

ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МОБІЛІЗАЦІЇ

У даній науковій статті здійснено аналіз адміністративно-правового регулювання мобілізації в Україні. Автором визначено недоліки даного регулювання та запропоновано кроки щодо підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації. Визначено, що ефективність адміністративно-правового регулювання мобілізації – це результат, що виникає від застосування заходів, що затверджені нормативно-правовими актами, у зв'язку з введенням надзвичайного чи військового стану всередині країни або за її межами, для переведення економіки, Збройних сил України, військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а також виконання громадянами України свого конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України.

Ключові слова: мобілізація, публічна адміністрація, ефективність, адміністративно-правове регулювання.

В данной научной статье осуществлен анализ административно-правового регулирования мобилизации в Украине. Автором определены недостатки данного регулирования и предложены шаги по повышению эффективности административно-правового регулирования мобилизации. Определено, что эффективность административно-правового регулирования мобилизации – это результат, возникающий от применения мер, утвержденных нормативно-правовыми актами, в связи с введением чрезвычайного или военного положения внутри страны или за ее пределами, для перевода экономики, Вооруженных сил Украины, воинских формирований, сил гражданской защиты, предприятий, учреждений и организаций на функционирование в условиях особого периода, а также выполнение гражданами Украины своего конституционного долга защиты Отечества, независимости и территориальной целостности Украины.

Ключевые слова: мобилизация, публичная администрация, эффективность, административно-правовое регулирование.

In this scientific article an analysis of the administrative and legal regulation of mobilization in Ukraine is carried out. The author defines the shortcomings of this regulation and proposes steps to increase the efficiency of administrative and legal regulation of mobilization. It is determined that the effectiveness of the administrative-legal regulation of mobilization is the result of the application of measures approved by regulatory acts in connection with the introduction of an emergency or military state inside or outside the country, for the transfer of the economy, the Armed Forces of Ukraine, military formations, civil defense forces, enterprises, institutions and organizations for functioning in a special period, as well as the fulfillment by Ukraine's citizens of their constitutional duty to protect the Fatherland, not dependence and territorial integrity of Ukraine.

Key words: mobilization, public administration, efficiency, administrative and legal regulation.

Вступ. Ефективність публічного адміністрування публічної адміністрації в різних сферах та інститутах визначається, по-перше, соціально-політичними результатами та величиною економічного ефекту від зазначеної діяльності, що базується на таких показниках ефективності, як

© ІВАНЧЕНКО В.А. – здобувач (Науково дослідна лабораторія проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України)

оцінювання запроваджених технологій та процедур, що коригуються відповідно до отриманих даних ефективності та результату.

Для отримання якісного результату оцінки діяльності необхідно постійно проводити оцінку ефективності діяльності публічної адміністрації її структурних підрозділів та безпосередньо державних службовців, посадових та службових осіб. На оцінку ефективності впливають стандарти (нормативи та процедури) ефективності; вимірювання показників ефективності; порівняння фактичного стану ефективності з вимогами цих стандартів. Характеристика ефективності органів публічної адміністрації багатовимірна і залежить від цілей, сформульованих суб'єктом оцінювання. При цьому, застосовуючи ту чи іншу технологію оцінювання ефективності, необхідно чітко виділити: 1) суб'єкт оцінювання (його позицію, цільові та ціннісні орієнтири); 2) об'єкт оцінювання (ним може стати вся система управління або окремих її елементів, наприклад, сфера діяльності – процес, результат чи наслідки; структурно-інституціональний аспект, кадри); 3) інструментарій ефективності (моделі, аспекти, види і технології оцінки ефективності) [1].

Постановка завдання. Метою написання даної статті є здійснення аналізу адміністративно-правового регулювання мобілізації в Україні, а також визначення недоліків даного регулювання та запропонування кроків щодо підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації.

Виклад основного матеріалу. У теорії управління існують загальні критерії, такі як економічність, ефективність та результативність, оцінювання ефективності базується на підготовці оцінювання ефективності, що спирається на оцінки, специфіку прояву управлінської діяльності, що обов'язково враховується при встановленні якості управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. Показник ефективності – це певна шкала, що дозволяє порівняти фактичну діяльність публічної адміністрації та її посадових (службових) осіб, відповідно до бажаного і наявного результату, діяльності суб'єктів у різні часові періоди; діяльність різних органів, установ та інституцій у порівнянні один з одним.

Серед основних вимог, що пред'являються до критеріїв оцінки, можна виділити такі: 1) критерії повинні вести до здійснення завдань оцінки і охоплювати всі виявлені проблеми; 2) критерії повинні бути досить конкретні з тим, щоб можна було здійснити оцінку на практиці; 3) критерії повинні підкріплюватися відповідними доводами та / або надходити з авторитетних джерел. Крім того, критерії, які використовуються для оцінки діяльності публічної адміністрації, мають бути узгоджені між собою, а також із тими критеріями, які використовувалися в попередніх оцінках [2, с. 46].

Таким чином, **ефективність діяльності публічної адміністрації** – це кількісно-якісні показники, котрі виникають у результаті реалізації владних повноважень компетентних суб'єктів, що діють від імені держави, а також надають публічні послуги населенню, і відображають обсяг реалізації цілей, покладених в основу публічно-правових зобов'язань.

Публічна адміністрація реалізує власну компетенцію шляхом адміністративно-правового регулювання певних інститутів, суспільних відносин, адміністративних послуг.

Ефективність адміністративно-правового регулювання – це міра досягнення очікуваного результату правового регулювання, тобто співвідношення між установленим метою правового регулювання суспільних відносин і реальними результатами. Це оптимальний захід цілеспрямованого впливу адміністративно-правових норм на адміністративно-правові відносини, тобто досягнення мети – одержання передбачувальних і бажаних для творця правових норм результатів їх здійснення. Визначення ефективності адміністративно-правового регулювання передбачає: 1) установлення чинників, що її забезпечують; 2) з'ясування засобів і способів, за допомогою яких (ефективність) забезпечується. Юридичні чинники, від яких залежить ефективність правового регулювання, діляться на три групи: стан нормативно-правової основи, її досконалість; стан правозастосовної діяльності, її якість; стан правової свідомості і культури суспільства [3, с. 457].

На підставі викладеного розглянемо зміст та особливості ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації в Україні.

Відповідно до зазначеного необхідно зауважити, що **нормативно-правова основа**, якою урегульовано інститут мобілізації, є досить об'ємною, несистемною і має значні протиріччя, оскільки складалася в різний час ставлення до потреб мобілізації державою, впливу традицій та досвіду радянської доби, сучасного стану діючої військової операції, що має ознаки військових дій, різкої зміни вектору України на користь досвіду НАТО тощо.

Наприклад, у законодавстві визначено поняття «особливий період» відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», а також «Положення про проходжен-

ня громадянами України військової служби в Збройних Силах України», затвердженого указом Президента України, та поняття «мобілізація», визначене Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», зміст яких протиріч між собою, особливо це стосується питання порядку проходження військової служби та як цей порядок змінюється під час введення особливого періоду, зміни правового статусу суб'єкта після закінчення строку контракту військовослужбовцем. Така проблема виникає на підставі того, що в державі не встановлено стан особливого періоду, саме тому на них не розповсюджуються процедурні особливості щодо розірвання контракту про проходження військової служби у Збройних Силах України та звільнення від проходження служби. У той же час виконуючий обов'язки начальника Головного управління оборонного та мобілізаційного планування Генерального штабу Збройних Сил України, посилаючись на Закон України «Про часткову мобілізацію» від 17 березня 2014 р. № 303/2014, доводить, що в країні діє особливий стан, і лише Президент України після стабілізації на сході України може його скасувати. Отже, з невизначеністю терміну «особливий період» утримується правова колізія про те, що раніше укладені контракти, а також ті, які закінчуються зараз, в особливий період, автоматично продовжуються до закінчення особливого періоду або до оголошення демобілізації. Але «оголошення демобілізації» – це спеціальний указ Президента, в якому має бути зазначено, що звільненню зі служби підлягають власне військові-контрактники.

Разом із тим за законодавством України мобілізація є комплекс заходів, здійснюваних, серед іншого, з метою переведення Збройних Сил України на організацію і штати воєнного часу. Отже, закінчення періоду мобілізації не є самостійною підставою для припинення особливого періоду [4, с. 106].

В українському законодавстві мають іще ряд недоліків, які полягають у тому, що мобілізований, не бажаючи брати повістку, не несе жодної кримінальної відповідальності. У даному випадку можна скласти лише протокол про адміністративне правопорушення щодо порушення правил військового обліку. Штрафи за такі порушення, відповідно до ст. 210 Кодексу України про адміністративні правопорушення, надзвичайно «демократичні», тому на практиці відбувається зловживання з боку осіб, яким вручають повістки на мобілізацію. Також на практиці проблемним видається питання щодо процедури тимчасової переїзду військовозобов'язаних в іншу адміністративно-територіальну одиницю України в сучасних умовах, в умовах мобілізації [5, с. 121].

Досить несприятливим є те, що на сьогодні досі використовується термінологія, щодо якої в Україні відбувається антитерористична операція, яка урегульована, зокрема, Законом України «Про боротьбу із тероризмом», що не поєднується з поняттям «військові дії». Саме тому в зоні антитерористичної операції не воюють, а протидіють терористам.

Тобто невизначеність правового статусу діяльності, суб'єктів, що виконують завдання, приводить до безлічі правових колізій, судових тяжб, що не мають закінчення.

Щодо **плану правозастосовної діяльності** необхідно зазначити наступне. Сучасний аналіз даної діяльності держави має значні прогалини та недоліки, і зрозуміло, що держава не зможе забезпечувати в повному об'ємі вимоги та потреби Збройних сил України інших військових формувань, що передбачені мобілізаційними планами, встановленими приписами держави. Саме тому для реалізації мобілізаційних планів залучають підприємства та установи приватного сектору економіки. По-перше, на них покладається реалізація персонального мобілізаційного плану, що є комплексним елементом загального мобілізаційного плану. Наприклад, заготівля сільськогосподарської сировини з перспективою її подальшої поставки для потреб Збройних Сил України та інших військових формувань. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» встановлює, що мобілізаційним завданням (замовленням) є окремі вимоги мобілізаційного плану щодо номенклатури, обсягів виробництва необхідної продукції, утворення і підготовки до розгортання спеціальних формувань, а також затверджені в установленому порядку першочергові заходи мобілізаційної підготовки, які доводяться для виконання до центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. До підприємств, установ і організацій, що залучаються до виконання мобілізаційних завдань (замовлень), мобілізаційні завдання (замовлення) доводяться на підставі затверджених основних показників мобілізаційного плану і договорів (контрактів), що укладаються в порядку (ст. 1 вказаного Закону) [6]. У той же час ст. 16 даного нормативного акту вказано, що підприємства, установи і організації здійснюють на договірних засадах виробництво і поставки Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, та правоохоронним органам продукції, виконують інші роботи, надають комунально-побутові та інші послуги, що не належать до державного оборонного замовлення; створюють та утримують мобілізаційні потужності, створюють і зберігають

мобілізаційний резерв матеріально-технічних і сировинних ресурсів згідно з мобілізаційними завданнями (замовленнями); не можуть відмовлятися від укладання договорів (контрактів) на виконання мобілізаційних завдань (замовлень), якщо їх можливості з урахуванням мобілізаційного розгортання та переданих їм матеріально-фінансових ресурсів дають змогу виконати ці мобілізаційні завдання (замовлення) [6].

На підставі встановлених мобілізаційних завдань, що реалізуються шляхом державних замовлень, підприємства та установи-виробники поставляють комплектуючі вироби, матеріально-технічні засоби, сировину. Зазначені відносини є дуже важливими для забезпечення мобілізації, але законодавець не приділяє їм уваги щодо правової регламентації, що надто сильно обмежує права та законні інтереси юридичних осіб приватного права.

По-перше, незрозумілою є процедура вибору виконавця замовлення.

По-друге, мобілізаційні замовлення, підстави саме цих видів, кількість, порядок відвантаження тощо мають фрагментальний характер.

По-третє, не встановлено процедури оцінки та оплати товару мобілізаційних завдань. Тут порушуються цивільно-правові правовідносини, виникають проблеми з виконанням законодавства щодо непорушності прав власності, навіть у процесі мобілізації. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їхньої вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

По-четверте, не визначено, як правильно встановлювати мобілізаційні завдання військовими комісаріатами, органами місцевого самоврядування.

По-п'яте, відсутня чітка система розрахунків мобілізаційних обсягів поставки продуктів харчування та вибору суб'єктів комплексної реалізації такої продукції, наприклад, одночасно продукції тваринництва та рослинництва, овочевої продукції. Така ситуація створює широке підґрунтя для різного роду зловживань із боку публічної адміністрації та порушень прав та інтересів юридичних осіб приватного права.

Отже, ефективність прану правозастосовної діяльності можливо підвищити лише у випадку систематизації та чіткої регламентації мобілізаційних замовлень (завдань). А саме щодо розробки та затвердження типової форми контракту на виконання мобілізаційних замовлень (завдань), фінансових розрахунків щодо визначення ціни на відповідні товари, роботи, послуги, розроблення та затвердження критеріїв для відбору виконавців тощо. Запровадити та затвердити систему норм, якими будуть захищені юридичних осіб приватного права, що виконують мобілізаційні завдання. Розроблення відповідних правових механізмів для більш ефективного досягнення цілей мобілізації.

Щодо ефективності стану правової свідомості і культури суспільства до мобілізації необхідно відмітити наступне.

Україна сьогодні зі зброєю в руках виборює своє право на незалежність, суверенітет й територіальну цілісність, твердо обравши європейський вектор подальшого розвитку. Російська Федерація (РФ), поправши міжнародні гарантії 1994 року, анексувала Крим та підступно розв'язала кровопролитне протистояння на сході України. Незважаючи на Мінські домовленості від 05 вересня 2014 р. та 12 лютого 2015 р., Російська Федерація намагається реалізувати свої плани як у формі продовження «гібридної війни», так і відкритої агресії з масованим застосуванням військової сили. У цих умовах велике значення має ідеологічне виховання громадян України, досягнення й підтримання в них високого морального духу. Зразки мужності, героїзму, самопожертви наших воїнів у зоні антитерористичної операції (АТО) є свідченнями незламності волі до перемоги над ворогом [7, с. 465].

Треба також наголосити на тому, що антитерористична операція (АТО) за формою та по суті не дозволяє проводити координацію масштабних заходів із бойового застосування частин і підрозділів органів сектору безпеки і оборони. Це вимагає щонайменше законодавчого розширення рамок АТО, повноважень частин та підрозділів органів сектору безпеки і оборони, військовослужбовців під час виконання цих завдань або запровадження воєнного стану в районі проведення операції.

Значною проблемою є відсутність на рівні держави скоординованої роботи з боротьби з інформаційною агресією та інформування суспільства і міжнародної спільноти щодо завдань та результатів проведення АТО.

Сектор безпеки і оборони держави запізнюється з адекватним реагуванням на сучасні виклики, виявленням загроз національній безпеці та їх упередженням, що створює небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

Відсутність достатнього рівня внутрішньої колективної ідентичності України, політичної волі національної еліти та ігнорування владою політико-економічних результатів аналізу з питань забезпечення безпеки держави, зокрема щодо пріоритетних напрямів її розвитку, матеріально-фінансових потреб на розвиток Збройних Сил України та інших складових частин сектору безпеки і оборони, а також корупція і кадровий безлад, безвідповідальність та відсутність правонаступництва в оборонному будівництві призвели до критичного ослаблення обороноздатності держави, створили умови для посягань на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, зокрема територіальних претензій із боку Російської Федерації [8, с. 27].

В умовах проведення АТО на сході України та нових геополітичних реалій невідкладними завданнями державної ваги є: вжиття системних заходів щодо радикального поліпшення стану справ у сферах оборони і національної безпеки, налагодження діяльності оборонно-промислового комплексу держави, першочергове забезпечення потреб органів сектору безпеки і оборони в матеріально-технічних, фінансових ресурсах, озброєнні та військовій техніці, посилення соціального захисту учасників АТО та членів сімей тих із них, хто віддав своє життя, відстоюючи суверенітет, незалежність і територіальну цілісність України, проведення зрозумілої для суспільства, відкритої і чесної кадрової політики [8, с. 29].

Невжиття зазначених заходів приведе до ускладнення деескалації конфлікту, оскільки саме в центральній владі відсутній на сьогодні реальний пакет пропозицій щодо політичного врегулювання ситуації. Невизначеність майбутнього зберігається. Розгубленість населення та його дезорієнтація, втрати серед мирних громадян, ідеологічна дихотомія, відсутність достатньої інформації про події суттєво ускладнюють стабілізаційні процеси. Головний ризик полягає в тому, що навіть у разі успіху військових дій населення Донбасу буде орієнтоване на автономістські ідеї та збереження негативного ставлення до дій центральної влади. Виходом із ситуації може стати докорінна трансформація заходів з деескалації конфлікту. Зокрема, плани АТО, військові дії повинні плануватись та здійснюватись у пакеті із заходами, які спрямовані на відновлення органів влади та правопорядку у кожному із населених пунктів Донецької та Луганської області. По суті, до проведення позачергових виборів до місцевих органів влади в регіонах влада в більшості населених пунктів повинна перейти до тимчасових адміністрацій/комендантів, які будуть призначатися після «зачистки» населених пунктів від бойовиків та представників самопроголошених республік. Успіх заходів значною мірою залежатиме від спроможності центральної влади забезпечити охорону державного кордону з Російською Федерацією (аж до зведення інженерних споруд з метою повного перекриття каналів проникнення в Україну найманців, постачання зброї тощо) [9].

Висновки. Отже, стан ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації сьогодні має досить багато чинників, котрі повинні бути затверджені у відповідних нормативно-правових актах:

1. Мобілізація буде мати ефективні наслідки на підставі чітко встановленого державою плану призову – військові аналітики повинні чітко встановити потреби тої чи іншої військової частини у кваліфікованих спеціалістів відповідного фахового рівня, військового наявного досвіду призовників.

2. План мобілізації неефективний без створення системи обліку призовників. Мобілізаційна система обліку повинна мати такий вигляд: Національна система обліку – військові комісаріати – Мобілізаційний центр Збройних Сил України – навчальні центри Збройних Сил України – кінцевий пункт: військова частина.

3. Військові комісари, призначені Генеральний штабом, на жаль, масово заражені корупцією та некомпетентністю. Немає контролю за роботою військових комісарів. Відсутній контроль якості призовного матеріалу. Генеральний штаб приховує об'єктивні дані щодо випадків порушення військової дисципліни. Не висвітлюється реальна статистика випадків пияцтва та інших грубих порушень. Відповідно, потрібно негайно запроваджувати інспекції з оцінки якості роботи військомів.

4. Міністерство оборони України повинно затвердити пріоритети комплектування військових частин, які призначаються для бойових дій у першій лінії, на передовій. Щоб найкращі кадри з конкретних спеціальностей ішли для комплектування в ті частини, де потрібно забезпечити найвищий рівень бойової готовності.

5. Україна потребує створення професійного ядра в армії, і насамперед, в ударних бойових з'єднаннях. Для цього мінімальна зарплата солдата має становити, навіть без направлення в зону АТО, 1000 дол., сержанта – 1500, офіцера – 2500 дол.

Список використаних джерел:

1. Короткий курс лекцій із дисципліни «Система державного і муніципального управління». URL: https://studme.com.ua/158407208679/ekonomika/sistema_gosudarstvennogo_i_munitsipalnogo_upravleniya.htm.
2. Белоусова О.С. Актуальні питання процесу оцінки ефективності та якості в системі державного управління України. Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». 2014. № 2. С. 43–49.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Харків: Консум., 2001. 656 с.
4. Алябов Е. Деякі питання правового регулювання проходження військової служби у збройних силах України в особливий період. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 6. С. 104–107.
5. Братковський В.М. Проблемні питання правового регулювання порушення процедури військового обліку військовозобов'язаними у процесі мобілізації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. № 39. С. 120–124.
6. Про мобілізацію та мобілізаційну підготовку: Закон України від 21.10.1993 № 3543-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993 р. № 44. Ст. 416.
7. Радзіковський С.А., Дзюбенко Ю.А. Деякі аспекти ефективності ідеологічного виховання військовослужбовців. URL: <http://www.hups.mil.gov.ua/assets/doc/science/conference/12/section20.pdf>.
8. Методичні матеріали з воєнно-ідеологічної підготовки особового складу збройних сил України на 2015 навчальний рік. URL: http://mil.univ.kiev.ua/files/67_1074163600.doc.
9. Єрмолаєв А, Маркеева О., Потапенко В., Денисенко С., Щербина В. Збройний конфлікт на Донбасі: оцінки, пропозиції, сценарії подолання. URL: <http://newukraineinstitute.org/staff>.