

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЦЕНТРІВ КОМПЛЕКТУВАННЯ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ У СФЕРІ МОБІЛІЗАЦІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА МОБІЛІЗАЦІЇ

SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL RECRUITMENT AND SOCIAL SUPPORT CENTERS IN THE FIELD OF MOBILIZATION TRAINING AND MOBILIZATION

Лудченко М.Л., здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Міжнародний університет бізнесу і права

У статті проаналізовано деякі проблеми правового регулювання діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Встановлено, що важливим завданням науки адміністративного права, у контексті удосконалення суспільних відносин у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, слугує визначення стратегічних напрямів державної політики розвитку військової галузі, уточнення завдань, функцій та повноважень органів публічного адміністрування у військово-політичній сфері. Визначено поняття мобілізаційної підготовки та мобілізації як врегульованої нормами адміністративного права виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічного адміністрування, наділених повноваженнями у сфері організації та здійснення мобілізаційних заходів, спрямованих на забезпечення готовності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадян до відсічі збройної агресії проти України. Доведено, що мобілізаційна підготовка та мобілізація слугує першочерговим завданням державної безпекової політики, яке потребує вирішення важливого завдання щодо вироблення дієвого механізму, спрямованого на організацію та здійснення напрямів мобілізаційної роботи. Визначено потребу законодавчого врегулювання напрямів діяльності ТЦК та СП саме у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Підкреслено безпосередній зв'язок стану мобілізаційної підготовки та мобілізації та нормативно-правового забезпечення діяльності уповноважених осіб щодо організації та ведення військового обліку громадян України в органах державної влади.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративне право, мобілізаційна підготовка, мобілізація, військове право, публічне адміністрування, мобілізаційні заходи.

The article analyzes some problems of legal regulation of the activity of territorial recruitment and social support centers in the field of mobilization training and mobilization. It was established that an important task of the science of administrative law, in the context of improving social relations in the field of mobilization preparation and mobilization, is the determination of the strategic directions of the state policy for the development of the military sector, the clarification of tasks, functions and powers of public administration bodies in the military-political sphere. The concept of mobilization preparation and mobilization as regulated by the norms of administrative law of the executive and administrative activities of public administration bodies, empowered in the field of organization and implementation of mobilization measures, aimed at ensuring the readiness of executive authorities, local self-government bodies, enterprises, institutions, organizations and citizens to repulse armed aggression against Ukraine. It has been proven that mobilization preparation and mobilization serve as a priority task of the state security policy, which requires solving the important task of developing an effective mechanism aimed at organizing and implementing areas of mobilization work. The need for legislative regulation of the areas of activity of TCC and JV was identified, specifically in the field of mobilization training and mobilization. The direct connection between the state of mobilization preparation and mobilization and regulatory and legal support of the activities of authorized persons regarding the organization and maintenance of military records of Ukrainian citizens in state authorities is emphasized.

Key words: legal regulation, administrative law, mobilization training, mobilization, military law, public administration, mobilization measures.

Постановка проблеми. В умовах повномасштабної війни, розв'язаної росією проти України, питання системного реформування Збройних Сил України набувають особливого значення. При цьому, відкрита збройна агресія з боку сусідньої держави загострила ряд важливих проблем правового регулювання військового управління, серед яких питання адміністративно-правового забезпечення діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, відіграють вирішальну роль у процесі комплектування Збройних Сил України якісним особовим складом, здатним вирішувати важливі завдання щодо оборони нашої держави.

Варто наголосити, що протягом останніх декількох років найвищими органами державної влади прийнято ряд програмних документів, які стали фундаментальною основою для створення якісної та ефективної системи адміністративного законодавства у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, зокрема: Стратегія воєнної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021 [1], Стратегічний оборонний бюлетень України, затверджений Указом Президента України від 17 вересня 2021 року № 473/2021 [2], Указ Президента України від 01 лютого 2022 року № 36/2022 «Про першочергові заходи щодо зміцнення обороноздатності держави, підвищення привабливості військової служби у Збройних Силах України

та поступового переходу до засад професійної армії» [3], План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 року № 221-р [4], а також ряд інших нормативно-правових актів у сфері військового управління.

Крім того, Положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 154 [5], визначено функції територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки щодо організації та здійснення мобілізаційної підготовки та мобілізації та визначено статус зазначеного органу військового управління.

Водночас, не зважаючи на позитивні тенденції, які дозволяють твердити про можливість створення міцного законодавчого підґрунтя діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, низка аспектів адміністративно-правового регулювання діяльності ТЦК та СП вимагає від фахівців у галузі науки адміністративного права розв'язання важливих завдань, спрямованих на визначення поняття мобілізаційної підготовки та мобілізації, уточнення напрямів її реалізації, а також формування критеріїв кваліфікації державних службовців, відповідальних за організацію та ведення військового обліку в державі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі напрями наукового пошуку щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності територіальних центрів

комплектування та соціальної підтримки проаналізовані в дослідженнях: П. Б. Вологітського, О. Дудки, М. М. Лобка, А. К. Павліковського, О. Правдивеца, А. Прими, Р. І. Тимошенка, Ю. А. Шевчука та інших фахівців у галузі права. Водночас, у вказаному дослідженні автор зосередив увагу на аналізі окремих проблем правового регулювання діяльності ТЦК та СП у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Формування цілей статті (постановка завдання).

Мета дослідження полягає у критичному осмисленні ряду правових досліджень, тематика яких присвячена проблемам правового регулювання діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. За результатами аналізу наукових публікацій та нормативно-правових актів у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, автором поставлено за мету: а) визначити поняття мобілізаційної підготовки та мобілізації, як адміністративно-правової категорії; б) надати пропозиції до удосконалення правового регулювання діяльності ТЦК та СП у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Виклад основного матеріалу. З початком повномасштабної війни, розв'язаної росією проти нашої держави, набули актуальності питання щодо підвищення ефективності функціонування територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, одним із центральних напрямів діяльності яких є здійснення заходів у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. При цьому, активізація суспільних відносин у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації логічно призвела до появи численних наукових досліджень в окресленій галузі адміністративного права.

Зокрема, П. Б. Вологітський, досліджуючи питання забезпечення повноважень органів державної влади у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, справедливо зазначає про неготовність органів військового управління ефективно виконувати заходи щодо мобілізації населення, у зв'язку з низьким рівнем правового забезпечення цієї діяльності, а відтак – недостатньою ефективністю залучення мобілізаційного ресурсу до військових потреб. Автор цілком обґрунтовано зазначає, що низький рівень керівництва мобілізаційною підготовкою та мобілізацією в Україні до 2014 р. призвів до неякісного управління цією сферою. Система мобілізації фактично виявилася недієздатною. Новому керівництву держави та активним і патріотичним верствам суспільства довелося докладати надзвичайних зусиль для проведення мобілізації Збройних Сил, інших військових формувань та їх забезпечення всім необхідним. Адже завдяки мобілізації здійснюється поповнення військових організаційних структур особовим складом, військовою технікою, озброєнням, матеріальними засобами [6, с. 15].

Цілком очевидно, що в 2014 році, коли армія РФ здійснила першу спробу захоплення території України, низка проблем недостатньої ефективності публічного адміністрування у військовій сфері була пов'язана із фактичною відсутністю централізованого керівництва військово-політичними процесами. Зокрема, автор цього дослідження перекоаний, що на початку збройної агресії, зволікання з запровадженням правових механізмів переведення державного управління у правовий режим воєнного стану, негативно вплинуло на процеси централізації державного управління, що в підсумку призвело до окупації частини території України у 2014 році.

Ю. А. Шевчук акцентує увагу на аналізі правових засад адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації, в результаті чого доходить висновку про необхідність удосконалення положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» від 11 квітня 2024 року № 3633-IX [7].

На підставі критичного осмислення норм зазначеного законодавчого акту, автор цілком обґрунтовано задається питанням про спроможність законодавця забезпечити реальні правові механізми щодо втілення норм цього закону в життя. Іншими словами, на теперішній час актуальною є проблема щодо законодавчого забезпечення механізму реалізації повноважень, наданих ТЦК та СП у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Зокрема, Ю. А. Шевчук зазначає, що виходячи з оцінки експертів, а вони різні за своїм змістом, – хтось вказує на значні в законодавстві юридичні «прогалини», деякі вважають, що примусово мобілізовані навряд суттєво допоможуть армії, а хтось взагалі звертає увагу на загрозу просідання «економічного фронту» в тилу [8, с. 11].

На підтвердження неефективності існуючої моделі комплектування Збройних Сил України професійними кадрами, М. Лобко та А. Прима доходять висновку, що існуюча система оборони не в повній мірі забезпечила виконання завдань оборони. Відтак, вона потребує реформування та подальшого розвитку для забезпечення гарантованого захисту суверенітету, відновлення територіальної цілісності та захисту інших національних інтересів України від посягань із застосуванням воєнної сили [9].

Водночас, на нашу думку, потребує уточнення позиція вищевказаних авторів, які розглядають систему оборони України в якості організованої державою сукупності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, усіх складових сектору безпеки і оборони України, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки, інших складових, об'єднаних метою і завданнями щодо забезпечення підготовки до оборони, оборони держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності й інших національних інтересів у разі збройної агресії.

Представляється, що вказана система також має передбачати й наявність механізму реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Зазначене уточнення ґрунтується на нормах Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 154 [5], відповідно до пункту 4 якого ТЦК та СП виконують покладені на них завдання у взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, а також з органами військового управління, з'єднаннями, військовими частинами, навчальними частинами (центрами), установами, організаціями, вищими військовими навчальними закладами та військовими навчальними підрозділами закладів вищої освіти Збройних Сил та інших військових формувань, Держспецзв'язку, правоохоронними та розвідувальними органами, державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, громадськими організаціями.

Отже, з огляду на залучення до здійснення заходів з мобілізаційної підготовки та мобілізації значної кількості суб'єктів публічного адміністрування, зазначений різновид управлінської діяльності потребує вироблення дієвого механізму реалізації заходів в окресленій сфері суспільних відносин. Проте, зміст зазначених заходів, наразі, не визначений а ні коментованою постановою, ні іншими нормативно-правовими актами. Іншими словами, відкритим залишається питання, щодо визначення поняття та першочергових і стратегічних напрямів реалізації заходів з мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Важливі питання щодо підвищення кваліфікації фахівців з мобілізаційної роботи державних органів з питань організації та ведення військового обліку громадян України, розкриті у науковому дослідженні, підготовленому О. Правдивцем та О. Дудкою. Вченими з'ясовано пра-

вову основу підстав та порядку підвищення кваліфікації в органах державної влади працівників, відповідальних за ведення обліку призовників та резервістів [10].

Так, відповідно до пункту 6 частини 2 статті 17 Закону України «Про державну службу», керівники державної служби забезпечують підвищення кваліфікації державних службовців державного органу [11]. Крім того, відповідно до частини 5 статті 34 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» персональний військовий облік призовників, військовозобов'язаних та резервістів, що працюють в центральних та місцевих органах виконавчої влади, інших державних органах покладається на керівників цих органів [12].

При цьому, відповідно до пункту 34 Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 № 1487 «Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів», посадові особи, які відповідальні за організацію та ведення військового обліку в державних органах зобов'язані здійснювати постійний контроль за виконанням посадовими особами державних органів, вимог, а призовниками, військовозобов'язаними та резервістами, що там працюють – правил військового обліку [13].

Спираючись на висновки, зроблені у дослідженні авторства О. Правдивця та О. Дудки, варто підкреслити безпосередню залежність стану мобілізаційної підготовки та мобілізації від нормативно-правового забезпечення діяльності уповноважених осіб щодо організації та ведення військового обліку громадян України в органах державної влади. Також, слід зазначити, що правове регулювання окресленої сфери суспільних відносин потребує вдосконалення, в частині нормативного закріплення обсягу компетенцій щодо кваліфікації державних службовців та посадових осіб, відповідальних за організацію та ведення військового обліку в державі.

Отже, цілком закономірно, що військово-політичні процеси, які натепер відбуваються в нашій країні, мають створити надійне підґрунтя для функціонування нової моделі системи оборони України, заснованої на сучасній парадигмі публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

У цьому сенсі, варто погодитися із Р.І. Тимошенком, А.К. Павліковським та М.М. Лобком, які сформулювали визначення поняття «модель системи оборони України», як відображення визначеної сукупності елементів (компонентів) органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, національної економіки, сектору безпеки та оборони, цивільного захисту, інших складових державного устрою, яким законодавчо визначені повноваження, функції

та завдання з реалізації системи заходів держави щодо підготовки оборони та її захисту в разі збройної агресії [14, с. 23].

При цьому, фундаментальною основою процесів, пов'язаних із удосконаленням правового регулювання системи державного управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації має стати адміністративне право, центральна роль якого обумовлена наявністю імперативних методів управління суспільними відносинами у військовій сфері.

Водночас, важливим завданням науки адміністративного права, у контексті удосконалення суспільних відносин у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, слугує визначення стратегічних напрямів державної політики розвитку військової галузі, уточнення завдань, функцій та повноважень органів публічного адміністрування у військово-політичній сфері.

Висновки. Підбиваючи підсумки цього дослідження, варто зробити ряд висновків. Мобілізаційна підготовка та мобілізація – це врегульована нормами адміністративного права виконавчо-розпорядча діяльність органів публічного адміністрування, наділених повноваженнями у сфері організації та здійснення мобілізаційних заходів, спрямованих на забезпечення готовності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадян до відсічі збройної агресії проти України.

Таким чином, на сьогодні, мобілізаційна підготовка та мобілізація слугує першочерговим завданням державної безпекової політики, яке потребує вирішення важливого завдання щодо вироблення дієвого механізму, спрямованого на організацію та здійснення напрямів мобілізаційної роботи. Проте, зміст зазначених напрямів, наразі, не визначений нормами адміністративного права.

Окреслене завдання обумовлює потребу законодавчого визначення напрямів діяльності ТЦК та СП саме у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, оскільки в Положенні, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 154, такі напрями не сформовані.

Крім того, варто підкреслити безпосередній зв'язок стану мобілізаційної підготовки та мобілізації та нормативно-правового забезпечення діяльності уповноважених осіб щодо організації та ведення військового обліку громадян України в органах державної влади. Правове регулювання окресленої сфери суспільних відносин потребує вдосконалення Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 № 1487, в частині нормативного закріплення критеріїв кваліфікації державних службовців, відповідальних за організацію та ведення військового обліку в державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: указ Президента України від 25.03.2021 № 121/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 27. Ст. 1321.
2. Про Стратегічний оборонний бюлетень України: Рішення РНБО від 20.08.2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 24. Ст. 1088.
3. Про першочергові заходи щодо зміцнення обороноздатності держави, підвищення привабливості військової служби у Збройних Силах України та поступового переходу до засад професійної армії: Указ Президента України від 01 лютого 2022 року № 36/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 12. Ст. 628.
4. План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 року №221-р. Кабінет Міністрів України: [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2023-rik-221r-140323>.
5. Про затвердження Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки: постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 154. *Офіційний вісник України*. 2022. № 43. Ст. 2325.
6. Волотівський П.Б. Питання забезпечення повноважень органів державної влади у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. *Наука і оборона*. 2020. № 1. С. 13–20.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку: Закон України від 11 квітня 2024 року № 3633-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2024. № 19. Ст. 78.
8. Шевчук Ю.А. Правові засади адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні. *Академічні візії*. 2024. Випуск 30. С. 1–13.

9. Лобко М., Прима А. Інституційна модель оборони України. Державна політика у сфері оборони. Зміст, пріоритети, перспективи: матеріали науково-практичної конференції Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського (24 лютого 2021 р.). К.: НУОУ, 2021. 166 с.
10. Правдивець О., Дудка О. Підвищення кваліфікації фахівців з мобілізаційної роботи державних органів з питань організації та ведення військового обліку громадян України. Вчені записки Університету «КРОК». 2024. № 1(73). С. 115–121.
11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
12. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.
13. Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів: постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 № 1487. *Офіційний вісник України*. 2023. № 5. Ст. 409.
14. Тимошенко Р.І., Павліковський А.К., Лобко М.М. Модель системи оборони України. Наука і оборона. 2021. № 1. С. 21–30.