

Особливості адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні

Шевчук Юрій Андрійович ¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.05.2024	Право	342.9

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo>.

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Мобілізація – це єдність заходів планомірного переведення національної економіки, діяльності державних та муніципальних органів, підприємств, установ і організацій на функціонування за умов особливого періоду, а військових формувань та сил цивільного захисту - на організацію і штати воєнного часу. Мобілізаційна підготовка є комплексом заходів, що здійснюються у мирний час із ціллю підготовки до проведення мобілізації, задоволення потреб оборони держави та захисту її території, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період.

Адміністративно-правове забезпечення мобілізаційної підготовки й мобілізації є діяльністю держави, що спрямована на підготовку до проведення мобілізації, задоволення потреб оборони держави та захисту її території, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період, а також виступає єдністю дій та заходів держави стосовно переведення ряду об'єктів та суб'єктів на функціонування за умов особливого періоду та воєнного часу.

Особливості адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні пов'язані із складом суб'єктів такої діяльності, опором російським загарбникам, труднощами у функціонуванні територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, недоліками чинного законодавства.

Ключові слова: мобілізаційна підготовка, мобілізація, воєнний час, адміністративно-правове забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, особливості адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні.

Особливості адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні

Анотація. Дієвим інструментом захисту й реалізації прав людини є демократична, соціальна й правова держава у взаємодії із громадянським суспільством. Проте функціонування таких держави й соціуму потребують постійного захисту від ряду загроз, однією із яких є зовнішня військова агресія, протистояти якій покликані збройні сили. Методом посилення й належного функціонування армії є зокрема й мобілізаційна підготовка та мобілізація. Таким чином, конституційний обов'язок громадянина із захисту держави тісно пов'язаний із забезпеченням конституційних прав людини і

¹ аспірант Львівського державного університету внутрішніх справ

громадянина. Важливість мобілізаційної підготовки та мобілізації для держави й суспільства вимагає належного рівня їх адміністративно-правового забезпечення в Україні. Питання адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації набуває особливої ваги за умов агресивної війни та геноциду, що їх проти України та української нації чинить росія. Вказане переконливо свідчить про важливість й нагальність дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні.

Мобілізація – це єдність заходів планомірного переведення національної економіки, діяльності державних та муніципальних органів, підприємств, установ і організацій на функціонування за умов особливого періоду, а військових формувань та сил цивільного захисту - на організацію і штати воєнного часу. Мобілізаційна підготовка є комплексом заходів, що здійснюються у мирний час із ціллю підготовки до проведення мобілізації, задоволення потреб оборони держави та захисту її території, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період.

Адміністративно-правове забезпечення мобілізаційної підготовки й мобілізації є діяльністю держави, що спрямована на підготовку до проведення мобілізації, задоволення потреб оборони держави та захисту її території, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період, а також виступає єдністю дій та заходів держави стосовно переведення ряду об'єктів та суб'єктів на функціонування за умов особливого періоду та воєнного часу.

Особливості адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні пов'язані із складом суб'єктів такої діяльності, опором російським загарбникам, труднощами у функціонуванні територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, недоліками чинного законодавства.

Ключові слова: мобілізаційна підготовка, мобілізація, воєнний час, адміністративно-правове забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, особливості адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні.

Вступ

Постановка проблеми. Дієвим інструментом захисту й реалізації прав людини є демократична, соціальна й правова держава у взаємодії із громадянським суспільством. Проте функціонування таких держави й соціуму потребують постійного захисту від ряду загроз, однією із яких є зовнішня військова агресія, протистояти якій покликані збройні сили. Методом посилення й належного функціонування армії є зокрема й мобілізаційна підготовка та мобілізація. Таким чином, конституційний обов'язок громадянина із захисту держави тісно пов'язаний із забезпеченням конституційних прав людини і громадянина. Важливість мобілізаційної підготовки та мобілізації для держави й суспільства вимагає належного рівня їх адміністративно-правового забезпечення в Україні. Питання адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації набуває особливої ваги за умов агресивної війни та геноциду, що їх проти України та української нації чинить росія. Вказане переконливо свідчить про важливість й нагальність дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі аспекти адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні висвітлюють такі учені як Курінний Є.В., Пашинський В., Савинець О.Ю., Сокурєнко В.В., Талалай Д.В.

Однак питання особливостей адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні поки що розроблено не в повному обсязі.

Мета статті – дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні.

Результати

Для розкриття особливостей адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки й мобілізації в Україні варто для початку дослідити сутність та правовий вияв самого явища мобілізації. З такою метою слід вдатись до аналізу довідкових видань, актів законодавства та наукових публікацій.

Так, Тлумачний словник української мови під мобілізацією розуміє призов військовозобов'язаних на службу до діючої армії у зв'язку із запровадженням воєнного стану [4].

Згідно із змістом ч. 1 ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-XII (далі – ЗУ «Про мобілізаційну підготовку»), мобілізацією є комплекс заходів, що здійснюються із ціллю реалізованого за планом переведення національної економіки, діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування за умов особливого періоду, а Збройних Сил України (далі – ЗСУ), інших військових формувань, сил цивільного захисту - на організацію й штати воєнного часу. Також в цьому положенні зазначено, що мобілізація може бути загальною чи ж частковою й може проводитись відкрито або ж приховано [2].

Талалай Д.В. пропонує визначення, відповідно до змісту якого мобілізація є комплексом загальнодержавних заходів, що здійснюються уповноваженими суб'єктами відповідно до чинного законодавства, в рамках своєї компетенції, що реалізуються із ціллю виконуваного за планом й усебічного забезпеченого переведення національної економіки, діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності, на функціонування за умов особливого періоду, а ЗСУ, інших військових формувань й сил цивільного захисту – на організацію та штати воєнного часу, задля вирішення завдань, що викликані потребами усунення внутрішніх й зовнішніх загроз [8, с. 866].

Варто додати, що як зазначає Савинець О.Ю., у визначенні, що його запропонував Талалай Д.В., акцентування уваги на здійсненні мобілізаційних заходів суб'єктами саме відповідно до чинного законодавства й у межах своєї компетенції є недоцільним, адже необхідність цього вже є закріпленою ч. 2 ст. 19 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (далі - Конституція України), де зазначено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадовці є зобов'язаними діяти виключно на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1], [6, с. 204].

Таким чином, спираючись на Тлумачний словник української мови, норми чинного законодавства та погляди науковців, можна висунути припущення, що мобілізація - це єдність заходів планомірного переведення національної економіки, діяльності державних та муніципальних органів, підприємств, установ і організацій на функціонування за умов особливого періоду, а військових формувань та сил цивільного захисту - на організацію і штати воєнного часу.

Стосовно мобілізаційної підготовки варто зазначити, що під нею згідно із положеннями ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про мобілізаційну підготовку» слід розуміти комплекс організаційних, політичних, економічних, фінансових, соціальних, правових й інших заходів, що здійснюються у мирний час із ціллю підготовки національної економіки, державних та муніципальних органів, ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та

Державної спеціальної служби транспорту, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій до своєчасного та організованого проведення мобілізації й задоволення потреб оборони держави та захисту її території від можливої агресії, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період [2].

Отже, мобілізаційна підготовка є комплексом заходів, що здійснюються у мирний час із ціллю підготовки до проведення мобілізації, задоволення потреб оборони держави та захисту її території, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період. Своєю чергою мобілізація є сукупністю заходів переведення ряду об'єктів та суб'єктів на функціонування за умов особливого періоду та воєнного часу.

Розглянемо детальніше особливості адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні. Одним із найважливіших питань тут буде визначення кола суб'єктів адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки мобілізації. На думку Савинець О., головним суб'єктом адміністративно-правового забезпечення мобілізації ЗСУ виступає держава [5, с. 49]. Із таким поглядом варто погодитись, додавши при цьому, що держава так само є головним суб'єктом і такої діяльності як мобілізаційна підготовка. Оскільки головним викликом агресії є загроза існування держави, а не окремих її органів, то цілком логічно припустити, що й головним суб'єктом адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації, як інструментів захисту держави в цілому виступає сама держава.

Савинець О. також зазначає, що функцію із державного управління в сфері адміністративно-правового забезпечення мобілізації ЗСУ держава виконує через свої органи та їх посадових осіб, що визначені Розділом 3 ЗУ «Про мобілізаційну підготовку» [5, с. 49]. До них вказаний законодавчий акт відносить: парламент (Верховну Раду України), главу держави (Президента України), органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного розвитку, Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері економічного розвитку, Міністерство оборони України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, інші органи виконавчої влади, зокрема місцеві), органи місцевого самоврядування, судові органи та органи прокуратури.

Адміністративно-правове забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є сукупністю дій держави, що безпосередньо пов'язані із питанням оборони. На думку Сокурєнка В.В., систему державних органів, які становлять інституційний аспект сфери оборони складають:

- органи політичного управління сферою оборони;
- органи військового управління;
- інші органи, що у взаємодії із Міністерством оборони України виконують функції у сфері оборони [7, с. 51].

Савинець О. звертає увагу на те, що галузь мобілізаційної підготовки та мобілізації є опосередкованою правом, а отже особи, що є залученими до неї виступають суб'єктами права та суб'єктами правовідносин [5, с. 50]. Згідно наданим науковицею визначенням адміністративно-правового забезпечення мобілізації ЗСУ впливає, що ним є діяльність держави, яка спрямована на створення необхідних умов для належного здійснення мобілізації та систему гарантій належного проведення мобілізації [5, с. 50].

Отже, беручи до уваги викладене вище, можна зробити припущення, що адміністративно-правове забезпечення мобілізаційної підготовки й мобілізації є діяльністю держави, що спрямована на підготовку до проведення мобілізації, задоволення потреб оборони держави та захисту її території, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період, а також виступає єдністю дій та заходів

держави стосовно переведення ряду об'єктів та суб'єктів на функціонування за умов особливого періоду та воєнного часу.

Однією із особливостей адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є своєрідність статусу Президента України, що передбачає поєднання глави держави та посту Верховного Головнокомандувача ЗСУ. На це звертають увагу науковці, додаючи, що таке сполучення є слушним заради єдності політичного та військового керівництва, координування зусиль й щільної взаємодії органів державної влади та органів військового управління стосовно вирішення питань оборони [5, с. 50].

Висувається також думка про те, що Президента України варто розглядати не органом держави, а посадовою особою, органом держави якої є адміністрація, а тому Президента України слід віднести в контексті класифікації, що її запропонував Сокурєнко В.В., не до органів політичного управління, а до посадових осіб [5, с. 52].

Савинець О. пропонує наступну класифікацію суб'єктів адміністративно-правового забезпечення мобілізації ЗСУ:

- Президент України й органи політичного управління (парламент, уряд, РНБО, Мінекономрозвитку);
- органи військового управління (Міністерство оборони, Генеральний штаб ЗСУ, військові комісаріати);
- керівники державних органів, державні органи та їх посадовці, які в межах своїх повноважень виконують функції у галузі адміністративно-правового забезпечення мобілізації;
- недержавні органи (органи місцевого самоврядування) [5, с. 52].

Отже, однією із особливостей адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є своєрідний склад суб'єктів, що уповноважені на таку діяльність. В цій сфері передбачено: поєднання зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування; єдність заходів органів законодавчої, виконавчої та судової влади; реалізацію Президентом України свого складного і складеного статусу, що поєднує повноваження глави держави та Верховного Головнокомандувача ЗСУ.

Як зазначає Савинець О.Ю., адміністративно-правове регулювання мобілізації є здійснюваним за допомогою системи правових засобів результативним нормативно-організаційним впливом на соціальні відносини, що виникають під час здійснення мобілізаційної підготовки та мобілізації задля їхнього впорядкування, охорони й розвитку [6, с. 208].

При цьому дослідник вважає, що адміністративно-правове забезпечення є складовою механізмом адміністративно-правового регулювання. Під адміністративно-правовим забезпеченням мобілізації Збройних Сил України Савинець О.Ю. розуміє діяльність держави у особі її органів та посадовців, а також інших суб'єктів, які згідно із чинним законодавством є наділеними правами й обов'язками у зазначеній сфері вповноважених державою суб'єктів, що є спрямованою на створення необхідних умов задля належного здійснення мобілізації й установлена нормами законодавства як система гарантій належного проведення мобілізації в Україні [6, с. 208].

Якщо відштовхнутись від зазначеного визначення, яке безперечно заслуговує на увагу, то можна своєю чергою зробити припущення, що адміністративно-правове забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є діяльністю держави та інших уповноважених суб'єктів стосовно створення умов здійснення мобілізації й мобілізаційної підготовки та система гарантій їх проведення.

Важливим аспектом адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є діяльність Територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (далі -ТЦКСП).

Як зазначає Курінний Є.В., головні фактори, що визначають своєрідності адміністративно-правового забезпечення діяльності ТЦКСП нині поділяються на дві категорії. Стосовно першої, то вона характеризується об'єктивною воєнною специфікою – продовження роботи таких структур в умовах розширеної агресії РФ; сюди ж додається безальтернативна пріоритетність забезпечення проведення загальної мобілізації в Україні; водночас значне збільшення ролі та суспільної ваги ТЦКСП створює ґрунт для розширення можливостей щодо зловживання владою окремими їх представниками (особливо щодо отримання неправомірної вигоди за допомогу ухилення від мобілізації, що не є звичайним за умов домінуючої в Україні кланово-олігархічної корупційної системи) [3, с. 336].

Стосовно другої групи чинників, то її визначає недосконалість нормативно-правової бази, що регулює діяльність ТЦКСП, а саме брак чітко визначених процедур: порядку призначення на керівні посади у таких структурах (вимоги щодо кандидатів, перевірку стосовно добросовісності тощо) й звільнення із них; здійснення контролю за роботою із боку Міністерства оборони України й Генерального штабу ЗСУ; вручення відповідних повісток [3, с. 336].

Водночас науковець зазначає, що попри своєрідність змісту діяльності ТЦКСП, який у значній мірі не є відкритим, через зміни до чинного законодавства можна значною мірою покращити здійснення оперативного супроводження роботи цих інституцій із боку правоохоронних органів із використанням попереджувальних антикорупційних механізмів Національного агентства з питань запобігання корупції й здійснення громадського контролю за їх діяльністю в формі Громадських рад при обласних й прирівняних до них ТЦКСП (як додає вчений, Громадська антикорупційна рада при Міністерстві оборони України діє із 14 квітня 2023 року).

Курінний Є.В. робить висновок, що на відміну від першої групи наведених вище факторів, обставини, що є пов'язаними із недосконалістю адміністративно-правового забезпечення роботи ТЦКСП підлягають своєму невідкладному усуненню, що має позначитися позитивним чином на подальше функціонування зазначених структур військового управління [3, с. 336].

Тобто, важливою особливістю адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є збільшення соціальної ролі ТЦКСП, що зумовлено воєнною специфікою - продовженням роботи таких структур в умовах розширеної агресії Росії. При цьому в сфері діяльності таких інституцій нерідко виявляються усі корупційні й суспільно-небезпечні своєрідності карно-олігархічного режиму. Водночас ряд чинників, зумовлених недосконалістю нормативно-правової бази, що регулює діяльність ТЦКСП можна і потрібно подолати шляхом удосконалення відповідних положень чинного законодавства.

Однією із помітних особливостей адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є динамічність змін адміністративного законодавства в цій сфері. Таке становище спричинено відповідно постійними змінами перебігу бойових дій, динамікою геополітичного становища та соціально-економічної ситуації. Непередбачуваність ходу війни зумовлює мінливість нормативної бази адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, оскільки законодавець змушений швидко реагувати на негайні потреби ЗСУ, держави та суспільства в цілому.

Належне адміністративно-правове забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні вимагає подолання ряду викликів.

По-перше, слід здійснити удосконалення діяльності ТЦКСП, що є практично одним із головних суб'єктів мобілізаційної підготовки та мобілізації. При цьому за умов війни фундаментальне перенавантаження цієї інституції видається небажаним, оскільки створить недоречну за умов воєнного стану стресову ситуацію в системі органів адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні. Натомість варто вдатись до посилення контролю з боку судової та правоохоронної системи за роботою ТЦКСП, про що вже говорили науковці. Так само слушною видається й ідея громадського контролю за функціонуванням цих інституцій.

Важливим чинником адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є соціальна довіра до суб'єктів такої діяльності. В такому разі порушення законодавства (тим паче суспільно-резонансні) з боку окремих працівників ТЦКСП мають бути покараними невідворотно, оскільки в іншому разі мобілізація та мобілізаційна підготовка сприйматиметься не як реалізація конституційного обов'язку громадян України, а як сфера із масовими зловживаннями, протиправними діями з боку представників держави.

Нагальною є потреба покращення нормативно-правової бази, що регулює діяльність ТЦКСП, зокрема детальна законодавча регуляція кадрових питань, контролю та відповідальності за порушення законодавства щодо адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні.

Висновки

Отже, мобілізаційна підготовка є комплексом заходів, що здійснюються у мирний час із ціллю підготовки до проведення мобілізації, задоволення потреб оборони держави та захисту її території, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період. Своєю чергою мобілізація є сукупністю заходів переведення ряду об'єктів та суб'єктів на функціонування за умов особливого періоду та воєнного часу.

Адміністративно-правове забезпечення мобілізаційної підготовки й мобілізації є діяльністю держави, що спрямована на підготовку до проведення мобілізації, задоволення потреб оборони держави та захисту її території, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період, а також виступає єдністю дій та заходів держави стосовно переведення ряду об'єктів та суб'єктів на функціонування за умов особливого періоду та воєнного часу.

Своєрідністю адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є особливий склад суб'єктів, що уповноважені на таку діяльність. В цій сфері передбачено: поєднання зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування; єдність заходів органів законодавчої, виконавчої та судової влади; реалізацію Президентом України свого складного і складеного статусу, що поєднує повноваження глави держави та Верховного Головнокомандувача ЗСУ.

Важливим аспектом адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є діяльність ТЦКСП, які здійснюють свою роботу за умов розширеної агресії РФ. Проблемними питаннями є зловживання владою окремими представниками таких структур та вади законодавства, що регулюють їх діяльність та функціонування.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

2. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-XI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>

3. Курінний Є.В. Особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6, С. 333-336. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2023/77.pdf

4. Мобілізація. [Тлумачний словник української мови. Томи 1-10](#). Інтернет-ресурс «Горох». URL: <https://goroh.pp.ua/%D0%A2%D0%BB%D1%83%D0%BC%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F/%D0%BC%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>

5. Савинець О.Ю. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних Сил України. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. Iunie. С. 49-53. URL: http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/3/part_1/12.pdf

6. Савинець О.Ю. Теоретико-правові засади адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних Сил України. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 202-209. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/3_2018/part_1/38.pdf

7. Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: 2.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків. 2016, 40 с. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/04c75a59-f7d6-412c-944d-b79523065e30/content>

8. Талалай Д.В. Поняття мобілізації: загальнотеоретичний аналіз. *Форум права*. 2011. № 2. С. 864-867. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/irbis_nbuv/