

УДК 35.08(477)

Я.І. ЄВСЮКОВА, Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ

МОБІЛІЗАЦІЙНА ПІДГОТОВКА ТА МОБІЛІЗАЦІЯ: УКРАЇНСЬКА ТА ЗАРУБІЖНА МОДЕЛЬ

Ключові слова: воєнний стан, воєнний час, мобілізаційна підготовка, мобілізація, мирний час, оборона

Особливе місце в адміністративно-політичній сфері державного управління посідають мобілізаційна підготовка та мобілізація, а також сили охорони правопорядку, які відповідальні за її організацію. Звичайно термін «мобілізація» (від лат. mobilis – рухомий) визначається як: 1) активізація та концентрація внутрішніх сил індивіда чи соціальної групи на виконання певних завдань; 2) спрямований процес активізації мас з метою вирішення надзвичайних політичних, військових, економічних та інших цілей; 3) переведення збройних сил держави у стан бойової готовності; призив військовозобов'язаних запасу на дійсну службу [1].

Під службово-бойовою діяльністю сил охорони правопорядку розуміється окремий вид правоохоронної діяльності, що проводиться за певними принципами з метою забезпечення внутрішньої безпеки держави і полягає у виконанні правоохоронних завдань переважно через їх службову діяльність правоохоронними методами, а у разі загострення обстановки – й військовими методами. Одним із завдань зазначеної діяльності є також мобілізаційна підготовка та мобілізація.

Окремі питання діяльності органів державної влади, військових формувань і правоохоронних органів за надзвичайних умов та в особливий період висвітлені у наукових працях О.М. Бандурки, Ю.В. Дубка, В.М. Комарницького, С.О. Кузніченка, О.О. Пашенка,

О.Ю. Синявської, А.С. Спаського, О.М. Хіміч та інших. Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку розглядалась у роботах В.Ю. Богдановича, І.О. Кириченка, В.В. Крутова, О.М. Крюкова, В.К. Майбороди, О.М. Морозова, О.П. Снігерьова, О.В. Тімченка, О.М. Шмакова тощо. Втім, незважаючи на значний науковий інтерес до зазначених аспектів, питання щодо висвітлення поняття та сутності мобілізаційної підготовки та мобілізації як складової службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку ще не знайшли належного відбиття в юридичній літературі. Тому метою статті є аналіз понять, принципів та специфіки мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні та в країнах Співдружності Незалежних Держав, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства в цій сфері. Новизна роботи міститься в аналізі сутності мобілізаційної підготовки та мобілізації як основних категорій службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку.

Правовою основою мобілізацією та мобілізаційної підготовки в Україні є Конституція України [2], Закони України «Про оборону України» [3], «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [4] тощо, акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України з питань мобілізаційної підготовки та видані відповідно до них нормативно-правові акти.

Зміна орієнтирів державного управління безпосередньо впливає на його функції, методи та форми. У свою чергу, функції, методи та форми державного управління вказують на його цільові установки, характер і зміст. П.31 ст.85 Конституції України [2] до повноважень Верховної Ради України відносить затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про загальну або часткову мобілізацію; п.20 ст.106 закріплює, що Президент України 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, не-

безпеки державній незалежності України.

Згідно зі ст.3 Закону України «Про оборону» [3], підготовка держави до оборони в мирний час включає: підготовку і підтримання на належному рівні боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони держави, планування їх застосування; створення сприятливих умов для мобілізаційного розгортання галузей національної економіки з метою виробництва озброєння, військової техніки і майна в необхідних обсягах. Ст.4 зазначеного Закону встановлює, що у разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію.

Кабінет Міністрів України здійснює заходи з мобілізаційної підготовки та мобілізації, створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів, інших резервів для забезпечення потреб оборони держави. До основних напрямів діяльності Управління оборонно-мобілізаційної роботи Секретаріату Кабінету Міністрів України (сектору мобілізаційної роботи) також відносяться мобілізаційна підготовка та мобілізація [5]. Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку Збройних Сил України до здійснення покладених на них функцій і завдань (ст.10 [3]).

Генеральний штаб Збройних Сил України здійснює контроль за станом бойової та мобілізаційної готовності і боєздатності органів управління, з'єднань, частин, установ і організацій військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів, призначених для підпорядкування органам військового управління в особливий період та для виконання завдань територіальної оборони. Останні беруть безпосередню участь у підготовці громадян України до військової служби, в тому числі допризовній підготовці молоді, підготовці призовників з військово-технічних спеціаль-

ностей, забезпеченні призову на строкову службу, навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори і під час мобілізації, а також у військово-патріотичному вихованні громадян України.

Міністерства, центральні та інші органи виконавчої влади у взаємодії з Міністерством оборони України у межах своїх повноважень планують, організують і контролюють виконання заходів з мобілізаційної підготовки відповідних органів управління, установ, організацій і підприємств усіх форм власності відповідних галузей національної економіки, створюють і утримують визначені Кабінетом Міністрів України резерви матеріальних і фінансових ресурсів.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, забезпечуючи на відповідній території виконання підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, посадовими особами і громадянами Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з питань оборони, виконують передбачені законодавством заходи щодо мобілізаційної підготовки та проведення мобілізації на відповідній території, у тому числі здійснення контролю за станом мобілізаційної готовності підприємств, установ та організацій, що є об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах і перебувають в управлінні районних і обласних рад або належать до майна Автономної Республіки Крим чи підприємств, установ та організацій усіх форм власності, які в установленому порядку залучаються ними до виконання мобілізаційних завдань (замовлень).

На виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи покладено широке коло повноважень у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Останні забезпечують організацію та участь у здійсненні на відповідній території заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, територіальною обороною та цивільним за-

хистом; бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час; проведення мобілізації людських, транспортних та інших ресурсів в особливий період.

У свою чергу підприємства, установи та організації та їх посадові особи створюють і підтримують у готовності мобілізаційні потужності, зберігають матеріальні цінності мобілізаційного резерву, а також здійснюють згідно із законодавством заходи щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [4] встановлює правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, визначає засади організації цієї роботи, повноваження органів місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, повноваження і відповідальність посадових осіб та обов'язки громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів. У ст.1 зазначеного Закону мобілізаційну підготовку визначено як комплекс організаційних, політичних, економічних, фінансових, соціальних, правових та інших заходів, які здійснюються в мирний час з метою підготовки національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до Законів України військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій до своєчасного й організованого проведення мобілізації та задоволення потреб оборони держави і захисту її території від можливої агресії, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період.

Під мобілізацією розуміється комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу. При

цьому встановлено, що мобілізація може бути загальною або частковою та проводиться відкрито чи приховано. 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 (ст.3 ч.2 [4]).

Указом Президента України від 15.06.2004 р. № 648/2004 [6] встановлено, що в загрозовий період та у разі початку війни (збройного конфлікту) до основних складових забезпечення воєнної безпеки України відноситься проведення загальної або часткової мобілізації, а до основних завдань Збройних Сил України у мирний час – підтримання військ (сил) у постійній бойовій і мобілізаційній готовності; проведення заходів з оперативної, бойової, мобілізаційної та гуманітарної підготовки військ (сил) до виконання завдань за призначенням; участь у створенні, підготовці та накопиченні мобілізаційних ресурсів і непорушного запасу та ін.

Типове положення про мобілізаційний підрозділ органу державної влади, іншого державного органу [7] передбачає, що зазначений підрозділ є самостійним структурним підрозділом у складі центрального апарату такого органу, який утворюється керівником цього органу та підпорядковується йому безпосередньо. Основними завданнями мобілізаційного підрозділу є організація заходів з мобілізаційної підготовки та мобілізації і контроль за їх здійсненням у відповідній сфері управління, галузі національної економіки чи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Що стосується зарубіжного законодавства, то Конституція Литовської Республіки [8] надає право Сейму запроваджувати пряме правління, воєнний та надзвичайний стан, оголошувати мобілізацію та прийняття рішення про застосування збройних сил (п.20

ст.67); Президент Республіки у випадку збройного нападу, що представляє загрозу суверенітету або територіальної цілісності держави, приймає рішення про захист від збройної агресії, про введення воєнного стану, а також мобілізації та надає ці рішення для затвердження на найближче засідання Сейму (п.16 ст.84).

Важливе значення щодо захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах мобілізації приділяється в Конституції Азербайджанської Республіки [9]. Так, при оголошенні війни, воєнного та надзвичайного стану, а також мобілізації реалізація прав і свобод людини і громадянина може бути частково й тимчасово обмежена з урахуванням міжнародних зобов'язань Азербайджанської Республіки (ч.3 ст.71). При цьому про права і свободи, реалізація яких обмежується, завчасно оголошується населенню. Крім того, до повноважень Президента відноситься оголошення загальної або часткової мобілізації, а також демобілізації (п.25 ст.109).

Конституція Республіки Узбекистан [10] відносить до спільного ведення Законодавчої палати й Сенату Олій Мажліса затвердження указів Президента про оголошення загальної чи часткової мобілізації, про введення, продовження та припинення дії надзвичайного стану (п.19 ст.78).

Відповідно до ст.1 Закону Республіки Білорусь «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [11], мобілізаційна підготовка є системою заходів, що вживаються в мирний час з метою підготовки економіки Республіки Білорусь, державних органів, Збройних Сил Республіки Білорусь, а також спеціальних формувань, що створюються міністерствами та іншими республіканськими органами державного управління з метою захисту суверенітету й територіальної цілісності Республіки Білорусь та задоволення потреб держави й нужд населення у воєнний час. Що стосується мобілізації, то під нею розуміється комплекс заходів щодо переведення економіки Республіки Білорусь і державних органів на роботу в умовах воєнного часу, а

також комплекс заходів воєнної мобілізації. Законодавством передбачено, що мобілізація може бути повною або частковою. Основних принципів мобілізаційної підготовки й мобілізації значно менше, аніж в національному законодавстві, а саме: централізоване керівництво; завчасність, плановість і контроль; комплексність і погодженість. Крім того, Військова доктрина [12] стверджує, що воєнна безпека держави повинна забезпечуватися як в мирний час, так і в умовах загострення воєнно-політичної обстановки. Для цього Республіка Білорусь планує та здійснює комплекс заходів, направлених на зміцнення й ефективне функціонування механізму збройного захисту держави, зокрема «визначення оптимальної чисельності та озброєння Збройних Сил, інших військ і військових формувань..., створення бази їх мобілізаційного розгортання з введенням воєнного стану...», «вдосконалення комплексу заходів із забезпечення безпеки, виховання усвідомленого відношення громадян до захисту держави». Завчасна підготовка Збройних Сил, інших військ і військових формувань до відбиття нападу проводиться в мирний час, служить основою обороноздатності держави й включає вдосконалення системи підготовки резерву й матеріальної бази мобілізаційного розгортання військ (сил). До основних завдань Збройних Сил у мирний час віднесено: підтримання бойового потенціалу, бойової і мобілізаційної готовності військ (сил) на рівні, що забезпечує відбиття нападу локального масштабу; всебічна підготовка до проведення військової мобілізації; повне виконання програм і планів оперативної, бойової і мобілізаційної підготовки тощо.

Згідно положень ст.1 Закону Республіки Казахстан «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [13], мобілізація – це комплекс загальнодержавних заходів, пов'язаних з переведенням державних органів, організацій, Збройних Сил, інших військ і військових формувань, населення, території та економіки Республіки Казахстан на режим воєнного стану (загальна мобілізація) або якої-небудь

їх часті (часткова мобілізація). Мобілізаційна підготовка визначається як комплекс заходів, які проводяться в мирний час і направлені на стійке управління державою в воєнний час, організоване переведення економіки країни на забезпечення потреб Збройних Сил, інших військ і військових формувань, населення Республіки Казахстан, збройний захист й оборону країни, забезпечення функціонування адміністративно-територіальних одиниць у період мобілізації, воєнний стан та воєнний час. До основних принципів мобілізаційної підготовки та мобілізації віднесені: 1) обов'язковість проведення мобілізаційної підготовки; 2) централізоване керівництво організацією та проведенням запланованих заходів; 3) завчасність, плановість і забезпеченість заходів, що плануються; 4) комплексність та узгодженість галузевих і територіальних заходів; 5) постійний контроль за організацією та проведенням заходів (ст.3 [13]).

За ст.3 Закону Республіки Вірменія «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [14], мобілізаційна підготовка визначена як система заходів, які здійснюються в мирний час у Збройних Силах та інших військах, державних органах та органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах, організаціях, що має на меті підготовку республіки та її адміністративно-територіальних одиниць до захисту від збройного нападу, задоволення потреб економіки й населення під час війни. Мобілізація – це система заходів з переведення роботи державних органів та органів місцевого самоврядування, організацій в режим роботи при воєнному стані, Збройних Сил та інших військ на організацію та склад воєнного часу. Мобілізацію в Республіці Вірменія може оголосити Президент Республіки після оголошення воєнного стану. Мобілізацію припиняє Президент Республіки після усунення підстав для оголошення мобілізації.

Федеральний закон Російської Федерації «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію в Російській Федерації» [15] здійснює правове регулювання у сфері мобілізаційної

підготовки та мобілізації, встановлює права, обов'язки й відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також організацій незалежно від форм власності та їх посадових осіб, громадян Російської Федерації у цій сфері. Парламент намагався найбільш повно визначити ознаки зазначеної діяльності; нині під мобілізаційною підготовкою розуміється комплекс заходів, що проводяться в мирний час, завдяки завчасній підготовці економіки Російської Федерації, економіки суб'єктів Російської Федерації та економіки муніципальних утворень, підготовки органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій, підготовки Збройних Сил Російської Федерації, інших військ, військових формувань, органів і спеціальних формувань, що створюються на воєнний час відповідно до Федерального закону «Про оборону», для забезпечення захисту держави від збройного нападу й задоволення потреб держави й нужд населення у воєнний час. Мобілізація визначена як комплекс заходів з переведення всіх зазначених сфері і суб'єктів на організацію й склад воєнного часу, при цьому вона може бути загальною або частковою. Основні принципи мобілізаційної підготовки та мобілізації у Російській Федерації та Республіці Вірменія такі ж самі, як і в Республіці Білорусь.

На відміну від своїх колег законодавець Республіки Молдова значно лаконічніше стосовно термінології у досліджуваній сфері. Так, мобілізаційна підготовка визначена як планування й своєчасна реалізація заходів, що забезпечують переведення в найкоротший час національної економіки, території й сил національної системи оборони на режим діяльності в умовах воєнного часу, для забезпечення збройного захисту країни й безпеки населення (ст.2 [16]). Ані принципів, ані видів мобілізації в законодавстві Республіки Молдова не передбачено, проте, виходячи з визначення мобілізації як заздалегідь спланованого та всебічно забезпеченого процесу планомірного переведення націона-

льної економіки, території і сил національної системи оборони з мирного на воєнний стан, можна виокремити такі принципи, як плановість і всебічність забезпечення. Крім того, як один із принципів мобілізації закріплено фінансове забезпечення, що здійснюється за рахунок коштів державного й місцевого бюджетів і коштів господарюючих суб'єктів (ст.3 [16]). Відповідно Конституції Республіки Молдова [17], до основних повноважень Парламенту відноситься оголошення часткової чи загальної мобілізації (п.1 ст.66).

Таким чином, проведений аналіз нормативно-правових засад мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні та в окремих країнах пострадянського простору свідчить про те, що цей специфічний режим державного управління регламентується виключно законодавчими актами. Специфіка мобілізаційної підготовки та мобілізації міститься в посиленні ролі й розширенні повноважень військових формувань в управлінні на адміністративно-територіальних одиницях, на яких здійснюються зазначені заходи. В цій місцевості повноваження представницьких і виконавчих органів державної влади у сфері мобілізації та мобілізаційної підготовки зосереджуються у керівництва органів військового управління.

Загальне керівництво мобілізацією та мобілізаційною підготовкою здійснює президент та уряд держави. Безпосередньо керівництво зазначеною діяльністю покладено на міністерство оборони. Для реалізації режиму мобілізації та мобілізаційної підготовки на існуючі державні органи, органи місцевого самоврядування, військові формування, правоохоронні органи тощо покладаються особливі функції; при цьому основними принципами цієї діяльності мають бути централізація, завчасність, плановість й контроль.

Загальними рисами мобілізаційної підготовки та мобілізації є те, що вони нерозривно пов'язані з режимом воєнного стану, а їх першочергова мета – підготовка національної економіки до задоволення потреб оборони держави і захисту її території при введен-

ні зазначеного надзвичайного режиму. Цікавим є той факт, що можливість проведення прихованої мобілізації передбачена лише в законодавстві України.

Мобілізаційна підготовка та мобілізація також є невід'ємними складовими службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, оскільки виникають за надзвичайних умов та в особливий період, а також пов'язані зі специфічною діяльністю збройних сил, інших військових формувань та правоохоронних органів в умовах потенційної або реальної загрози національній безпеці держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мир словарей [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://mirslovarei.com/content_soc/MOBILIZACIJA-142.html.
2. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Закон України «Про оборону» : від 06.12.1991 р., № 1932-XII // ВВР України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
4. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» : від 21.10.1993 р., № 3543-XII // ВВР України. – 1993. – № 44. – Ст. 416.
5. Положення про Управління оборонно-мобілізаційної роботи [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=29239269.
6. Указ Президента України «Про Воєнну доктрину України» : від 15.06.2004 р., № 648/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Т. 1. – Ст. 2005.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про мобілізаційний підрозділ органу державної влади, іншого державного органу» : від 27.04.2006 р., № 587 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 18. – Ст. 1333.
8. Конституція Литовской Республики : от 02.11.1992 г. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm.

9. Конституция Азербайджанской Республики : от 12.11.1995 г. // Сборник законодательства Азербайджанской Республики. – 1997. – № 1.

10. Конституция Республики Узбекистан : от 08.12.1992 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1994. – № 1. – Ст. 5.

11. Закон Республики Беларусь «О мобилизационной подготовке и мобилизации» : от 26.10.2000 г., № 449-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 112. – Ст. 2/224.

12. Закон Республики Беларусь «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь» : от 03.01.2002 г., № 74-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 6. – Ст. 2/826.

13. Закон Республики Казахстан «О мобилизационной подготовке и мобилизации» : от 16.06.1997 г., № 127-1 // Ведомости Пар-

ламента Республики Казахстан. – 1997. – № 11. – Ст. 155.

14. Закон Республики Армения «О мобилизационной подготовке и мобилизации» : от 29.03.1999 г., № ЗР-289 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://ux.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1787&lang=rus>.

15. Федеральный Закон Российской Федерации «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» : от 26.02.1997 г., № 31-ФЗ // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. – 1997. – № 8. – Ст. 331.

16. Закон Республики Молдова «О мобилизационной подготовке и мобилизации» : от 04.07.2002 г., № 1192-XV // Мониторул Официал ал Р. Молдова. – 05.09.2002. – № 124–125.

17. Конституция Республики Молдова : от 29.07.1994 г. // Мониторул Официал ал Р. Молдова. – 12.08.1994. – № 1.

Євсюкова Я. І. Мобілізаційна підготовка та мобілізація: українська та зарубіжна модель / Я. І. Євсюкова // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 100–106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10ejitzm.pdf>

Розглянуті актуальні питання мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні та країнах пострадянського простору, їх поняття та особливості, а також визначена їх сутність як складових службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку.

Євсюкова Я.И. Мобилизационная подготовка и мобилизация: украинская и зарубежная модель

Рассмотрены актуальные вопросы мобилизационной подготовки и мобилизации в Украине и странах постсоветского пространства, их понятия и особенности, а также определена их сущность как элементов служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка.

Evsyukova Y.I. The Mobilization Preparation and Mobilization: the Ukrainian and Foreign Model

The pressing questions of the mobilization preparation and mobilization in Ukraine and the countries of the post-Soviet space, their concept and feature are considered, and also their essence as elements of service-fighting activity of forces of protection of the law and order is determined.