

УДК 342(477)

В. А. Іванченко

здобувач

Державного науково-дослідного інституту  
Міністерства внутрішніх справ України**НЕДОЛКИ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ, ЯКИМИ УРЕГУЛЬОВАНО ВІДНОСИНИ  
У СФЕРІ МОБІЛІЗАЦІЇ**

Могутність України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави потребує формування та наявність сильного війська, яке забезпечить надійну обороноздатності держави. Для виконання поставленого завдання державою проводиться ціла система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів для забезпечення територіальної цілісності держави щодо підготовки до її захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту. Мобілізаційна підготовка та мобілізація є однією з найважливіших складових частин комплексу заходів, які застосовуються з метою забезпечення оборони держави.

Конституція України (ст. 1) встановлює, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [1]. Будь-яка правова держава націлена на побудову ефективної і дієвої системи законодавства, яка б урегульовувала суспільні відносини, що утворюються, змінюються та припиняються в державному правовому полі, зокрема й ті, що виникають під час реалізації мобілізаційної підготовки та мобілізації. Зазначене обумовлено встановленим правовим порядком, який базується на принципах неодмінного виконання встановлених державою обов'язків фізичних осіб у межах визначених законодавцем та встановлених нормативно-правовими актами. Тому органи виконавчої влади та місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у спосіб та в межах повноважень, що передбачені Основним законом та нормативно-правовими актами України. Отже, роль нормативно-правових актів щодо врегулювання діяльності органів публічної адміністрації, на які покладено функції щодо проведення мобілізаційної підготовки та мобілізації, складно переоцінити, оскільки вони є тим визначальним чинником, відповідно до якого повинна бути побудована вся система управління.

Юридична своєрідність правових норм обумовлена метою, заради якої вони приймаються, і сферою їхнього застосування. Державна воля виражається в законі, інших нормативно-правових актах, спрямованих на вирішення конкретних завдань у різних сферах суспільного життя, внаслідок чого законодавство повинно приводитись

у певну систему. Закон не може бути єдиним і винятковим способом вираження державної волі, і тому через множинність і розмаїтість суспільних відносин, що вимагають правового регулювання, виникає необхідність прийняття підзаконних нормативних актів [2, с. 8].

Перед тим як перейти до наукового аналізу нормативно-правової бази, що регламентує мобілізаційну підготовку та мобілізацію, на наш погляд, необхідно встановити сутність детермінанти «правове регулювання» безвідносно до його предмета. Сутність категорії «правове регулювання» аргументована та визначена в загальній теорії права, водночас існують різні підходи до розуміння цього явища. Часто терміни «законодавче», «нормативне», «юридичне» регулювання вживаються як синоніми, хоча й тут є особлива специфіка, яка має теоретичне та практичне значення, і таке, що впливає на стан і рівень цього процесу. Наприклад, чеський науковець римського права М.Г. Бартошек визначає це поняття та його співвідношення з іншими правовими термінами таким чином: «*ius* – основне поняття римського права, що виражає різноманітні його аспекти й галузі, відмінність його від релігії, звичаїв, безправ'я, об'єктивне право, суб'єктивне право, право в судочинстві; *lex* – юридична регламентація, встановлена й прийнята як обов'язкова; у публічному праві – закон, у приватному – односторонній чи різносторонній прояв волі приватних осіб. В історії державно-правової думки «право» розуміється як таке, що передує юридичному закону, прийнятому у встановленій формі і за встановленою процедурою [3, с. 283-284].

Аналізуючи наявні в літературі з теорії держави та права визначення правового регулювання [4; 5; 6; 7], необхідно зазначити, що предметом такого регулювання є суспільні відносини, які мають бути впорядковані юридично-правовими засобами, що застосовуються державою.

Наприклад, В.Ф. Яковлев під правовим регулюванням розуміє здійснення за допомогою системи правових засобів результативного нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб певного соціального устрою.

Автори курсу лекцій із теорії держави й права встановлюють, що правове регулювання – це

здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин. Відповідно до цього вони виокремлюють такі ознаки правового регулювання: є різновидом соціального регулювання; здійснюється громадянським суспільством або державою; має нормативно-результативний характер – здійснюється за допомогою цілісної системи правових засобів, що забезпечують втілення в життя норм права для досягнення необхідної мети (результату); має організаційний характер – за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми (у нормах права закріплюється міра можливої або належної поведінки); має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення прав, свобод, законних інтересів суб'єктів права; має конкретний характер – завжди пов'язане з реальними (конкретними) відносинами.

Оскільки таке визначення є узагальнюючим, то від загальноправового поняття предмета правового регулювання перейдемо до розгляду предмета правового регулювання мобілізаційної підготовки та мобілізації, який може бути представлений через систему управління: суб'єкт управління – управлінський вплив – об'єкт управління – зворотні зв'язки. Відповідно до цього до правового регулювання належать такі об'єкти:

1) статус (Міністерства оборони України, його структурних органів та науково-дослідних установ, які здійснюють мобілізаційну підготовку та мобілізацію);

2) порядок й особливості виконання управлінських функцій суб'єктами мобілізаційної підготовки та мобілізації, реагування на зміни в стані об'єкта управління;

3) процедура проведення мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Отже, предметом правового регулювання мобілізаційної підготовки та мобілізації є відносини державних органів та органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними мобілізаційної підготовки та мобілізації і виконання громадянами військового обов'язку.

Нормативну основу правового регулювання забезпечують нормативно-правові акти. Їхні функції головним чином полягають у тому, щоб увести в правову систему нові юридичні норми, забезпечити їхню зміну чи скасування, підвищити ефективність їхньої дії. Правовий акт – належним чином (словесно-документально) оформлений зовнішній вираз волі держави, її органів, окремих осіб, який є носієм змістовних елементів правової системи – юридичних норм, практики, індивідуальних приписів, автономних рішень осіб [8, с. 192–193].

Варто зауважити, що за допомогою адміністративно-правового регулювання досягається необхідна деталізація норм матеріального адміністра-

тивного права та адміністративно-процесуальних норм на рівні підзаконних нормативно-правових актів, яка дозволяє досягти необхідного рівня ефективності реалізації мобілізаційної підготовки та мобілізації. Уважаємо, що ефективність правового регулювання є однією з найбільш значущих категорій, важливих як з наукової, так і з практичної точок зору. На наш погляд, питання ефективності правового регулювання загалом та адміністративно-правового регулювання зокрема багато в чому обумовлюють підходи до подальшого вдосконалення відповідної нормативно-правової бази, є вагомим фактором відпрацювання нових підходів до вирішення проблем щодо мобілізації та мобілізаційної підготовки.

Отже, адміністративно-правове регулювання має здійснюватись з урахуванням реалій існування суспільного життя, наявності різноманітних факторів, які впливають на стан суспільних відносин. Водночас важливою умовою досягнення ефективності правового регулювання мобілізації та мобілізаційної підготовки є прогнозування напрямків розвитку суспільних відносин, аналіз існуючих та можливих тенденцій такого розвитку; ступінь досконалості законодавства; необхідність оптимізації адміністративно-процесуального механізму мобілізаційної підготовки та мобілізації; належне осмислення і врахування сучасних тенденцій розвитку інституту юридичної відповідальності у цій сфері тощо.

В адміністративно-правовій теорії існує декілька підходів до поділу нормативних актів на відповідні групи.

Так, В.К. Колпаков поділяє акти державного управління таким чином:

1) за юридичними властивостями:

– нормативні (правоустановчі, загального характеру);

– ненормативні (індивідуальні, правозастосовні, правовиконавчі, приватні адміністративні акти, акти реалізації норм адміністративного права).

2) за межами дії (дія актів у просторі і часі):

– що діють у часі на всій території без обмежень;

– що діють на всій території протягом визначеного терміну;

– що діють на частині території без обмежень у часі.

3) за характером компетенції органів, що видають акти:

– загального управління;

– галузевого управління;

– функціонального управління.

Л.В. Коваль [9, с.88] поділяє акти державного управління за адресатом їхнього надходження на зовнішні та внутрішні (внутрішні організаційні); за рівнем самостійності – основні, що мають «самостійну» юридичну силу, та залежні (вторинні);

за змістом їхньої мети – установчі, регулятивні, контрольні; за масштабом дії – акти територіального характеру і акти галузевого значення або стратегічні й тактичні; за формою – офіційні (публікуються в офіційних виданнях) і неформальні (нефіксовані, усні); за причинно-наслідковою ознакою – ініціативні, запрограмовані («пов'язані») та акти, викликані настанням юридичних подій і т.д.

Д.М. Бахрах акти державного управління групує за юридично значущими ознаками: за юридичним змістом (нормативні, індивідуальні, загальні, змішані акти); за колом осіб, на які поширюються норми (акти загального значення, міжвідомчі акти, внутрішньовідомчі); за суб'єктами, які прийняли адміністративні акти (акти органів виконавчої влади; акти суб'єктів влади, що не знаходяться в системі апарату виконавчої влади; акти громадських організацій, котрим делеговані державновладні повноваження); за формою – акти письмові, усні, конклюдентні; за функціональною роллю – планові, з фінансових питань, методичного характеру, з кадрових питань, обліку, постачання та інших загальних функцій.

Беручи за основу класифікацію нормативно-правових актів за характером компетенції органів публічної адміністрації, що видають акти: загального; галузевого; функціонального управління – ми розглянемо систему нормативно-правових актів, якими урегульована мобілізаційна підготовка та мобілізація.

Акти загального управління, якими урегульована мобілізаційна підготовка та мобілізація, представлені Законами України, актами Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій. Розглянемо детально зазначений блок актів.

Розкриємо зміст саме законодавчих актів, якими урегульована мобілізація та мобілізаційна підготовка.

Конституція України. Вона встановлює загальні засади мобілізаційної підготовки та мобілізації. Ст. 106 Конституції України визначає повноваження Президента у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, зокрема, по-перше, Президент забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (п. 1 ст. 106); по-друге, він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17 ст. 106); по-третьє, очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18 ст. 106); по-четверте, уносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Зброй-

них Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань (п. 19 ст. 106); по-п'яте, приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20 ст. 106); по-шосте, приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (п. 21 ст. 106); Конституція встановлює обов'язки громадян і в сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Так, відповідно до ст. 65 Конституції України, «Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України». до Конституції ст. 17 Конституції України визначає обов'язки Збройних Сил України до яких належить оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності. Також Конституція України (ст. 107) встановлює, що Рада національної безпеки й оборони України є координаційним органом щодо питань національної безпеки й оборони при Президенті України. Рада національної безпеки й оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони. Головою Ради національної безпеки й оборони України є Президент України. Персональний склад Ради національної безпеки й оборони України формує Президент України.

Закон України «Про оборону України», яким встановлено засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони.

Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу». Реалізація заходів з проведення мобілізаційної підготовки та мобілізації, безпосередньо пов'язується зі встановленням загального військового обов'язку громадян України і військово-транспортного обов'язку. ст. 1 Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу»: «Загальний військовий обов'язок встановлюється з метою забезпечення комплектування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також підготовки населення до захисту України. Ст. 7 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» визначає зміст військово-транспортного обов'язку, метою встановлення якого є забезпечення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань на

період мобілізації та у воєнний час транспортними засобами, і поширюється на центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації, зокрема на залізниці, порти, пристані, аеропорти, нафтобази, автозаправні станції дорожнього господарства та інші підприємства, установи й організації, які забезпечують експлуатацію транспортних засобів, а також на громадян – власників транспортних засобів.

Закон України «Про альтернативну (невійськову) службу». Ст. 1 цього Закону встановлює, що альтернативна служба є такою, яка запроваджується замість проходження строкової військової служби і має на меті виконання обов'язку перед суспільством. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження права громадян на проходження альтернативної служби із зазначенням строку дії цих обмежень. Крім того, право на альтернативну службу мають громадяни України, якщо виконання військового обов'язку суперечить їхнім релігійним переконанням і ці громадяни належать до релігійних організацій, що діють згідно із законодавством України, віровчення яких не допускає користування зброєю.

Альтернативну службу громадяни проходять на підприємствах, в установах, організаціях, що перебувають у державній, комунальній власності або переважна частка у статутному фонді яких є в державній або комунальній власності, діяльність яких, насамперед, пов'язана із соціальним захистом населення, охороною здоров'я, захистом довкілля, будівництвом, житлово-комунальним та сільським господарством, а також у патронажній службі в організаціях Товариства Червоного Хреста України. Крім того, види діяльності, якими можуть займатися громадяни, що проходять альтернативну службу, визначаються Кабінетом Міністрів України. Строки Альтернативної служби у півтора рази перевищує строк військової служби, встановлений для солдатів і сержантів, які проходять строкову військову службу в Збройних Силах України та інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях. Для осіб, які мають вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки спеціаліста або магістра, строк альтернативної служби у півтора рази перевищує строк військової служби, встановлений для осіб, які мають відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень.

Положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [10] визначають зміст правового режиму воєнного стану та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану. Зокрема до заходів правового режиму воєнного стану належать такі: 1) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборон-

ній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період мобілізації і воєнного часу з метою виконання робіт, що мають оборонний характер; 2) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ й організацій усіх форм власності для потреб оборони; 3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ й організацій усіх форм власності для потреб оборони; 4) примусово відчужувати або вилучати майно у юридичних і фізичних осіб для потреб оборони.

Виконання визначених законом завдань щодо контррозвідувального забезпечення економічного, інформаційного, науково-технічного потенціалу, оборонно-промислового й транспортного комплексів та їхніх об'єктів, національної системи зв'язку, Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, військово-технічного співробітництва, дотримання міжнародних режимів нерозповсюдження, а також закордонних дипломатичних установ України й безпеки громадян України за кордоном визначені в Законі України «Про контррозвідувальну діяльність» [11].

Важливе значення для обігу, використання та розповсюдження інформації у сфері оборони мають положення Закону України «Про державну таємницю», яким визначено, що державна таємниця вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки й техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані в порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

Правові та економічні засади здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади, зокрема й щодо вирішення оборонних питань, визначені Законом України «Про здійснення державних закупівель» [12].

Наступними спеціальним нормативно-правовим актом, якими урегульовано особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі, шляхи підвищення ефективності функціонування підприємств оборонно-промислового комплексу та забезпечення здійснення контролю за їхньою діяльністю є Закони України «Про державне оборонне замовлення» [13] та «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» [14]. Відповідно до ст. 4 Закону визначено, що уповноваженим суб'єктом господарювання з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі є Державний концерн «Укроборонпром». До його складу входять державні підприємства оборон-

но-промислового комплексу, зокрема казенні підприємства, на основі фінансової залежності від одного або групи учасників Концерну, який виконує функції із забезпечення науково-технічного і виробничого розвитку, а також провадить інвестиційну, фінансову, зовнішньоекономічну та інші види діяльності.

### Література

1. Про прийняття Конституції України і введення її в дію: Закон України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 142.

2. Горшенин К.П. Кодификация законодательства о труде (Теоретические вопросы). Москва: Юридическая литература, 1967. 224 с.

3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций: 2-е изд., доп. Москва: Омега-Л, 2004. 340 с.

4. Загальна теорія держави і права / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, В.П. Пастухов, О.Д. Тихомиров. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 320 с.

5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник: 6-те вид. Харків: Консум, 2002. 160 с.

6. Скакун О.Ф. Теория государства и права: ученик. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

7. Олійник А.Ю., Гусарев С.Д., Слісаренко О.Л. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 176 с.

8. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Москва: Юридическая литература, 1982. Т. 2. 360 с.

9. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій для студентів юр. вузів та фак.: 3-те вид. Київ: Вентурі, 1998. 208 с.

10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 06 квітня 2000 року № 1647-ІІІ. Відомості Верховної Ради України, 2000. № 28. Ст. 224.

11. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 року № 374-ІV. Відомості Верховної Ради України, 2003. № 12. Ст. 89.

12. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII. Відомості Верховної Ради України, 2014. № 24. Ст. 883.

13. Про державне оборонне замовлення: Закон України від 03 березня 1999 року № 464-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/464-14>

14. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі: Закон України від 16 червня 2011 року № 3531-VI. Відомості Верховної Ради України, 2012. № 4. Ст. 23.

### Анотація

**Іванченко В. А. Недоліки законодавчих актів, якими урегульовано відносини в сфері мобілізації.** – Стаття.

У цій науковій статті розкрито зміст базових законів України, якими урегульовано питання мобілізації та мобілізаційної підготовки. Визначено, що предметом правового регулювання мобілізаційної підготовки та мобілізації є відносини державних органів та органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними мобілізаційної підготовки та мобілізації і виконання громадянами військового обов'язку.

Зазначено, що адміністративно-правове регулювання повинне здійснюватись з урахуванням реалій існування суспільного життя, наявності різноманітних факторів, які впливають на стан суспільних відносин. Важливою умовою досягнення ефективності правового

регулювання мобілізації та мобілізаційної підготовки є прогнозування напрямків розвитку суспільних відносин, аналіз існуючих та можливих тенденцій такого розвитку; ступінь досконалості законодавства; необхідність оптимізації адміністративно-процесуального механізму мобілізаційної підготовки та мобілізації; належне осмислення і врахування сучасних тенденцій розвитку інституту юридичної відповідальності в цій сфері тощо.

*Ключові слова:* мобілізація, мобілізаційна підготовка, правове регулювання.

### Аннотация

**Иванченко В. А. Недостатки законодательных актов, которыми урегулированы отношения в сфере мобилизации.** – Статья.

В данной научной статье раскрыто содержание базовых законов Украины, которыми урегулированы вопросы мобилизации и мобилизационной подготовки. Определено, что предметом правового регулирования мобилизационной подготовки и мобилизации являются отношения государственных органов и органов местного самоуправления по осуществлению ими мобилизационной подготовки и мобилизации и выполнения гражданами военной обязанности.

Отмечено, что административно-правовое регулирование должно осуществляться с учетом существующих реалий общественной жизни, наличия различных факторов, влияющих на состояние общественных отношений. Важным условием достижения эффективности правового регулирования мобилизации и мобилизационной подготовки являются прогнозирование направлений развития общественных отношений, анализ существующих и возможных тенденций такого развития; степень совершенства законодательства; необходимость оптимизации административно-процесуального механизма мобилизационной подготовки и мобилизации; должное осмысления и учета современных тенденций развития института юридической ответственности в этой сфере и тому подобное.

*Ключевые слова:* мобилизация, мобилизационная подготовка, правовое регулирование.

### Summary

**Ivanchenko V. A. Disadvantages of legislative acts, which regulated relations in the field of mobilization.** – Article.

In this scientific article the content of the basic laws of Ukraine is disclosed, which regulates the issues of mobilization and mobilization training. It is determined that the subject of legal regulation of mobilization training and mobilization are the relations between state bodies and local self-government bodies regarding their mobilization preparation and mobilization and fulfillment by citizens of military duty.

It is noted that administrative-legal regulation should be carried out taking into account the existing realities of public life, the presence of various factors that affect the state of social relations. An important condition for achieving the effectiveness of legal regulation of mobilization and mobilization training is: forecasting directions of development of social relations, analysis of existing and possible trends of such development; the degree of perfection of the law; the need to optimize the administrative-procedural mechanism of mobilization training and mobilization; proper reflection and taking into account the current trends of the legal responsibility development in this area, etc.

*Key words:* mobilization, mobilization preparation, legal regulation.