

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРИНЦИПІВ ДІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ МОБІЛІЗАЦІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ**TO THE CHARACTERISTICS OF THE PRINCIPLES OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISM OF MOBILIZATION TRAINING**

Стоколос С.Л., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

Актуальність статті полягає в тому, що мобілізаційна підготовка має ключове значення для забезпечення національної безпеки, обороноздатності держави та її здатності ефективно реагувати на воєнні загрози, надзвичайні ситуації й інші критичні виклики. Вона охоплює весь спектр заходів, спрямованих на завчасне планування, організацію і координацію зусиль усіх гілок влади, секторів економіки, сил безпеки й оборони, а також суспільства в цілому для переходу країни з мирного на особливий режим функціонування. Реалізація заходів мобілізаційної підготовки вимагає побудови ефективного адміністративно-правового механізму, в основі якого лежить система відправних начал, вихідних ідей, тобто принципів. Мета статті полягає у встановленні кола та наданні характеристики принципам адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки. У статті запропоновано авторське визначення поняття принципів дії адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки. Вказані принципи поділено на: 1) загальні, тобто які властиві для функціонування адміністративно-правового механізму, без прив'язки до сфери суспільного життя: верховенство права, законності, ефективності та результативності, доцільності, єдності мети функціонування її елементів; системності; 2) спеціальні, тобто такі, що є характерними безпосередньо для функціонування цього механізму виключно в рамках мобілізаційної підготовки, а саме: а) поєднання публічності і прозорості з рамками державної таємниці, обумовленої особливим правовим режимом, зокрема воєнного стану; б) припустимості обмеження прав, свобод та інтересів; в) централізація та субординація; г) пріоритет превентивності функціонування; г) адресність та індивідуалізація управлінських рішень. З'ясовано, що верховенство права передбачає, що вся діяльність у досліджуваній сфері має здійснюватися не тільки виключно в рамках правового поля, а й шляхом дотримання інших соціальних регуляторів, як-то норми моралі, правові звичаї, тощо. В свою чергу законність передбачає обов'язок дотримання правових норм усіма суб'єктами правовідносин – як органами державної влади, так і громадянами, з якими ці органи взаємодіють у межах мобілізаційної підготовки. Таким чином, в своїй єдності верховенство права та законність забезпечують передбачуваність, стабільність та високий рівень ефективності функціонування досліджуваного адміністративно-правового механізму. Окрім того, саме окреслені вище засади забезпечують формування та реалізацію всіх інших загальних та спеціальних принципів.

Ключові слова: принципи, принципи права, адміністративно-правовий механізм, мобілізаційна підготовка.

The relevance of the article lies in the fact that mobilization training is of key importance for ensuring national security, the state's defense capability and its ability to effectively respond to military threats, emergencies and other critical challenges. It covers the entire spectrum of measures aimed at early planning, organization and coordination of the efforts of all branches of government, sectors of the economy, security and defense forces, as well as society as a whole for the country's transition from a peaceful to a special mode of functioning. The implementation of mobilization training measures requires the construction of an effective administrative and legal mechanism, which is based on a system of starting points, initial ideas, that is, principles. The purpose of the article is to establish the scope and characterize the principles of the administrative and legal mechanism of mobilization training. The article proposes the author's definition of the concept of the principles of the administrative-legal mechanism of mobilization training. The specified principles are divided into: 1) general, that is, those that are inherent in the functioning of the administrative-legal mechanism, without reference to the sphere of public life: the rule of law, legality, efficiency and effectiveness, expediency, unity of purpose of the functioning of its elements; systematicity; 2) special, that is, those that are characteristic directly for the functioning of this mechanism exclusively within the framework of mobilization training, namely: a) the combination of publicity and transparency with the framework of state secrecy, conditioned by a special legal regime, in particular martial law; b) the admissibility of restrictions on rights, freedoms and interests; c) centralization and subordination; d) the priority of preventive functioning; e) targeting and individualization of management decisions. It was found that the rule of law implies that all activities in the studied area should be carried out not only exclusively within the legal field, but also by observing other social regulators, such as moral norms, legal customs, etc. In turn, legality implies the obligation to observe legal norms by all subjects of legal relations - both state authorities and citizens with whom these authorities interact within the framework of mobilization training. Thus, in their unity, the rule of law and legality ensure predictability, stability and a high level of efficiency of the functioning of the studied administrative and legal mechanism. In addition, it is the principles outlined above that ensure the formation and implementation of all other general and special principles.

Key words: principles, principles of law, administrative-legal mechanism, mobilization training.

Актуальність теми. Мобілізаційна підготовка має ключове значення для забезпечення національної безпеки, обороноздатності держави та її здатності ефективно реагувати на воєнні загрози, надзвичайні ситуації й інші критичні виклики. Вона охоплює весь спектр заходів, спрямованих на завчасне планування, організацію і координацію зусиль усіх гілок влади, секторів економіки, сил безпеки й оборони, а також суспільства в цілому для переходу країни з мирного на особливий режим функціонування. Реалізація заходів мобілізаційної підготовки вимагає побудови ефективного адміністративно-правового механізму, в основі якого лежить система відправних начал, вихідних ідей, тобто принципів.

Стан дослідження. Окремі елементи адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки у своїх наукових працях розглядали: С.Б. Булеца, О.І. Гриненко, О.П. Кутувий, О.Ю. Савинець, Ю.А. Шевчук, Є.Ю. Яков-

чук та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим залишається проблематика узагальнення принципів функціонування адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки.

Саме тому метою статті є встановити коло та надати характеристику принципам адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що під принципами адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки найбільш доцільно сукупність розчинених у нормах чинного законодавства відправних начал, вихідних ідей, ключових вимог, які лежать в основі функціонування такого механізму. Окрім того, саме принципи вказують на те, за якими напрямками досліджуваний адміністративно-правовий механізм повинен розвиватись. Зауважимо, що

в юридичній літературі відсутні наукові погляди стосовно принципів роботи такого механізму. Окремо слід вказати статтю ЗУ «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», відповідно до якої мобілізаційна підготовка та мобілізація здійснюються на основі таких принципів: «централізоване керівництво; завчасність; плановість; комплексність і погодженість; персональна відповідальність за виконання заходів щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації; додержання прав підприємств, установ і організацій та громадян; гарантована достатність; наукова обґрунтованість; фінансова забезпеченість» [1].

На нашу думку, принципи адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки найбільш доцільно поділити на дві великі групи: 1) загальні, тобто які властиві для функціонування адміністративно-правового механізму, без прив'язки до сфери суспільного життя: верховенство права, законності, ефективності та результативності, доцільності, єдності мети функціонування її елементів; системність; 2) спеціальні, тобто такі, що є характерними безпосередньо для функціонування цього механізму виключно в рамках мобілізаційної підготовки, а саме: а) поєднання публічності і прозорості з рамками державної таємниці, обумовленої особливим правовим режимом, зокрема воєнного стану; б) припустимості обмеження прав, свобод та інтересів; в) централізація та субординація; г) пріоритет превентивності функціонування; г) адресність та індивідуалізація управлінських рішень. Розглянемо більш детально кожен групу із виділених принципів.

Так, серед загальних принципів першочергову увагу слід приділити засадам верховенства права та законності. Конституційний Суд України у рішенні № 15-рп від 02 листопада 2004 зазначив: «Відповідно до частини першої статті 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права - це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його отождення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежували свободу та рівність особи. Справедливість - одна з основних -засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, -зокрема, в рівному юридичному маєш габі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. У сфері реалізації права справедливість проявляється, -зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення» [2; 3].

Із верховенством права тісно пов'язаний принцип законності. Взагалі, пише, В.А. Грабельников, законність - це містке і багатопланове явище, а тому, тому поширені численні визначення, що розкривають той чи інший аспект законності, той чи інший зв'язок її із соціальними процесами. Це і принцип діяльності державних органів, і своєрідний політико-правовий режим громадського життя, і суворі вимоги дотримання законів. Таким чином, законність - це сукупність різноманітних, але однопланових вимог, пов'язаних із відношенням до законів і втілення

їх у життя: вимоги точно і неухильно дотримувати закони усіма, кому вони адресовані; вимоги дотримувати ієрархії законів та інших нормативних актів - конституційний закон володіє вищою юридичною чинністю, закон Верховної Ради вище постанови уряду; вимоги того, щоб ніхто не міг скасувати закон, крім органу, що його видав (незаперечність закону) [4, с.141]. А.Б. Калюта зазначає, що принцип законності - це універсальний принцип, дія якого поширюється на всі сфери правового регулювання суспільних відносин. Законність, як принцип адміністративної діяльності державних органів, безпосередньо впливає з підзаконно-розпорядчого характеру цієї діяльності і полягає в тому, щоб державні органи виконували свої завдання та функції відповідно до чинного законодавства України [5, с.86-87].

Таким чином, верховенство права та законність є двома ключовими загальноправовими принципами, які лежать в основі функціонування всієї правової системи, в тому числі й адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки. Так, верховенство права передбачає, що вся діяльність у досліджуваній сфері має здійснюватися не тільки виключно в рамках правового поля, а й шляхом дотримання інших соціальних регуляторів, як-то норми моралі, правові звичаї, тощо. В свою чергу законність передбачає обов'язок дотримання правових норм усіма суб'єктами правовідносин - як органами державної влади, так і громадянами, з якими ці органи взаємодіють у межах мобілізаційної підготовки. Таким чином, в своїй єдності верховенство права та законність забезпечують передбачуваність, стабільність та високий рівень ефективності функціонування досліджуваного адміністративно-правового механізму. Окрім того, саме окреслені вище засади забезпечують формування та реалізацію всіх інших загальних та спеціальних принципів.

Далі варто вказати такі принципи, як ефективність та результативність. Л.В. Дікань вказує, що принцип ефективності передбачає пристосованість системи контролю до фінансової діяльності господарюючих суб'єктів і залежить від виконання контролюючими суб'єктами вимог: контроль має здійснюватися безперервно, регулярно, систематично; має бути своєчасним, якісним і повним, оперативним, дієвим, гласним і різнобічним [7, с.10]. Ефективність нерозривно пов'язана з результативністю, яка представляє собою максимізацію результату поставленого завдання, а також засіб визначення (вимірювання), за допомогою якого визначається стан, за якого витрачені ресурси приносять необхідний результат [8]. Отже, ефективність та результативність як принципи адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки, характеризують практичну спрямованість цього механізму, орієнтовану на досягнення конкретних, вимірюваних цілей у найоптимальніший спосіб. Так, ефективність полягає у раціональному використанні ресурсів (часових, людських, інституційних, економічних, тощо). Результативність же виражається у досягненні запланованих результатів, які відповідають визначеним цілям державної політики у сфері оборони та національної безпеки.

Ще одним загальноправовим принципом є засада доцільності. З правової точки зору «доцільність» - це завжди щось оптимальне, що відповідає якимсь конкретним умовам, обставинам, без врахування яких норма не буде досягати мети, споконвічно в неї закладеної. Її застосування повинне будуватися на основі доцільності як на одній з основних вимог, запропонованих безпосередньо до самого нормативного документа [9]. В розрізі ж представленої у роботі проблематики вказаний принцип орієнтований на те, щоб забезпечити оптимальну відповідність між заходами, що вживаються державними органами, та актуальними потребами. Окрім того, доцільність передбачає обґрунтованість управлінських рішень, що базуються на реальних загрозах, ресурсних можливостях, наявних ризиках та стратегічних пріоритетах.

Ще одним важливим загальним принципом є системність. П.Р. Рабинович пише, що системність – це закономірна, обов'язкова ознака об'єктивного права, її деформація, руйнування – аномалія, яка може звести нанівець його регулятивні можливості, перешкоджати очікуваному законодавцем соціальному результату [10, с.94]. Тож, системність як принцип адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки полягає в цілісному та узгодженому функціонуванні всіх елементів цього механізму, зокрема нормативної бази, органів державної влади, виконавчих структур та інститутів громадянського суспільства. Цей принцип забезпечує органічний взаємозв'язок і послідовність дій, спрямованих на досягнення єдиної мети.

Останній момент, якому ми приділимо увагу, – єдності мети функціонування її елементів. В розрізі представленій у роботі проблематики вказаний принцип полягає у тому, що всі елементи досліджуваного механізму повинні діяти узгоджено, з орієнтацією на досягнення єдиного стратегічного завдання: забезпечення готовності держави до мобілізації в умовах загроз. Така єдність забезпечує координацію зусиль, усунення дублювання повноважень та суперечностей між різними структурами, а також гарантує ефективне використання наявних ресурсів і засобів.

Таким чином, загальноправові принципи характеризують загальні засади функціонування адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки. Разом із тим більш змістовно сутність досліджуваного механізму розкривається у принципах спеціальних, до останніх, як вже зазначалось раніше, найбільш доцільно віднести:

а) поєднання публічності і прозорості з рамками державної таємниці, обумовленої особливим правовим режимом, зокрема воєнного стану. Сутність даного принципу, як вбачається, полягає у тому, що в рамках здійснення мобілізаційної підготовки діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, тощо, має бути відкритою, однак при цьому виключно в рамках, які не стосуються інформації з обмеженим доступом, розголос якої може зашкодити державному суверенітету та територіальній цілісності. А відтак, таке поєднання дозволить, з одного боку інформувати населення про дії держави тим самим підвищуючи рівень довіри до її органів; а з іншої сторони, – захистити стратегічно важливі дані;

б) припустимості обмеження прав, свобод та інтересів. Зміст вказаного принципу полягає у тому, що держава має право тимчасово звужувати окремі права громадян, якщо це обумовлено вимогами забезпечення обороноздатності, національної безпеки, тощо. Однак при цьому такі обмеження мають бути правомірними, пропорційними, обґрун-

тованими та запроваджуватись виключно відповідно до закону, з дотриманням принципу верховенства права.

в) централізація та субординація. Так, централізація – це концентрація прав прийняття рішення, зосередження владних повноважень на верхньому рівні управління. Централізація є реакцією організованої системи, спрямованої на запобігання перекручуванню інформації під час передачі її через усі рівні управління, вона полегшує вертикальну координацію – управлінські рішення делегуються зверху вниз, дозволяє використовувати досвід і краще розуміти цілі організації, які притаманні керівникам вищих рівнів управління, забезпечує сильне керівництво, оскільки влада концентрується на вершині організаційної структури [11, с.152]. В свою чергу субординація, пише А.В. Кулінська, – це відносини між одиницями спільноти, побудованої за ієрархічним принципом. Характерними особливостями субординації є: чітка підпорядкованість; перевага при прийнятті управлінських рішень керівників; можливість втручання в повсякденну оперативну діяльність підлеглих; надання відповідних директив [12, с.50]. Тож, сутність централізації та координації виявляється у тому, що у чіткому підпорядкуванні суб'єктів мобілізаційної підготовки вертикально, що в свою чергу забезпечує єдність дій, оперативність реагування та узгодженість рішень на всіх ланках.

г) пріоритет превентивності функціонування. Відповідно до даного принципу мобілізаційна підготовка, перш за все, має бути орієнтована, перш за все на запобігання кризовим ситуаціям, а не лише на реагування на них після їх виникнення;

г) адресність та індивідуалізація управлінських рішень. Відповідно до даного принципу, рішення, які приймаються у процесі здійснення мобілізаційної підготовки, повинні точно відповідати умовам, обставинам та нагальним потребам. Це в свою чергу забезпечує обґрунтованість, доцільність і ефективність дій, дозволяючи врахувати особливості кожної ситуації, уникнути шаблонного підходу та досягти максимальної результативності, тощо.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз дає змогу дійти до висновку, що саме окреслені вище принципи адміністративно-правового механізму мобілізаційної підготовки найбільш змістовно характеризують не тільки практичний бік функціонування даного механізму, а й відображають її ідейне підґрунтя та напрями подальшого розвитку. Нажаль, на сьогодні вказані категорії не віднайшли належного законодавчого закріплення, що є суттєвою прогалиною, як на теоретичному, так і практичному рівнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12/conv#Text>
2. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-пн/2004. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>
3. Трихліб К. А. Верховенство права: сучасні інтерпретації. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: *Юридичні науки*. 2013. Т. 26 (65). № 2-1. Ч. 1. С. 152-163.
4. Грабельников В.А. Організація охорони громадського порядку в санаторно-курортних та інших зонах відпочинку громадян: дис... канд. юрид. наук. Київ: Національний аграрний університет. 2007. 202 с.
5. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2007. 198 с.
6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/conv#Text>
7. Дікань Л.В. Принципи фінансового контролю як основа теорії фінансового контролю. *Економіка розвитку*. 2010. № 4 (56). С. 8–10.
8. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : дис... канд. наук : 12.00.07; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України К., 2009. 208 с.
9. Балобанова Д. О. Теорія криміналізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2007. 200 с.
10. Рабинович П.Р. Основи загальної теорії права та держави. К.: Юрінком, 1994. 389 с.
11. Новіков Б. В., Сініюк Г. Ф., Круш П. В. Основи адміністративного менеджменту: навч. посіб. К. Центр навчальної літератури, 2004. 560 с.
12. Кулінська А. В. Фінансово-кредитний механізм державного управління невиноробничою сферою (на прикладі туристичної галузі України) [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02; Донецьк. держ. ун.-т упр. Донецьк, 2009. 219 с.