, по характеру выполняемой работы (вне армии) и изъятий (меры ограждения армии от проникновения в ее ряды политически и морально неблагонадежных элементов) называется отбором.

Отбор в армию регламентируется главным образом в законодательном порядке. Общие положения Закона о военной службе конкретизируются в постановлениях и приказах Народного Комиссара Обороны СССР.

Наконец, эта группа норм устанавливает сроки и порядок призыва на военную службу в мирное и в военное время.

Третья группа военно-административных норм определяет права и обязанности военнослужащих.

Военная служба, как известно, представляет собой особый вид государственной службы. Ее особенности состоят в том, что, во-первых, военная служба основывается не на договоре найма, а на долге и обязанности гражданина, узаконенной Конституцией СССР, защитить социалистическое отечество. Во-вторых, от каждого военнослужащего в силу особых задач армии требуется беспредельная преданность своей родине, умение защищать ее мужественно, с достоинством и честью, не щадя своей крови и самой жизни; в-третьих, военнослужащие по сравнению с иными гражданами находятся в особом положении. Для них установлен особый порядок прохождения службы. Для начальствующего состава установлены специальные военные звания. На военнослужащих возлагаются особые обязанности, вытекающие из условий военной службы (выполнение присяги, образцовое поведение в быту, быть честным, храбрым, бдительным, строго хранить военную и государственную тайну, до последнего дыхания быть преданным своей родине). Для военнослужащих устанавливается специальная форма одежды. Военнослужащие обязаны беспрекословно повиноваться приказам своих командиров (начальников). Военнослужащие в особом порядке получают денежное, продовольственное, квартирное и вещевое снабжение. Для военнослужащих начальствующего состава существует особое пенсионное законодательство.

Все эти особенности в правовом положении военнослужащих определяются назначением и характером армии, призванной с оружием в руках охранять независимость и самостоятельность социалистического государства.

Четвертая группа норм определяет принципы управления вооруженными силами СССР: воинскую дисциплину, единоначалие и централизацию руководства армией. Каждый из этих принципов существенно отличается от аналогичных принципов гражданского управления.

Железная воинская дисциплина является основой основ организации армии. «Воинско без дисциплины превращается в сброд» (Сталин). Специфические черты воинской дисциплины отражены в нормах, регламентирующих дисциплину, порядок и организацию

ности в армии. «Военная организация — это специфическая организация, требующая от своих членов особой четкости, точности, исполнительности, выдержки, быстроты и соблюдения распорядка и т. д.» (Фрунзе). В армии действует принцип безусловной обязательности всех уставных требований. Воинская дисциплина выходит за пределы только исполнения обязанностей по службе. Она устанавливает правила поведения военнослужащих при всяких обстоятельствах, везде и всюду. Воинская дисциплина охватывает все стороны жизни, быта и деятельности военнослужащих, регламентируя их поведение на службе и вне службы. Абсолютное повиновение воле командира (начальника) составляет сущность воинской дисциплины. Армия требует высшей степени повиновения, обязывая военнослужащих действовать смело и решительно, не щадя своей крови и самой жизни. Воинская дисциплина, наконец, характеризуется большей жестокостью и суровостью к нарушителям дисциплины.

Эти нормы содержатся как в особых уставах (Дисциплинарный, Внутренней службы и др.), так и в специальных приказах центральных и местных органов военного управления.

Эта же группа норм устанавливает единоначалие как важнейший принцип военного управления. Единоначалие в армии, обеспечивающее столь необходимое для вооруженных сил единство воли и действий личного состава, является необходимым условием боеспособности и организованности армии.

В армии, как ни в каком другом государственном органе, действия каждого элемента должны быть подчинены единой воле.

Военно-административные нормы устанавливают, что единоначалие не может и не должно подменять самостоятельности подчиненных лиц, скрывать их волю, инициативу. Вместе с тем начальник, осуществляя управление или руководство единолично, должен быть целиком самостоятельным в сфере своей деятельности. В армии имеет важное значение точное соблюдение принципа — опираться на подчиненного, руководить им, помогать ему, но не подменять его. Единоначалие в армии требует всеческого поощрения и развития самостоятельности и решительности действий, боевой дерзости и инициативы у подчиненных. Это тем более важно, что боевые уставы разных родов оружия устанавливают лишь основные принципы ведения боевых действий и приемы руководства войсками. Они не дают исчерпывающих указаний на все случаи боевой практики. Но разумная инициатива не должна противоречить подчиненности, не должна колебать единоначалие. Ее назначение — наилучшее решение задачи командира на основе самостоятельной оценки обстановки и личного выбора средств решения поставленной задачи.

Эта группа норм определяет, далее, возможность коллегиального обсуждения принимаемых решений. Коллегиальность применима лишь для обсуждения принимаемых решений, но не для решения вопросов.

Наконец, в этой группе военно-административных норм определены формы осуществления единоначалия. В настоящее время действует в армии полное единоначалие, к которому был совершён переход 9 октября 1942 г. от неполного единоначалия, когда во главе части стоял командир и военный комиссар.

К четвертой группе военно-административных норм относятся также нормы, устанавливающие один из принципов вооруженными силами. В вооруженных силах — централизацию руководства вооруженными силами. В армии имеет место наиболее полное объединение и согласование действий всех исполнительно-распорядительных военных органов. В руках единого командования сосредоточено руководство и направление деятельностью всех частей военного организма, а также регламентация жизни, быта и деятельности войск. Всесторонняя и детальная регламентация всех сторон функционирования армейского организма выдвигается назначением армии быть орудием вооруженной защиты родины.

Принцип централизованного руководства выражается также и в том, что централизованное управление сочетается с развертыванием инициативы нижестоящих органов. Руководящие указания центра основываются на обобщенном местном опыте. Центральная и местный аппараты не противопоставлены друг другу; они составляют части единого целого, действующие по единому плану и под единым началом. Местные органы в пределах своих прав действуют самостоятельно, исполняя все предписания вышестоящих органов, которым они подчинены в порядке субординации. Местные военные органы подчинены лишь по вертикали и от местных органов власти и управления гражданского аппарата не зависят.

Нормы, определяющие организацию, компетенцию и юридические формы деятельности органов военного управления, составляют пятую группу военно-административных норм. Эта группа норм обращена главным образом к должностным лицам армии. В них сформулировано положение: каждый военный орган действует в строго определенной ему области и в пределах предоставленных ему прав. Иначе говоря, он действует лишь в пределах своей компетенции, т. е. по подведомственным вопросам и в пределах объема предоставленных ему прав.

Эти же нормы устанавливают, что военные органы могут совершать лишь такие действия, которые или прямо указаны в законодательстве, или вытекают из необходимости осуществления закона, указа, правительственного постановления, ведомственного приказа.

Вместе с тем эти нормы предоставляют военным органам право устанавливать новые правила на основе законов и в соответствии с законами. Военные органы могут издавать такие правила, которые не выходят за рамки, определенные законом, и направлены на осуществление поставленных задач. Эта группа норм определяет юридические формы деятельности военных органов. В частности, в них регламентирован порядок издания различных актов военного

управления, ответственность за их нарушение, основания ответственности, условия действительности акта управления и т. д. Данная группа норм ближайшим образом связана с вопросом о законности и деятельности военного аппарата.

Значительная часть военно-административных норм относится к следующей группе норм, которые определяют порядок использования войск и различных видов военной техники в бою, а также правила поведения военнослужащих в условиях боевой обстановки. Особенности этих норм выражены в боевых уставах различных родов войск, в Полевом уставе и в постановлениях по использованию отдельных видов боевой техники. Об этих особенностях подробно говорится в § 5.

Последнюю группу составляют нормы, определяющие способы обеспечения порядка, организованности и дисциплины в армии. К этому относятся нормы, которые регламентируют деятельность военных прокуроров по осуществлению ими общего надзора, работу военных контролеров, организацию и проведение инспектирования. Здесь же большое место занимают нормы, определяющие формы и методы укрепления порядка и дисциплины, используемые командиром (начальником) и помогающим ему политическим аппаратом.

Такова классификация военно-административных норм по характеру регулируемых ими вопросов.

В зависимости от субъектов, обязанных исполнять предписания, военно-административные нормы можно классифицировать на три группы:

- 1) нормы, предписывающие военным органам (должностным лицам) или отдельным военнослужащим;
- 2) нормы, предписывающие военнослужащим и призванным и
- 3) нормы, обращенные к остальным гражданам или должностным лицам гражданского аппарата.

Деление на эти группы имеет значение по следующим обстоятельствам.

Нормы первой группы имеют в виду отношения между начальниками и подчиненными, старшими и младшими по званию. Эти нормы регламентируют отношения подчиненности. Они, обычно, детально и всесторонне регламентируют поведение военнослужащих. Эти нормы устанавливают повышенную по сравнению с другими нормами ответственность за их нарушение, поскольку субъектами их нарушения являются военнослужащие. Военнослужащий, противопоставленный субъект по этой группе норм, должен безусловно и вселючительно выполнять то, что предписывается ему в норме.

В двух остальных группах норм военные органы могут предписывать правообязанным субъектам лишь то, что заранее предопределено в нормативных актах и, прежде всего, в законах СССР и указах Президиума Верховного Совета СССР. Военнообязанным и призванным военные органы могут предписывать лишь по вопросам, которые относятся к учету призванных и военнообязанных призыву первых — для отбывания действительной службы и вто-

рых—для прохождения учебных сборов, мобилизации тех и других в военное время. В этих нормах военные органы в мирное и военное время полномочны предписывать правоспособным субъектам совершать определенные действия или воздерживаться от тех или иных действий.

Остальных граждан и также государственные и общественные учреждения и организации военные власти (Советы фронтов, армий, округов и командиры соединений) могут обязывать лишь в военное время и только в местностях, объявленных на военном положении. В мирное время военные власти лишены права обязывать указанных выше физических и юридических лиц и их должностных лиц. Ограничен и круг вопросов, по которым военные власти могут давать отдельным гражданам, государственным и общественным организациям и учреждениям обязательные для исполнения предписания, а именно: вопросы обороны, охраны общественного порядка и государственной безопасности.

По действую в пространстве различаются нормы, общие, действующие на территории всего государства, и нормы локальные, действующие в пределах определенной части вооруженных сил. По действую в пространстве имеются и виду пространственные пределы действия нормы. Норма может быть установлена для всей армии или только для какой-то ее части. Во втором случае действие нормы ограничено пределами этой части.

Пространственные пределы действия нормы зависят от двух обстоятельств.

- 1) территория деятельности военного органа и
- 2) назначенная норма.

Военный совет округа, например, действует на территории округа. Он вправе устанавливать в пределах своей компетенции нормы, обязательные для исполнения на территории всего округа. Но, исходя из назначения нормы, Военный совет может ограничить пространственные пределы действия своей нормы только частью округа или даже какой-либо отдельной войсковой частью. Иначе говоря, издавая норму, Военный совет прямо обращает ее к личному составу определенной войсковой части. В этом случае норма будет носить локальный (местный) характер, а противоположность общим нормам, действующим на всей территории органа, издавшего норму.

С точки зрения срока действия различаются нормы:

- 1) постоянного действия и
- 2) временного действия.

Нормы постоянного или бессрочного действия живут до тех пор, пока они не отменяются в установленном порядке. Издавая такую норму, военный орган не указывает срока ее действия. Следовательно, действие такой нормы заранее не ограничено во времени.

Другая группа образуется из норм, действие которых ограничено во времени. Например, приказом командующего войсками округа запрещается увольнение всего личного состава военнослужа-

щих из расположения частей на ближайшую пятитдневку. Установленное правило действует на срок, указанный в приказе. Иначе говоря, действие этой нормы ограничено во времени.

Указанное деление относится к абстрактным (общим) и индивидуально-нормативным правилам поведения. Индивидуальная норма, т. е. предписание, обращенное к отдельному лицу и имеющее в виду один какой-либо случай, действует, как было сказано выше, лишь до ее исполнения. Факт осуществления предписания означает вместе с тем факт прекращения действия индивидуальной нормы.

Наконец, военно-административные нормы могут быть классифицированы на:

- 1) письменные и
- 2) устные.

Военное законодательство устанавливает, что нормы, исходящие от командиров рот и выше, издаются, как правило, в письменной форме. «Как правило» указывает на возможность издания норм и в устной форме.

В письменной форме всегда издаются нормы, рассчитанные на длительное действие (уставы, положения и т. д.). В устной форме возможно и целесообразно издавать нормы, которые содержат в себе повеления однократного действия, исполнением которых нормы исчерпываются и прекращают свою жизнь.

#### § 4. Структура военно-административных норм

Абстрактная норма вообще и военно-административная норма в частности состоит из трех элементов: гипотезы, диспозиция, санкция.

В гипотезе, т. е. первой части нормы, указывается на условие, при котором нормы подлежат применению. Например, в норме «В местностях, объявленных на военном положении, военным властям предоставлено право призывать граждан к трудовой повинности» в первой части — «В местностях, объявленных на военном положении» — сказано о тех условиях, при наличии которых военные власти могут установить трудовую повинность. Здесь, таким образом, обозначаются условия, при которых это правило подлежит применению. Иначе эту норму можно было бы выразить так: «Если местность объявляется на военном положении, то военные власти могут устанавливать трудовую повинность граждан». Таким образом, гипотеза имеет характер условного предложения — при наличии указанных условий надлежит поступать так, как предписывается этой нормой (в следующей ее части).

В индивидуальных нормах, т. е. правилах поведения, предназначенных для урегулирования определенного, точно установленного случая, гипотезы нет. В ней нет необходимости потому, что индивидуальная норма является средством исполнения абстрактной (общей) нормы. В гипотезе этой последней идет речь об условиях применения правила. Индивидуальная норма — это лишь применение частного случая под общее, абстрактное решение вопроса.

Не во всех абстрактных (общих) нормах гипотеза указана прямо. Но всегда она может быть найдена. Гипотеза вытекает из самого содержания нормы. Например, в норме «Во всех случаях перемещения военнослужащих единичным порядком или в составе части (подразделения) как в действующей армии, так и вне ее в период военных действий подъемного пособия не выплачивается» гипотеза изложена совершенно определенно. В ней прямо указаны условия, при наличии которых не выплачивается военнослужащим подъемное пособие. В норме же «обезличенные собственные вещи (не имеющие владельцев, отсутствие адреса родных и т. д.) реализуются с разрешения и по указанию Военных советов» гипотеза не отделена от диспозиции. Она слита с последней. Но ее можно выделить, изложив эту норму следующим образом: если собственные вещи не имеют владельцев или отсутствует адрес родных владельца (гипотеза), то она с разрешения и по указанию Военных советов могут быть реализованы (диспозиция).

Формы выражения гипотезы различны. Гипотеза может быть выражена в абстрактной форме. Например, ст. 15 Дисциплинарного устава Красной Армии устанавливает: «...в случаях, когда наказание за совершенный военнослужащим проступок граничит между дисциплинарным взысканием и судом, начальнику предоставляется право решить, ограничиться ли дисциплинарным взысканием или передать виновного суду». В этой норме гипотеза — «в случаях, когда наказание... граничит между дисциплинарным взысканием и судом» — сформулирована в абстрактной форме. В ней не указаны признаки проступка и преступления. Командиру, привлекающему виновного к ответственности, приходится самому решать вопрос о характере совершенного нарушения. Гипотеза не раскрывает исчерпывающим образом содержание условий применения диспозиции.

В военно-административных нормах чаще всего гипотеза выражена в конкретной форме. Нормы с конкретно выраженной гипотезой преобладают в общей массе юридических правил. Разумеется, что при таком характере гипотезы требуется значительно большее число норм. При конкретно выраженной гипотезе в нормах детально очерчиваются условия применения диспозиции. Правда, всех конкретных случаев предусмотреть заранее невозможно, и потому даже нормы с конкретно выраженной гипотезой не всегда дают исчерпывающий ответ на вопрос, возникший в военной жизни. Но все же нормы с гипотезой такого характера порождают меньше сомнений при их применении. Преобладание в военно-административном праве юридических норм с гипотезой, выраженной в конкретной форме, объясняется тем, что в армии необходима детальная регламентация всех сторон ее жизни, быта и деятельности и единства действий всех составных частей армейского организма. И действительно, в армии детальнейшим образом определены права и обязанности военнослужащих в различных условиях: при нахождении в части, в строю, в условиях различных видов боя, при

передвижении по железным дорогам, при отпращивании обязанностей в карауле и т. д. Детальным образом определены права военнослужащих и обязанности должностных лиц по денежному, вещному и иным видам довольствия.

Гипотезу военно-административных норм можно различать по степени определенности. С этой точки зрения различаются гипотезы:

- 1) безусловно-определенные,
- 2) относительно-определенные и
- 3) безусловно неопределенные.

✓ Нормой с безусловно-определенной гипотезой называется такая норма, в которой факты, обуславливающие ее применение, прямо указаны в самой норме.

Так, например, в норме «денежное довольствие не выплачивается: а) военнослужащим, прикомандированным без разрешения Народного Комиссара или состоящим в войсковой части сверх штата, за исключением случаев, указанных в ст. ст. 20 и 22; б) за совместительство должностей без разрешения Народного Комиссара Обороны — по совмещаемой должности» совершенно точно и определенно указано, в каких именно случаях не выплачивается военнослужащим денежное довольствие. Безусловно-определенный характер гипотезы данной нормы исчерпывающим образом определяет законность или незаконность выдачи денежного довольствия любому военнослужащему.

Гипотеза военно-административной нормы может быть выражена иначе. Она прямо не указывает те факты, которые обуславливают применение правила поведения, а предоставляет право полномочным военным органам самим устанавливать эти факты. В этих нормах, обычно, употребляются выражения «в случае надобности», «в случае необходимости», «по усмотрению органа».

✓ Безусловно-неопределенные гипотезы содержатся, например, в нормах, предоставляющих военным властям в местностях, объявленных на военном положении, по своему усмотрению передавать в военные трибуналы дела о преступлениях, предусмотренных уголовными кодексами союзных республик. В указе Президиума Верховного Совета СССР от 22 июля 1941 г. «О военном положении» (ст. 7) сказано, что на рассмотрение военных трибуналов передаются дела в тех случаях, когда «...командование признает это необходимым по обстоятельствам военного времени». Ст. 49 Положения о прохождении службы командным и начальствующим составом Красной Армии определяет, что Народный Комиссар Обороны СССР по своему усмотрению решает вопрос о возможности оставления в кадрах Красной Армии условно осужденных. Ему же предоставлено право, по своему усмотрению, задерживать на действительной военной службе отдельных лиц командного и начальствующего состава на срок, не превышающие возрастных пределов обязательной военной службы (ст. 37 того же положения). Примечание к ст. 15 того же положения гласит: «Народному Ко-

министру Обороны СССР предоставляется право, в исключительных случаях, присваивать отдельным лицам последующие командные и специальные военные звания без соблюдения очередности. Здесь также Народному Комиссару Обороны СССР предоставляется право лично и непосредственно решать вопрос о целесообразности или нецелесообразности досрочного присвоения звания.

Военно-административных норм с безусловно-неопределенными гипотезами относительно вооруженных сил требует максимально полного и детального определения фактических условий применения юридического права.

По этой же причине в военно-административном праве незначителен удельный вес юридических норм с относительно-определенной гипотезой.

Относительно-определенная гипотеза указывает факты, обуславливающие применение правила поведения с тем, однако, что должностным лицам предоставляется ограниченная чем-либо свобода решения об уместности или неуместности применения данной нормы. Например, Военным советам фронтов и округов предоставляется право «... в отдельных случаях, при наличии выдающихся успехов в работе или особых заслуг присваивать и представлять на очередные воинские звания» (см., например, ст. 2 постановления ГКО от 13.9.1942 г. № 2303). В этой норме указываются условия досрочного присвоения воинского звания. Однако Военный совет по своему усмотрению решает вопрос о возможности досрочного присвоения звания.

Следовательно, в военно-административном праве преобладающее место принадлежит нормам с абсолютно-определенной гипотезой. Лишь некоторые нормы содержат относительно-определенную гипотезу. И только в порядке исключения имеются нормы с абсолютно-неопределенной гипотезой.

Диспозиция — изложение самого правила поведения, по которому следует поступать при наличии определенных условий. «Воинская часть (соединение) несет ответственность за сохранность собственных вещей» (диспозиция), сданных на хранение призванным в Красную Армию (гипотеза). Или: лица младшего начальствующего состава Красной Армии несут материальную ответственность в порядке ст. ст. 71—73 Дисциплинарного устава Красной Армии за ущерб, причиненный ими государству своими действиями (диспозиция) если они получают денежное содержание в размере 100 р. и более в месяц (гипотеза). Диспозиция всегда прямо указывается в норме. Без диспозиции бессмысленна норма.

Диспозиция также различается по степени определенности. Диспозиция может быть абсолютно-определенной, т. е. точно указывающей, как надлежит поступить при наличии указанных в гипотезе фактов. Абсолютно-определенные диспозиции не оставляют места для усмотрения заинтересованных лиц. Например, норма «Не семью военнослужащего назначается и выплачивается одно общее

пособие или одна общая пенсия» устанавливает, что члены семьи военнослужащего, проживающие отдельно от остальной его семьи в другой местности (городе, районе), получают пособие или пенсию в размере соответствующей доли общей суммы пособия или пенсии, назначенной семье. Должностные лица, обязанности исполнять эту норму, действуют так, как указано в самой диспозиции. Диспозиция этой нормы исчерпывающим образом и совершенно определенно устанавливает действия должностных лиц в тех случаях, когда требование о назначении пенсии или пособия поступает от члена одной семьи военнослужащего, проживающих в разных населенных пунктах.

Диспозиция может быть изложена в иной форме, когда в ней есть только ссылка на усмотрение должностного лица. Последнее само определяет содержание правила, которое должно применяться при указанных в гипотезе фактов. В таких случаях диспозиция предоставляет право должностному лицу самостоятельно установить соответствующее правило.

Наконец, диспозиции могут быть относительно-определенными. Относительно-определенные диспозиции могут быть выражены в двух формах.

1) Либо предоставлять на выбор две или несколько мер, т. е. альтернативные диспозиции. В приведенной ниже норме содержится альтернативная диспозиция «Военнослужащие командного и начальствующего состава, прослужившие установленный срок в одном звании и не получившие очередного звания... могут быть оставлены в своем военном звании еще на срок до двух лет. Если по истечении этого срока данный командир (начальник) не заслужит продвижения в военном звании (гипотеза—С. С.) — он переводится на другую работу с сохранением этого звания, или увольняется в запас РККА» (альтернативная диспозиция).

2) Либо устанавливать предельные меры (от . . . и до . . .), предоставляя право установления меры полномочным лицам. Такая диспозиция содержится в следующей норме: «Запасные рядового состава первой категории первого разряда призываются на двухмесячные учебные сборы до шести раз за время состояния в запасе первого разряда» (ст. 33 Закона о всеобщей воинской обязанности).

В военно-административном праве преобладают нормы с определенными и относительно-определенными диспозициями, с явным преимуществом первых. Такое положение обуславливается общими требованиями необходимости в армии наибольшей согласованности действий, максимального единства. Определенный и относительно-определенный характер диспозиции обеспечивает решение этого главного требования. Военно-административное право почти не знает норм с неопределенной диспозицией, поскольку такого рода диспозиции не способствуют укреплению централизации и единства действий в армейском организме.

Последним элементом нормы является санкция. Санкция указывает на последствия невыполнения установленного правила, указывает также нормы, при нарушении которых в самом акте приводятся такие нормы. При наличии которых «Подчиненные обязаны не поддаваться своим командирам и начальникам. В бесприсловно повиноваться своим командиром или высшего начальства дисциплины, открытого сопротивления или вооруженного неповиновения, открытого сопротивления куража и т. д.». В последнем элементе нормы «Приказ командира и начальника — все элементы содержит приказ командира и начальника — закон для подчиненного. Он должен быть выполнен безоговорочно, точно и в срок. Невыполнение приказа является преступлением и карается судом военного трибунала». Последняя часть этой нормы представляет собой санкцию.

Но имеются и такие акты, в которых санкция прямо не указывается. Она либо указана в других актах, либо вытекает из других актов. Например, в уставах устанавливаются правила поведения в бою командиров и бойцов. Но в этих актах нет прямых указаний на последствия несоблюдения этих правил. Военнослужащие, являющиеся Дисциплинарным уставом и военной присягой точно и бесприсловно выполнять воинские уставы, несут за их нарушение дисциплинарную или уголовную ответственность, установленную Дисциплинарным уставом Красной Армии и Уголовным кодексом (раздел Воинские преступления).

С точки зрения санкции юридические нормы делятся на две группы:

1) нормы без санкции, т. е. беспенальные нормы, последствия нарушения которых вовсе не определены; такие нормы только указывают, соблюдение чего требуется государством необходимым и

2) нормы, устанавливающие карательную (и различных видов) санкцию.

Военно-административное право, как и право, не имеет беспенальных норм, т. е. норм без санкций. Так или иначе устанавливаются определенные последствия нарушения юридических норм, ибо нарушение последних означает нарушение правопорядка армии, нарушение советской военной дисциплины. Это не значит, однако, что все без исключения военно-административные нормы содержат санкции. Имеются и нормы, правда в порядке исключения (и санкция при этом), которые не содержат какой-либо санкции, устанавливая режимы и т. д. Например, «Обязательная военная служба домашнего и начальствующего состава складывается из действительной военной службы и состоит в запасе РККА».

Санкция — средство воздействия к исполнению юридической нормы — может быть выражена в различных видах. В военно-административном праве чаще всего встречающимися санкциями являются высылка и наказание. Высылка — мера воздействия на нарушителя норм, применяемая властью командира (начальника) за

дисциплинарные проступки. Наказание применяется судом военного трибунала за действия, являющиеся преступлениями.

Среди военно-административных норм имеются и такие, в которых санкция выражена в форме права требования возместить убытки. Так, например, военный орган (должностное лицо) предъявляет в судебном порядке требования возместить значительный материальный ущерб, причиненный государству, лицами начальствующего состава в результате преступного отношения к исполнению своих обязанностей. Такого же вида санкция содержится в норме, устанавливающей ответственность войсковой части (соединения) за сохранность собственных вещей, сданных на хранение призывными — «В случае их утраты владельцу вещей по предъявлению их стоимости» (ст. 13 Положения о вещевом снабжении Красной Армии от 14 мая 1942 г.).

Военно-административное право не имеет норм с санкцией в виде непозволения предписания нормы за счет обязанного. Такого вида санкция не целесообразна для военно-административных норм потому, что она несовместима с личной обязанностью каждого военнослужащего строго соблюдать все правила и положения воинских уставов и приказов своих начальников.

В юридических нормах может быть санкция ничтожности, т. е. состоящая в том, что результат не может быть достигнут при несоблюдении нормы. Некоторые военно-административные нормы содержат такого вида санкции. Например, ст. 76 Дисциплинарного устава Красной Армии устанавливает, что в случае, когда военнослужащим подается жалоба в письменном виде, она должна быть подана жалобником. «Без подписи жалоба к рассмотрению не принимается». Однако норм с такого вида санкций имеется немного. Подавляющая часть военно-административных норм, как было сказано выше, относится к нормам, содержащим санкции в виде высылки или наказания.

Следует различать военно-административные нормы с точки зрения содержания санкций.

Имеются также нормы, которые признают ничтожными или оспоренными действия, нарушающие такую норму. Например, норма «Военнослужащим за выполнение служебных обязанностей или в дни отдыха и в праздничные дни никакого дополнительного вознаграждения или сверхурочных не выплачивается» прямо указывает на ничтожность действий, нарушающих изложенные здесь правила. Выплата сверхурочных или оплаты работы в выходные дни является неправомерной. Здесь недействительность выплаты и оплаты наступает сама собой в силу лишь правонарушительного характера действия. Такая ничтожность называется относительной.

Правонарушительное действие в этом примере остается, но последствия этого действия, т. е. выдача денег, не действительны.

В таких случаях, если последствия правонарушительного действия фактически уже наступили, то либо восстанавливается нарушен-

пос право, либо, при невозвратности нарушенного права, виновные лица привлекаются к ответственности (дисциплинарной, уголовной, материальной). В военно-административном праве возможно и так, что для правонарушителя наступают невыгодные условия, но само правонарушительное действие сохраняет юридическую силу (см. подробнее § 7 о коллизии норм).

Анализ составных частей нормы показывает, что правовая норма может быть выражена в различных актах — указе, постановлении, приказе, уставе. Правовая норма (все ее составные части) может быть выражена и в нескольких актах. Иначе говоря, не каждая статья юридического акта выражает правовую норму. Поэтому нельзя отождествлять правовую норму с той или иной статьей юридического акта, хотя бы и изданного высшим органом государственной власти.

Можно встретить такие юридические акты, в которых выражается не одна, а несколько правовых норм (например, положение о денежном довольствии военнослужащих). Имеются и такие акты, в которых одна статья этого акта выражает несколько юридических норм. Например, в ст. 4 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» говорится, что военные власти имеют право издавать обязательные для всего населения постановления, устанавливая за неисполнение этих постановлений наказания в административном порядке и отдавать распоряжения местным органам власти и требовать от них безусловного и немедленного исполнения. В этой статье изложены две правовые нормы. Но может быть и так, что несколько статей одного юридического акта выражают одну правовую норму. Например, порядок принятия военной присяги изложен в девяти статьях Указа Президиума Верховного Совета СССР от 3 января 1939 г. Следовательно, при анализе правовой нормы надо иметь в виду, что речь должна идти о норме, а не о статье того или иного юридического акта, которая может излагать либо гипотезу, либо диспозицию, либо санкцию.

## § II. Формы выражения военно-административных норм

Военно-административные нормы следует рассматривать с точки зрения их содержания и формы.

Под содержанием понимается предписание, устанавливающее, изменяющее или прекращающее правоотношение. Содержанием, например, нормы об обязательном учете военнообязанных будет являться само предписание всем военнообязанным в определенный срок явиться на учет в военно-учетных органах.

Во все нормы может быть выражена различно. Она может быть выражена устно и письменно. Она может быть выражена в форме приказа или распоряжения, постановления или распоряжения, инструкции или наставления.

Различное выражение нормы во все имеет существенное значение.

Форма выражения правила поведения имеет двойное значение. Во-первых, определенная форма выступает, как испрямленное условие обязательности нормы. Нормы, рассчитанные на длительное действие (например, уставные нормы и т. д.), не могут издаваться в устной форме. Точно так же нельзя представить себе в устной форме обязательное постановление Военного совета о привлечении населения к трудовой повинности или приказ о назначении офицера на должность командира полка.

Во-вторых, форма — письменная или устная — определяется соображениями удобства и порядка делопроизводства.

В устной форме, например, возможно и целесообразно издавать нормы, которые содержат в себе повеления однократного действия, исполнением которых нормы исчерпываются и прекращают свою жизнь.

Для норм, выражаемых в письменной форме, военно-административное законодательство устанавливает обязательные реквизиты.

Обязательными реквизитами письменного акта, устанавливающего норму поведения, являются: название акта, дата и место его издания, подписи должностных лиц и, в подлежащих случаях, приложение печати.

Обязательные реквизиты имеют важное значение. По подписи должностного лица, например, можно судить о законности того или иного акта, с точки зрения издания его компетентным органом.

Дата и место издания служат как доказательство при судебном и административном разбирательстве. Дата и подпись имеют значение при контроле, надзоре, расследовании, дознании или обжаловании акта.

Особое значение имеет подпись соответствующего должностного лица. Без надлежащих подписей письменный акт, устанавливающий правило поведения, не имеет юридической силы. Это значит, что такой акт не приобретает обязательности, неисполнение его нельзя рассматривать как нарушение военной дисциплины и, следовательно, в этом случае не может возникнуть вопроса об ответственности лиц, не выполняющих данный акт. Иначе говоря, до подписания соответствующим должностным лицом акт (издаваемого в письменном виде), а имеется лишь его проект. Подпись должностного лица придает такому акту юридическую силу.

От формы выражения во все следует отличать форму изложения нормы.

Военно-административное законодательство устанавливает, что любая норма должна быть изложена языком четким, ясным, кратким и доступным для понимания ее исполнителей, а также грамотным с технической стороны и с точки зрения юридической.

Требование определенности, ясности, краткости и четкой формулировки особо подчеркнуто во Временном полевом уставе (ст.

128), в Наставлении по делопроизводству в РККА (ст. 87), в Наставлении по полевой службе штабов (ст. 42).

Требование это является важным как в мирных, так и особенно в боевых условиях потому, что недостаточная четкость и ясность изложения и тем более юридическая неграмотность, часто влекут за собой нарушение основных принципов военного управления. Такая изложенная норма вызывает различного рода толкования. Такая норма является дефектной. Она не теряет юридической силы, но различное толкование приводит к разнообразной практике, к разному в осуществлении поставленной задачи. Требованиям же военной жизни является единообразие норм и единообразное их исполнение. В силу этого обстоятельства необходимо серьезное внимание к языку, форме изложения и грамотности устанавливаемых правил поведения.

Военно-административные нормы могут быть выражены во вне в виде приказа, распоряжения, предписания, распоряжения, обязательного для всего населения постановления, инструкции, разъяснения, устава, положения, правил внутреннего распорядка, наставления.

Каждый из этих видов выражен во вне юридических норм имеет свои юридические особенности.

Приказ — обязательное для исполнения повеление командира (начальника) подчиненному, выраженное устно или письменно.

Внутренний строй Красной Армии определяет, что незамедлительное исполнение приказа является священной обязанностью военнослужащего. Ничто — ни трудности, ни лишения, ни невзгоды — не может служить основанием для невыполнения приказа командира (начальника). Невыполнение приказа является нарушением военной дисциплины и преследуется в уголовном или дисциплинарном порядке.

Приказы отдаются в порядке подчиненности — постоянной или временной. В том случае, если командир (начальник) отдает приказ, минуя ближайшего к себе подчиненного, он обязан немедленно поставить последнего в известность. Подчиненный, получивший такой приказ, исполняет его и докладывает об этом своему непосредственному начальнику.

В соответствии с установленными в армии принципом повиновения отдаваемый приказ не подлежит обсуждению.

Приказ командира (начальника) — закон для подчиненных, независимо от звания и положения последних. Это вытекает из уставного требования — беспрекословного повиновения подчиненных своим командирам (начальникам).

Командиру (начальнику) предоставлено право применять силу и оружие и неповиновшемуся его приказу. «Командир, не проявивший в этих случаях твердости и решительности и не принявший всех мер к исполнению приказа, предается суду военного трибунала» (ст. 7 Дисциплинарного устава).

Требование безоговорочного, точного и в срок исполнения приказа предполагает, что приказ повелевает для исполнителя. В отно-

шении устных приказов, отдаваемых командирам и непосредственно своим подчиненным, имеется уставное требование, чтобы полученный приказ был повторен исполнителем.

Приказ, обычно, указывает цель и задачу, поясняет, как выполнить его, предоставляет исполнителю инициативу в выборе способов и средств исполнения.

Разумная инициатива всемерно поощряется как в мирных, так и в боевых условиях. Особое значение имеет проявление инициативы в боевой обстановке, когда неизбежно обнаруживаются неожиданные затруднения и непредвиденные обстоятельства. В таких условиях командир должен разумно оценить «все новые данные обстановки и принимать немедленно соответствующие меры» (ст. 11 Временного полевого устава). Здесь именно должна проявиться разумная инициатива, которая должна быть основана «на понимании замысла начальника, на стремлении найти наилучшие средства для его выполнения, а также на использовании всех благоприятных возможностей в условиях быстро меняющейся обстановки» (там же).

В приказах могут содержаться правила нормативные, индивидуальн-нормативные и индивидуальные, сущность которых была вскрыта в § 3.

В деятельности НКО, Военных советов первая группа норм составляет большую часть. В военных частях, учреждениях и заведениях большинство приказов содержит нормы индивидуального характера.

Специфическим видом приказа является боевой приказ. Этот вид приказа содержит в себе предписание по непосредственной организации боя. Он является основным средством передачи писемным начальником своего решения войскам. В боевом приказе должна быть ясно и четко сформулирована основная идея принятого решения (т. е. направление главного удара для достижения конечной цели боя). В приказе дается характеристика действий и общей группировки противника, указываются задачи соседних частей или соединений, формулируется решение командира, отдающего приказ, и вытекающие отсюда задачи подчиненных частей и соединений. Задача замысла соединения, как правило, не указывается. Ст. 24 Боевого устава пехоты (ч. 1) устанавливает обязательную форму боевого приказа.

К этому виду приказа предъявляются особые требования. Боевые приказы должны быть сформулированы максимально кратко, определены ясно, без лишних фраз и без повторения уставных требований. Такие требования объясняются характером, содержанием и назначением боевого приказа.

Особое место занимает схема-приказ — особый вид боевого приказа. Схема-приказ — приказ, снабженный схематическим чертежом, на котором условными знаками обозначаются расположение частей или подразделений и возложенные на них задачи. Этот документ заменяет письменный боевой приказ. Такой вид

приказа находят широкое применение в штабах полков. Его преимущество перед письменным приказом в быстрой и наглядной передаче приказа подчиненным. Разумеется, такой боевой документ облегчает работу командира в тех случаях, когда число адресатов ограничено и сам приказ несложен. С юридической точки зрения различий между схемой-приказом и обычным приказом нет.

Обязательным условием является передача боевых приказов не менее как двумя различными способами. Командир лично устанавливает способ и последовательность передачи приказа, которые обеспечивают бы войскам необходимое им время для подготовки и своевременного исполнения приказа. Какого либо шаблона в способах и порядке передачи приказов быть не может. Но устно переданный приказ обязательно дублируется другим способом. При этом исполнитель не имеет права оспаривать получение дублирующего приказа, а немедленно приступает к выполнению устного приказа.

Юридическая норма может быть выражена в приказах. В данном случае приказание понимается в специальном смысле. Приказание, помимо общего смысла, означающего всякое обязательное предписание, имеет и специальное техническое значение, а именно — предписание, исходящее от начальника штаба, или иного полномочного лица, но обращенное от имени командира части или соединения. Обычно письменные приказания отдаются по отдельным частям вопросам и только тогда, когда они не могут быть отданы словесно.

Особенностью предписания является то, что это индивидуальны акт, обращенный к отдельному лицу и содержащий конкретное предложение о выполнении какого-либо действия (например, предписание военнослужащему отправиться в определенную пункт для выполнения задания и т. п.).

Предписание, как все индивидуальные акты, основывается на норме общего характера. В нашем примере предписание военнослужащему будет основано на общем акте о порядке командировок военнослужащих.

Обязательность приказаний и предписаний равносильна обязательности приказа, и здесь каких-либо отличий не имеется.

Юридическая норма может быть выражена и в виде распоряжения. Распоряжение — особый вид приказа. Оно характеризуется двумя моментами: 1) обращено распоряжение к определенному должностному лицу, к одному какому-либо исполнителю и 2) оно предназначено для практического осуществления конкретной задачи, поставленной общим приказом, иначе говоря, распоряжение служит средством исполнения приказа.

Распоряжение может быть отдано как военнослужащим, так и в местностях, объявленных на военном положении, местным органам власти, государственным и общественным учреждениям и организациям по вопросам охраны общественного порядка, государственной безопасности и обороны.

Юридическая норма может быть выражена также в виде обязательного для всего населения постановления. Обязательное постановление издается военными властями в местностях, объявленных на военном положении, когда военным органам принадлежат все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности.

В порядке издания обязательных постановлений военные власти могут привлекать граждан к трудовой повинности, устанавливать военно-квартирную обязанность для расквартирования воинских частей и учреждений, производить изъятие транспортных средств и иного необходимого для нужд обороны имущества. Издавая обязательные постановления, военные власти регулируют организацию (разрешают, запрещают или приостанавливают) всякого рода собраний, шествий и т. д., ограничивают уличное движение, запрещают въезд на улицы после определенного времени, воспрещают въезд и высад в местности, объявленные на военном положении.

Данная группа норм отличается не только тем, что она распространяется на гражданское население, но и тем, что нарушение этих норм влечет ответственность нарушителей — административном порядке, в виде лишения свободы сроком до 6 месяцев или штрафа до 3000 рублей.

Обязательные постановления полномочны издавать Военные советы фронтов, армий, военных округов, а там, где нет Военных советов, высшее командование воинских соединений.

Военно-административные нормы могут быть выражены в виде инструкций — подробное наставление о деятельности того или иного органа военного управления (должностного лица). Инструкция содержит общие нормы. Обращены они только к должностным лицам и регулируют внутрислужебные отношения (например, инструкция начальнику караула, инструкция о порядке применения того или иного приказа народного комиссара и т. п.).

Обычно инструкции издаются народным комиссаром или его заместителем. Инструкции всегда устанавливают общие правила. По юридической силе инструкции ничем не отличаются от приказов. Последние в отличие от инструкций, могут быть обращены не только к должностным лицам военного ведомства, но и к гражданам. Кроме того, приказы, с точки зрения юридических свойств, могут устанавливать общие правила, а также могут регулировать конкретные, индивидуальные явления из жизни и быта Красной Армии. Инструкции же всегда содержат только общие правила, рассчитанные на длительное применение.

Особым видом выражения военно-административных норм являются разъяснения. В практике военного управления разъяснения занимают большое место. Сущность этих актов заключается в том, что в них разъясняется порядок применения законодательства по определенному вопросу в связи со встретившейся в процессе управления необходимостью. В порядке разъяснения воен-

ные органы устанавливают новые правила поведения. Этим самым военные органы добиваются единообразного применения той или иной нормы или единообразного разрешения однородных вопросов жизни Красной Армии. Например, 11 сентября 1941 г. НКО РСФСР в связи с поступающими с мест вопросами о порядке пенсионирования лиц, пострадавших в результате вражеских действий, разъяснил:

«1. Граждане, пострадавшие от вражеских действий при выполнении в порядке трудовой повинности или специальных заданий обязанностей по охране зданий или обслуживанию населения, обследуемых наравне с лицами, инвалидность которых наступила от трудового увечья.

Так же обеспечиваются по инвалидности граждане, пострадавшие во время участия при ликвидации десантных групп, диверсионтов и т. п.

2. В тех случаях, когда инвалидность в результате вражеских действий наступает у лиц, не выполняющих функций по охране и обслуживанию населения, пострадавшие обеспечиваются по инвалидности от общих причин».

Особым видом выраженной нормы являются воиновские уставы. Уставом вообще называется свод правил, определяющих состав, строение и деятельность какого-либо учреждения или организации.

Воинским уставом называется свод правил, рассчитанных на длительное действие и регулирующих определенную сторону жизни и деятельность армии.

В действующих армейских уставах (Дисциплинарный, боевые уставы пехоты, конницы, артиллерии и др. родов оружия, Строевой, Внутренней службы, Полевой, Гарнизонной службы) идет речь об определенной стороне организации и деятельности или армии в целом, или же отдельной части.

Юридическая природа уставов Красной Армии не вызывает сомнений. В самом деле, они определяют порядок и условия ответственности военнослужащих, дисциплинарные права начальника, виды дисциплинарных взысканий и порядок их наложения, порядок призыва жалоб военнослужащих (Дисциплинарный устав); порядок передвижения войск, правила организации и охраны отряда, правила ведения боя (Полевой устав; боевые уставы); обязанности командиров и бойцов в строю, правила поведения военнослужащих при подаче той или иной команды, порядок построения застав и построений (Строевой устав); правила внутреннего распорядка в воинских частях и подразделениях, а также общие и должностные обязанности военнослужащих и взаимоотношения между ними (Устав внутренней службы); организация караульной службы, права и обязанности военнослужащих, находящихся в карауле, взаимоотношения военнослужащих с начальниками гарнизона, командантами гарнизона и подчиненными последними лицами (Устав гарнизонной службы). Все это вопросы юридические, поскольку в

них устанавливаются права, обязанности военнослужащих в той или иной сфере армейской жизни.

Уставы Красной Армии, ввиду их общенормативного характера, вносятся в действие приказом Народного Комиссара Обороны.

При помощи уставов в Красной Армии устанавливается определенный порядок, охраняется советская воинская дисциплина, достигается единство действий в централизация усилий личного состава армии, столь необходимые для вооруженных сил.

В ряде уставов Красной Армии имеются некоторые особенности, которые следует подчеркнуть. Это в первую очередь относится к боевым уставам пехоты, конницы и артиллерии. В указанных уставах даются правила, которые командиры (начальники) применяют, строго соблюдаясь с обстановкой. Здесь, таким образом, не даются шаблоны. Указания этих уставов применяются в зависимости от конкретных условий и обстановки. «Указания Устава надлежит применять строго соблюдаясь с обстановкой» (из приказа Народного Комиссара Обороны о введении в действие Боевого устава пехоты). Важно только, чтобы действия командира (начальника) во всех случаях обеспечивали успешное решение задачи, поставленной вышестоящим начальником.

Это, однако, несколько не изменяет юридической природы уставов. Особенности уставов лишь указывают на особый характер выраженных ими норм.

Военно-административные нормы могут быть выражены в виде положений или правил. По своему характеру положения и правила сходны с уставами. В них так же, как и в уставах, регулируется определенная сторона жизни Красной Армии (например, положение о денежном довольствии, положении о вещевом снабжении и т. п., правила пошения, хранение и учета личного огнестрельного оружия и т. п.), или же устанавливается строение и функционирование какого-либо военного органа (например, положение о Военном совете округа (флота, армии), положение о финансовом контроле войсковых частей, положение о финансовом хозяйстве округа и т. п.). Положения и правила обращены не только к должностным лицам, а ко всем военнослужащим. Они обязательны для исполнения; вводятся в действие, обычно, приказом народного комиссара или его заместителя. Правила и положения содержат в себе нормы общего характера, поскольку они призваны регулировать ряд однородных явлений, а не обращены к какому-нибудь конкретному случаю. В отличие от уставов эти акты подвергаются более частым изменениям (общим или частичным).

Военно-административные нормы могут быть выражены в виде правил и внутреннего распорядка, издаваемых командирами (начальниками) частей, учреждений и заведений в целях регламентации поведения подчиненных внутри части, учреждения, заведения. Обычно правила внутреннего распорядка издаются в силу в виде приказа соответствующего командира (начальника).



бается обычно должностным лицом, установившим эту норму, а не каким-либо другим должностным лицом. В этом случае, если инициатива отмены, изменения или приостановления исходит от вышестоящего должностного лица, норма, обычно, изменяется или отменяется приказом лица, установившего эту норму. Строгое соблюдение такого порядка обеспечивает сохранение авторитета командира (начальника).

Указанный порядок сохраняется также и для отношений между установившим норму и следующим по подчиненности ему должностным лицом — военный прокурор, инспектор, контролер.

Лишь в ряде случаев действие некоторых индивидуальных норм приостанавливается, независимо от воли командира (начальника): приостановление военных прокурором распоряжения об административном высылении, если прокурор найдет это нужным по фактически обстоительств дела, освобожденные военным прокурором лица, незаконно содержащиеся на гауптвахте; наложение военным контролером запрета на расход денежных средств или материальных ценностей; подача жалобы подчиненным на незаконное привлечение к материальной ответственности за материальный ущерб. Но и здесь речь идет лишь о приостановлении действия соответствующих индивидуальных норм. Отмена или изменение приостановленных норм является компетенцией, обычно, лиц, установивших данные нормы. Вышестоящие начальники непосредственно отменяют или изменяют нормы, установленные подчиненными им лицами в порядке исключения, когда это вызывается крайней необходимостью.

Военно-административное законодательство допускает оспори-мость норм лишь в административном порядке: либо обжалованием индивидуальных норм лицами, чьи интересы и законные права нарушены этими нормами, либо опротестованием как индивидуальных, так и общих норм военным прокурором.

Обжалование военно-административных норм гражданскими лицами (физическими и юридическими) путем не отливается от общего порядка обжалования.

Для обжалования военнослужащими установлен особый порядок, во многом отличающийся от порядка подачи в разрешения жалоб в гражданских условиях.

Наиболее существенные отличия таковы: во-первых, круг вопросов, по которым военнослужащим разрешается подавать жалобы, ограничен. Военнослужащий может обжаловать лишь индивидуальную норму, нарушающую его личные интересы. Иначе, говоря, запрещается подавать жалобы за других. Также запрещается подавать жалобы на строгость дисциплинарного взыскания, наложенного командиром (начальником) во-вторых, запрещается подавать коллективные жалобы, подавать жалобы в строю, на занятиях и на работах; в-третьих, если жалоба подается в письменном виде, она должна быть подписана жалобщиком. Подпись жалобщика имеет важное значение для повышения ответственности

военнослужащих за факты, изложенные в жалобе, за правильность выдвигаемых требований. При этом за подачу необоснованной жалобы военнослужащий отвечает в дисциплинарном порядке, а за подачу ложной жалобы, направленной к дискредитации начальника, отвечает в дисциплинарном или судебном порядке; в-четвертых, жалобы подаются по команде. При подаче жалобы по команде вышестоящему начальнику необходимо иметь разрешение непосредственного начальника. Обращение военнослужащего не по команде рассматривается, как нарушение дисциплины. Только в том случае, если в течение 15 дней военнослужащий не получит ответа на поданную им жалобу, он имеет право подать ее следующему, старшему по порядку подчиненности, начальнику; в-пятых, жалоба может быть подана не позднее месячного срока со дня совершения незаконных или несправедливых действий со стороны начальника по отношению к подчиненному. По истечении указанного срока подавать жалобу воспрещается. Лишь в случаях, когда по материалам жалобы может быть возбуждено судебное дело, разрешается подавать жалобы вне всякой зависимости от сроков давности. Должностное лицо, получившее такую жалобу, обязан рассмотреть ее и принять соответствующие меры.

Действующая норма (обжалованная или опротестованная) может быть отменена или изменена (целиком или частично) лишь властью лица, установившего эту норму. Обжалование и опротестование, обычно, не приостанавливает действия нормы. Это также является особенностью в военно-административном праве. В гражданских условиях в ряде случаев обжалование приостанавливает действие индивидуальной нормы (жалоба на неправильное наложение административных взысканий, обжалование штрафов, наложенных санитарной инспекцией, обжалование увольнения в дисциплинарном порядке и др.). Если протест прокурора по обязательному постановлению (решению) исполкома местного Совета не рассматривается последним в двухнедельный срок, то действие опротестованного постановления (решения) приостанавливается.

Отмена или изменение нормы, как противоречащей законодательству, независимо от того, по чьей инициативе это происходит (жалоба, протест прокурора, предложение вышестоящего органа), влечет за собой определенные юридические последствия: дисциплинарные взыскания, наложенные на основе отмененной нормы, снимаются; произведенные денежные начислы и иные удержания возвращаются; произведенное взыскание лица на определенную должность отменяется. Такие юридические последствия наступают при отмене или изменении противоречащих законодательству как общих, так и индивидуальных норм.

Если норма отменяется или изменяется по другим основаниям (отпали причины, вызвавшие к жизни ту или иную норму; изменились условия, в которых действовала данная норма, и возникла поэтому потребность в иной регламентации и т. п.), указанные выше юридические последствия не наступают. Отношения, которые

сложилась на основе таких норм, сохраняют свою силу. Действия, произведенные на основе таких норм, отмене не подлежат.

### § 7. Применение военно-административных норм

Установление новых правил поведения является компетенцией не только законодательных органов.

Законодательные органы не в состоянии охватить и урегулировать все стороны жизни и все те конкретные явления, которые возникают в процессе управления вооруженными силами. Законодательные органы не в состоянии охватить все многообразие отношений, так как заранее предусмотреть общественные явления во всех их подробностях и с исчерпывающей полнотой не представляется возможным.

Вот почему органы управления (исполнительно-распорядительные органы), призванные разрешать все вопросы, которые возникают в общественной жизни, наделяются правом самостоятельного установления новых юридических норм. Эти новые юридические нормы служат средством осуществления закона. Например, закон о всеобщей воинской обязанности установил общие правила выполнения гражданами СССР почетной обязанности, общие принципы военной службы, порядок отбывания военной службы. Для осуществления этого закона требуются акты правительства СССР, приказы НКО и НКВМФ, приказы командиров соединений, частей и т. д. В последних часто содержатся новые правила поведения.

Правовое регулирование вопросов, не разрешенных в законодательных актах или решенных в самом общем виде, достигается тремя путями:

- 1) изданием органами управления новых юридических правил;
- 2) использованием органами военного управления аналогии права и аналогии закона;
- 3) конкретизацией и детализацией закона в процессе военного управления.

Относительно издания органами управления новых юридических норм надо сказать следующее. К изданию новых норм, как было сказано, органы управления прибегают в случаях, когда в действующих нормативных актах отсутствуют правила, предназначенные для урегулирования тех или иных явлений.

Однако не каждый орган военного управления правомочен устанавливать новые правила. Круг таких органов ограничивается самим законодательством. Последнее устанавливает, какие именно органы и какие конкретно вопросы жизни полномочны нормировать. Иначе говоря, лишь в пределах своей компетенции органы военного управления могут устанавливать новые нормы, новые правила поведения. Это в равной мере относится и к деятельности по урегулированию вопросов, не решенных действующим законодательством.

Согласно положению о Наркомате Обороны Народный Комиссар Обороны издает нормы по вопросам, которые не урегулированы

законами СССР и постановлениями правительства СССР. Например, Закон о всеобщей воинской обязанности не указывает, в запас какой категории зачисляются лица, отбывшие действительную службу частично и по причине болезни уволенные из рядов РККА. Это было выполнено специальным приказом НКО СССР, по которому указанные лица зачисляются в запас 2-й или 1-й категории, в зависимости от продолжительности действительной военной службы.

Главные управления Наркомата Обороны исполняют нормативные акты Народного Комиссара Обороны, издавая в этих целях разъяснения. Так, например, Финансовое управление при НКО в 1942 г. разъяснило, что «Если после прибытия семьи к новому месту службы военнослужащего она не будет прописана, то выдоченное на нее подъемное пособие подлежит удержанию» (СУ ФУ при НКО № 24 от 22 апреля 1942 г., § 180).

Военные советы округов (в их структурные подразделения) полномочны исполнять лишь нормы, исходящие от Главных управлений и отделов Наркомата Обороны.

Этот принцип — исполнение только актов ближайшего вышестоящего органа — сохраняется для всех остальных звеньев военного аппарата. Объем прав по исполнению норм суживается по мере снижения органа военного управления. Чем ниже ступенька, занимаемая органом военного управления, тем уже объем его полномочий в установлении новых правил, в исполнении норм, изданных непосредственными вышестоящими органами. Это вытекает из принципа управления вооруженными силами СССР — максимальной централизации руководства.

Каждый государственный орган, в том числе и орган военного управления, действует в строго определенной ему области и в пределах предоставленных ему прав. Разумеется, что объем прав органа снижается по мере снижения места, занимаемого органом в структуре аппарата военного управления.

Указанный выше принцип определяет и то, что органы военного управления могут совершать лишь такие действия, которые или прямо указаны в законодательстве, или вытекают из необходимости осуществления закона, указа, правительственного постановления, ведомственного приказа. Действуя на основе закона и в соответствии с законом, органы военного управления могут издавать такие правила, которые не выходят за рамки, определенные законодательством, и направлены на осуществление поставленной задачи.

Это положение полностью соответствует принципу — закон является источником для всех других государственных актов. Он обладает высшей по сравнению с прочими актами юридической силой. Любая иная норма имеет силу лишь при условии соответствии ее закону. Правила поведения, противоречащие закону, не обладают юридической силой.

Из первенствующего значения норм, установленных законодательным органом, вытекает ряд существенных положений.

Закон именно потому, что он является актом высшей юридической силы, может отменить, изменить и приостановить акт военного управления. Но акт военного управления изменить или приостановить (если нет специального поручения законодательного органа) и тем более отменить закон не может. Иначе говоря, военно-административные нормы подчинены нормам, установленным законодательным органом.

Обладая высшей юридической силой, закон, как выражение государственной воли, непререкаем и общеобязателен. Лишь сам законодатель может отменить, изменить или приостановить действие закона.

Военно-административная норма может быть и приостановлена, и изменена не только органом, установившим эту норму, но и вышестоящим органом власти и управления. Приказ командира дивизии может быть изменен, приостановлен и даже отменен командующим армией, командующим войсками военного округа, Народным Комиссаром Обороны.

Норма, установленная законодательным органом, непререкаема. Это значит, что никто не может оспаривать данную норму. Военно-административная норма на основе действующего законодательства и в установленном порядке может быть обжалована. Например, гражданин может обжаловать распоряжение военного органа о привлечении его к трудовой повинности. Военно-административная норма может быть опротестована военным прокурором. Она может быть оспорена иным органом или отдельным гражданином.

В высшей юридической силе заключается основное отличие законодательной нормы от военно-административной нормы.

Вторым путем разрешения вопроса, не урегулированных законодательством, является использование аналогии права и аналогии закона.

Аналогией права, как известно, называется восполнение пробелов в законе на основе общего смысла всего действующего законодательства. В этом случае орган военного управления не издает новой нормы, а решает тот или иной вопрос, руководствуясь общими началами советского законодательства и общей политикой Советского государства в области строительства и укрепления его вооруженных сил.

К аналогии права военные органы прибегают в тех случаях, когда конкретное отношение, являющееся предметом их рассмотрения, не подходит ни под одно какое-либо типичное отношение, регулируемое законодательством. Так, например, к аналогии права прибегают для урегулирования вопросов относительно народных ополченцев, бойцов и командиров истребительных батальонов, пока не были изданы специальные нормы.

Иное представляет собой аналогия закона. Аналогия закона имеет место в случаях, когда военный орган за отсутствием прямого указания в законе относительно решения каких-либо вопро-

сов управления обращается к определенному действующему закону, регулирующему отношения, сходные с теми, которые являются предметом его рассмотрения. Следует отметить, что использование в военном аппарате аналогии права и аналогии закона весьма ограничено. Объясняется это весьма подробной и всесторонней регламентацией жизни, быта и боевой деятельности армии.

Разрешение вопросов, урегулированных законодательством в самом общем виде, осуществляется конкретизацией и детализацией закона в процессе военного управления. Выше было сказано, что закон не регулирует всех случаев с исчерпывающей полнотой и во всех их подробностях. Именно поэтому органам управления предоставляется право в необходимых случаях конкретизировать и детализировать законы применительно к тем реальным явлениям, которые подлежат урегулированию.

Например, в V главе Закона о всеобщей воинской обязанности изложены принципиальные положения о правах, обязанностях и ответственности военнослужащих, вытекающие из условий военной службы. Там же сказано, что эти права, обязанности и ответственность устанавливаются Законом о всеобщей воинской обязанности и воинскими уставами (ст. 45). Последние, как известно, принимаются и вводятся в действие Народным Комиссаром Обороны СССР. В ст. 49 того же Закона указывается: «Лица начека закупа во время сбора получают от воинской части суточные деньги в размерах, установленных в положениях о денежном довольствии личного состава армии и флота». Эта статья Закона конкретизирована и детализирована в приказе НКО № 1 1944 г.

Далее, ст. 58 Закона устанавливает, что всем военнообязанным по месту жительства ведется специальный учет, согласно положению, утвержденному НКО СССР. Такое положение в порядке детализации и конкретизации данной статьи было издано НКО СССР.

Такое же право детализации и конкретизации предоставляется и иным (а не только НКО СССР) органам военного управления в отношении норм, установленных непосредственными вышестоящими органами. Командующий войсками округа может, если это необходимо, детализировать и конкретизировать норму, установленную Народным Комиссаром Обороны. Командир дивизии может осуществлять такое право в отношении приказа или иного нормативного акта, изданного Военным советом или командующими войсками округа и т. д.

Но детализация и конкретизация нормы не может и не должна изменять буквы и духа этой нормы. Детализация и конкретизация допускается лишь в пределах, необходимых для практического осуществления предопределенной нормы, и лишь полномочным за то органом.

Может быть так, что норма по существу правильна и не противоречит ни букве, ни духу вышестоящей нормы. Но эта норма не может быть установлена данным органом, поскольку последний

либо лишен полномочий на ее издание, либо установленная норма предназначена для регулирования вопросов, не входящих в его компетенцию. Хотя такой акт и содержит объективно правомерные нормы, тем не менее он не может быть признан законным, поскольку при его издании нарушено указанное выше требование.

Например, в кестностях, объявленных на военном положении, командир части (а не командование армии, как это установило Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июля 1941 г.) обязывал трудовую повинность для военных надобностей. Такой акт с точки зрения его содержания не противоречит действующему законодательству — население может привлекаться к трудовой и детогушевой повинности для военных надобностей. Но в том-то и дело, что право привлечения к повинности предоставлено не командирам частей, а Военным советам фронтов, армий, а там, где нет Военных советов, — высшему командованию войсковых соединений. Следовательно, указанный акт командира части, как изданный некомпетентным органом, должен быть признан незаконным.

Обязательна ли для исполнения норма, изданная в нарушение указанного выше требования?

Ответ на этот вопрос должен исходить из характера отношения подлежащего урегулированию.

Такие нормы обязательны в случаях, когда они предназначены для регулирования внутривармейских отношений, поскольку последние строятся на принципах строгого исполнения приказов начальников, причем приказы последних обсуждению не подлежат.

Иначе решается вопрос относительно норм, предназначенных для регулирования межармейских отношений. Здесь обязательность исполнения незаконно изданных норм отпадает.

Особо следует остановиться на коллизии норм.

Например, приказом командира части устанавливаются нормы, противоречащие нормам, изложенным в приказе командующего войсками военного округа.

Последний обладает большей юридической силой по сравнению с приказом командира части. С точки зрения обязательности обе нормы равнозначны. Подчиненные лица обязаны выполнить требования командующего войсками округа так же, как и требования командира части. Но в данном случае приказ командира части противоречит требованиям командующего войсками округа. Как должен поступить военнослужащий в данном случае? Какая из названных норм будет обязательной для исполнения?

Здесь возможны два решения:

1) обязательной будет норма, установленная командующим войсками округа, так как эта норма обладает большей юридической силой;

2) обязательной будет норма, изложенная в приказе командира части, поскольку приказ последнего не подлежит обсуждению и является законом для подчиненного.

В военном управлении также имеет место строгая подчиненность норм. Сущность подчиненности заключается в строгом соответствии норм нижестоящих органов нормам вышестоящих органов. Подчиненность норм принципиально исключает возможность противоречий между нормами, установленными подчиненными органами. Эта подчиненность норм вытекает из принципов военного управления — централизованное руководство и социалистическая законность.

Отклонение от подчиненности норм, изданных различными звеньями военного аппарата, неизбежно приводит к нарушению столь необходимой, а особенно для армии, централизации сил и влияния действий.

С этой точки зрения казалось бы правильным следующее решение: для исполнителя обязательна та норма, которая не противоречит принципам законности и централизма и которая тем самым не нарушает принципа подчиненности норм. В приведенном выше примере военнослужащий обязан выполнить норму, установленную командующим войсками округа.

Однако такое решение приводит к отходу краеугольного принципа отношений между командиром (начальником) и подчиненным — безусловное, точное и немедленное исполнение приказа командира (начальника). Подчиненный не может и не должен обсуждать приказ командира (начальника). Указанное выше решение подрывает основу основ организации армии — советскую воинскую дисциплину, снижает роль приказа командира (начальника) — закона для подчиненных.

Военно-административное законодательство не дает подчиненным права самостоятельно выбирать для исполнения ту или иную законную, с его точки зрения, норму. За нарушение принципов централизма, законности и подчиненности актов отвечает тот, кто установил эту норму. Исполнитель незаконной нормы (кроме явно преступной) не несет ответственности. Такой порядок установлен в интересах максимального укрепления принципа безусловного подчинения военнослужащих своим командирам (начальникам). В этих же интересах проверка законности норм и установления их соответствия нормам вышестоящих органов возлагается не на исполнителей этих норм, а на должностных лиц вышестоящих органов и на органы военной прокуратуры.

Однако военнослужащий, обнаружив несоответствие норм, установленной командиром (начальником), нормам вышестоящего органа, обязан, не приостанавливая исполнения нормы, изложенной в приказе непосредственного начальника, довести до его сведения об этом несоответствии.

Иначе говоря, впредь до отмены, изменения или приостановления в установленном порядке норма, противоречащая предписаниям вышестоящих органов, сохраняет для исполнителей юридическую силу. Невыполнение такой нормы влечет за собой такую же ответственность, как если бы эта норма полностью соответствовала предписаниям вышестоящих органов.

## § 8. Гарантии исполнения военно-административных норм

Военное управление осуществляется различными путями. Первоначальное значение принадлежит организации, учету, контролю, инспектированию, планированию, надзору. Все эти меры в совокупности характеризуют так называемую организационную деятельность, которая осуществляется военными органами (их должностными лицами) на основе широкой политико-воспитательной работы среди рядового и офицерского состава.

Весь армейский аппарат стремится к тому, чтобы обеспечить четкую организованность, порядок и строжайшую дисциплину.

Воинская дисциплина требует от военнослужащих твердого знания и беспрекословного соблюдения установленного в Красной Армии порядка. Это значит, что от военнослужащих требуется безусловное выполнение военно-административных норм.

Красная Армия характеризует войска признается развитие личной инициативы и самостоятельности каждого военнослужащего. Армейский аппарат воспитывает индивидуально развитого, сметливого, инициативного, самостоятельного воина. Развитие именно этих качеств кладется в основу воспитания военнослужащих. Взрыв-автомат есть худшее, чего более всего надо опасаться в современных условиях. Советское государство требует от воинов сознательного исполнения установленных правил. Это, однако, не значит, что следует отказаться от принятия военнослужащим навыков автоматического исполнения общеобязательных правил. Автоматизм, например, в соблюдении правил хранения оружия, отдачи почестей начальникам и старшим по званию и т. п. является положительным явлением. Но и в этом случае идет речь об автоматизме, выработанном у воина, сознающего необходимость надлежащего поведения. Вот почему в Красной Армии принципиально не исключается необходимость применения некоторых элементов муштровки. Применение некоторых элементов муштровки, т. е. выработки автоматизма, должно относиться к внешним элементам дисциплины.

Внутренняя сознательная дисциплина является главным и основным в воинской дисциплине. Она должна проявляться и во внешней порядке. Для того чтобы добиться внешнего порядка, неизбежно применение элементов муштры и административного нажима. Но, требуя строгого соблюдения порядка, командно-политический состав добивается, чтобы каждый военнослужащий в своем быту, в своей работе и даже во внешности носил отпечаток глубокой, твердой и внутренне-сознательной дисциплины.

Таково соотношение между внешними элементами дисциплины и внутренней сознательной дисциплиной; таково наше отношение к т. н. муштровке, к выработке автоматизма.

Исходя из назначения Красной Армии, и военнослужащим предъявляются особые требования — они обязаны действовать так,

как указывают нормативные акты, и никакие оговорки и ссылки на обстоятельства, помешавшие это сделать, во внимание не принимаются. Иначе говоря, в армии действует принцип безусловной обязательности всех уставных требований. Военнослужащие обязаны действовать закономерно, смело, решительно, самостоятельно, не щадя своей крови и самой жизни. Максимальная требовательность к исполнению установленного порядка в армии — вот что характеризует армейскую дисциплину.

Строгое соблюдение порядка основывается на сознательности воинов и, прежде всего, их передовой части — коммунистов; на однородности классовых интересов личного состава, на отсутствии пропасти между рядовым и командным составом, на безысходности преданности личного состава армии своему народу и на «чувстве бойцовой ответственности каждого военнослужащего за свершение ему дело обороны социалистической родины» (ст. 2 Дисциплинарного устава Красной Армии).

Конечно, поддержание установленного в армии порядка не исключало и не исключает возможности и необходимости в нужных случаях принуждения. Больше того. Советское государство, исходя из того, что воинская дисциплина Красной Армии должна быть выше, крепче и отличаться более суровыми и жесткими требованиями, чем основанная на классовом подчинении дисциплина в других странах, принимает более решительные меры к нарушителям армейских порядков.

«Строжайшая дисциплина свойственна Красной Армии по ее природе» (ст. 2 Дисциплинарного устава). Назначение вооруженных сил настоятельно требует применения к нарушителям дисциплины самых суровых мер принуждения. Без мер воздействия, без государственного принуждения обойтись нельзя, хотя в Красной Армии встречаются «лишь отдельные нерадивые и нарушители воинской дисциплины». Суровые меры принуждения применяются не только в условиях боевой деятельности войск, где нарушение установленных правил отдельным военнослужащим может привести к гибели многих сотен бойцов и командиров. Суровость в жесткости мер имеет место и в мирных условиях, вне боевой деятельности войск, поскольку обычная жизнь, быт и деятельность армии представляет собой непрерывный процесс подготовки личного состава к вооруженной борьбе с врагами родины. Либеральное отношение к нарушителям порядка в мирных условиях в конечном счете отрицательно влияет на боеспособность войск. Вот почему в Красной Армии к нарушителям порядка применяются суровые меры, неизменно в гражданских условиях: применение силы оружия к неповивающимся, простой арест, строгий арест с содержанием на гауптвахте, лишение права на увольнение из расположения части, снижение в воинском звании или разжалование в рядовые, лишение властью командира (начальника) очередного отпуска, увольнение военнослужащего в запас, домашний арест военнослужащего с удержанием 50% суточной заработной платы за каждый день ареста и т. д.

Каждый нарушитель воинского порядка несет кару за свои проступки. Но все же основой укрепления порядка в армии СССР является не система карательных воздействий, а правильно и умело поставленная работа по политико-моральному воспитанию личного состава армии. Такой подход требует от командиров (начальников) большой чуткости, выдержанности, политической сознательности и соответствующих служебных качеств.

Руководящие армейские органы всегда осуждали факты перегиба в сторону механических методов наведения порядка, факты широкого применения различных административных мер воздействия. Без принуждения не обойтись в поддержании и укреплении порядка, но принуждение должно правильно сочетаться с воспитанием и убеждением личного состава. Командир (начальник) и первую очередь поддерживает и укрепляет порядок повседневным воспитанием своих подчиненных и строгим наблюдением за выполнением ими своих служебных обязанностей. Подчиненных, добросовестно и старательно выполняющих установленные правила, командир (начальник) поощряет, а нерадивых наказывает. Помощь командиру (начальнику) в поддержании и укреплении порядка оказывают политические органы, партийные и комсомольские организации, которые ведут систематическую политико-воспитательную работу среди военнослужащих.

Итак, следовательно, высокая сознательность военнослужащих, беззаветная преданность их своему народу, чувство воинской ответственности за зверное дело обороны социалистической родины является важнейшей гарантией исполнения военно-административных норм.

Второй гарантией соблюдения установленных правил поведения является разумное применение государственного принуждения. Выше речь шла о соотношении мер воспитания и мер принуждения. Вот почему можно формулировать так: правильное соотношение политико-воспитательной работы с умелым использованием принудительных мер является второй гарантией исполнения военно-административных норм.

Военное законодательство устанавливает различные виды ответственности военнослужащих за нарушение установленных правил поведения: уголовную, дисциплинарную и материальную. В этой работе нет необходимости подробно анализировать каждый вид ответственности. Следует лишь остановиться на особенностях применения каждого из них.

Уголовная ответственность характеризуется так же, как и дисциплинарная, большей жесткостью и суровостью. Имеются существенные особенности в основаниях, формах и условиях уголовной ответственности военнослужащих, что разрабатывается наукой военно-уголовного права.

Непосредственно к науке военно-административного права относятся остальные виды ответственности. В отношении административной, дисциплинарной и материальной ответственности имеют

место особенности, отличающие их от аналогичных видов ответственности в гражданских условиях.

В отношении военнослужащих, совершивших административное правонарушение, существует особый порядок привлечения к административной ответственности. В этих случаях административные органы лишены права самостоятельно налагать взыскания. Они доводят до сведения командира (начальника) части (учреждения), в которой служит нарушитель общественного порядка. Командир (начальник) самостоятельно решает вопрос о привлечении нарушителя к ответственности, но уже в дисциплинарном порядке.

Дисциплинарная ответственность наступает при нарушении установленных правил, если только это нарушение не влечет уголовной ответственности. Здесь важно отметить, что начальник своей властью привлекает нарушителя к ответственности, начальник лично оценивает проступок военнослужащего, условия, в которых он совершен, и своей властью определяет меру взыскания.

Одной из особенностей этого вида ответственности является то, что военнослужащие несут дисциплинарную ответственность не только за нарушение обязанностей по службе, но и за проступки вне службы, несовместимые с достоинством военнослужащего (например, нарушение общественного порядка).

Разумеется, что дисциплинарная ответственность наступает лишь за проступки, если они не влекут привлечения виновного к уголовной ответственности. Командиру (начальнику) предоставляется решать вопрос о том, надлежит ли привлечь военнослужащего к ответственности в дисциплинарном или судебном порядке в тех случаях, когда наказание за совершенный проступок граничит между дисциплинарным взысканием и судом.

Материальная ответственность также является гарантией исполнения норм. Наступает она в том случае, если в результате нарушения нормы причиняется ущерб государству. Материальная ответственность военнослужащих имеет ряд особенностей, отличающих ее от общегражданской материальной ответственности. Во-первых, в силу фактического положения лица рядового и сержантского состава действительной службы за причиненные государству убытки отвечают лишь в дисциплинарном или судебном порядке, в зависимости от характера совершенного правонарушения. Генералы, офицеры и лица сержантского состава сверхсрочной службы несут материальную ответственность либо в дисциплинарном, либо в административном, либо в судебном порядке.

В дисциплинарном порядке, т. е. властью командира (начальника) военнослужащий может быть привлечен к материальной ответственности в объеме нанесенного ущерба, но с тем, однако, что удержание в возмещение ущерба производится не более 6 месяцев и не может превышать ежемесячно 25% основного оклада содержания. Распоряжение об удержании производится не позднее месяца со дня установления виновного и причинения ущерба. Обязательное распоряжение об удержании приостанавливает удержание

зпредь до вынесения решения по жалобе. Материальная ответственность в дисциплинарном порядке не исключает возможности привлечения виновного к дисциплинарной или уголовной ответственности. К материальной ответственности привлекаются только непосредственные виновники, которые своими действиями причинили государству материальный ущерб. Возлагать материальную ответственность на начальника за ущерб, причиненный его подчиненным, или на подчиненного за ущерб, причиненный начальником, не допускается. Сумма причиненного ущерба, не покрытая вычетом по 25% из основного оклада в течение 6 месяцев, подлежит списанию. Списание производится на основе инспекторского свидетельства, которое выдается вышестоящим начальником — не ниже командира соединения, после тщательной проверки последним непосредственно или через специально выделенное лицо причин, в результате которых нанесен материальный ущерб. Такая проверка производится в каждом отдельном случае.

В административном порядке к материальной ответственности за причиненный государству ущерб привлекает Народный Комиссар Государственного контроля. Последний налагает денежный вычет на виновников причинения ущерба государству. В гражданском аппарате, как известно, денежные вычеты производятся в размере, не превышающем трехмесячной суммы заработной платы должностного лица, на которого сделан вычет. В армии вычет не может превышать полутрехмесячного оклада.

Здесь так же, как и при материальной ответственности в дисциплинарном порядке, нельзя налагать вычет за то, что действия, причинившие ущерб, явились результатом выполнения приказа вышестоящего начальника.

При материальной ответственности в случае причинения ущерба государству группой лиц к ответственности привлекается каждый виновник в зависимости от степени виновности. Степень виновности устанавливается в каждом конкретном случае, исходя из всех обстоятельств, при которых произошло событие, повлекшее за собой материальный ущерб государству.

Взыскания в дисциплинарном и административном порядке могут быть обращены лишь на основной оклад денежного довольствия. Обращение взыскания на натуральное довольствие не разрешается. Совокупность всех ежемесячных удержаний из денежного содержания военнослужащего не может превышать 50% месячного оклада. Если 50% размера денежного содержания недостает для покрытия всех видов удержаний, то в первую очередь удерживаются суммы в порядке ст. 14 Дисциплинарного устава, затем алиментные суммы и, наконец, все остальные. На военнослужащих, привлеченных к судебной ответственности, денежные вычеты не производятся. За причиненный ими государству ущерб с них взыскивают в судебном порядке. Привлечение военнослужащих к материальной ответственности в судебном порядке имеет место тогда, когда они причинили материальный ущерб своими преступными дей-

ствиями или причинитель уволен из кадров армии и отказался от добровольного возмещения нанесенного им материального ущерба. Взыскание на основе судебного решения производится через судебного исполнителя. Командир (начальник) может найти целесообразным взыскание в судебном порядке, но при одном из следующих условий: наличие обстоятельств, оправдывающих действия или упущения военнослужащего; прекращение возбужденного уголовного дела; оправдание подсудимого; незначительность суммы ущерба (до 50 руб.); истечение трехлетнего срока давности; неспособность увольняемого со службы должника, документально удостоверенная судебным исполнителем, милицией, сельским Советом.

Таковы наиболее важные положения различных видов ответственности военнослужащих, являющихся, как было уже сказано, одной из гарантий исполнения установленных правил поведения военнослужащих.

До сих пор речь шла о гарантиях исполнения военно-административных норм военнослужащих.

Иначе обстоит дело с гарантиями исполнения этих норм гражданским населением.

Вообще то в мирных условиях здесь нет каких-либо особенностей в отношении гарантий исполнения военно-административных норм гражданскими лицами. В отношении этих норм целиком, без всяких изъятий, действуют правила общего, а не военного права.

В военных условиях и только в местностях, объявленных на военном положении, происходят существенные изменения.

В указанных условиях военные власти вправе устанавливать за нарушение установленных ими обязательных постановлений административную ответственность, неизвестную в мирных условиях, а именно административный штраф до 3000 рублей или лишение свободы в административном порядке на срок до шести месяцев.

К числу гарантий исполнения военно-административных норм мы относим также правильное устройство военных органов и правильное распределение функций между отдельными должностными лицами этих органов.

И то, и другое обеспечивает правильное функционирование аппарата, призванного организовать исполнение предписаний и непосредственно проводить в жизнь директивы вышестоящих органов. Дефекты во внутренней организации аппарата или в распределении сфер деятельности снижают организующую деятельность аппарата и тормозят наиболее полное и точное исполнение норм.