

Іванченко В. А.,

здобувач

*Науково-дослідної лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України*

ПОВНОВАЖЕННЯ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ МОБІЛІЗАЦІЇ

THE POWERS AND COMPETENCE OF CENTRAL AND LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN PROVIDING AND ORGANIZING MOBILIZATION

У статті розкрито систему суб'єктів центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що здійснюють публічне адміністрування щодо мобілізації. Запропоновано усунення проблеми несистематизованості, дублювання функцій шляхом внесення доповнення до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію в Україні».

Ключові слова: мобілізація, мобілізаційна підготовка, публічна адміністрація, оборона, організаційна підготовка.

В статье раскрыта система субъектов центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих публичное администрирование по мобилизации. Предложено устранения проблемы несистематизированности, дублирования функций путем внесения дополнения в Закон Украины «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Украине».

Ключевые слова: мобилизация, мобилизационная подготовка, публичная администрация, оборона, организационная подготовка.

In the article the author has disclosed the system of subjects of central and local executive bodies and local self-government bodies that carry out public administration on mobilization. The problem of non-systematization, duplication of functions is proposed through the addition of the Law of Ukraine "On Mobilization Preparation and Mobilization in Ukraine".

Key words: mobilization, mobilization preparation, public administration, defense, organizational preparation.

Організаційне керівництво мобілізаційною підготовкою і мобілізацією в Україні здійснюється Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ).

П. 5 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 січня 2014 р. № 794-VII [2] встановлено повноваження КМУ в сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Відповідно КМУ:

1) здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори;

2) вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань;

3) забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим із військової служби, та членам їхніх сімей;

4) здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану;

5) визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу.

Вважаємо, що КМУ здійснює цільове об'єднання ресурсів у сфері мобілізаційної підготовки та мобі-

лізації з метою якісного проведення мобілізаційних заходів. Координація діяльності органів виконавчої влади з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації здійснюється Радою національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України).

Етимологічний зміст поняття «координація» (лат.) означає узгодження (ordinatio – впорядкування). Стосовно координації діяльності мобілізаційної підготовки та мобілізації це означає розробку та практичну реалізацію спільних заходів із найбільш актуальних проблем мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Відповідно до ст. 107 Конституції України, РНБО України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

РНБО України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони. Зазначеною функцією охоплюються компетенція щодо питань мобілізаційної підготовки та мобілізації, реалізація мобілізаційних заходів.

Безпосереднє керівництво щодо реалізації заходів із мобілізаційної підготовки та мобілізації здійснюється в центральних органах виконавчої влади, інших державних органах їх керівниками.

Слід наголосити, що всі без винятку центральні органи виконавчої влади наділені компетенцією (правами, обов'язками і відповідальністю) щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації. Розглянемо основні з них.

Міністерство оборони України, відповідно до Положення про Міністерство оборони України від 06 квітня 2011 р., виконує такі функції:

- здійснює забезпечення мобілізації та демобілізації в Збройних Силах та інших військових формуваннях;

- подає КМУ пропозиції щодо потреб Збройних Сил на особливий період, інших військових формувань, які включені до схеми мобілізаційного розгортання, виходячи з економічних можливостей держави;

- організовує планування, методологічне, методичне, наукове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації у Збройних Силах;

- подає пропозиції до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України щодо створення, розвитку, утримання, передачі, ліквідації та реалізації мобілізаційних потужностей на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління Міноборони України;

- подає пропозиції до КМУ щодо бронювання військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління Міноборони України, на період мобілізації та на воєнний час, а також здійснює контроль за їх обліком;

- подає до КМУ проект мобілізаційного плану Збройних Сил, інших військових формувань;

- інформує Міністерство економічного розвитку і торгівлі України про стан підготовки до переведення для роботи в умовах особливого періоду підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління Міноборони України;

- готує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку військових фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для потреб Збройних Сил;

- перевіряє стан всебічного забезпечення, бойової та мобілізаційної готовності в Збройних Силах;

- контролює стан мобілізаційної готовності та підготовку підприємств, установ і організацій до виконання мобілізаційних завдань (замовлень) для задоволення потреб Збройних Сил, інших військових формувань;

- подає на затвердження до КМУ структуру військового резерву людських ресурсів;

- визначає порядок функціонування системи військового обліку громадян;

- затверджує перелік військово-облікових спеціальностей;

- затверджує перелік посад, що підлягають заміщенню військовослужбовцями (крім посад вищого офіцерського складу);

- затверджує перелік окремих військових посад, які в мирний час можуть заміщатися цивільними особами (на умовах строкового трудового договору);

- призиває в разі потреби громадян України, яким присвоєно відповідне первинне військове звання офіцера запасу, для проходження військової служби осіб офіцерського складу;

- установлює порядок добору і прийняття громадян на військову службу за контрактом тощо.

- Відповідно до положення «Про Генеральний штаб Збройних Сил України», затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 406/2011 [3], Генеральний штаб Збройних сил України щодо забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації має таку компетенцію:

- бере участь у розробленні мобілізаційного плану держави, контролює стан мобілізаційної підготовки державних органів, органів місцевого самоврядування, галузей економіки, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та стан виконання ними мобілізаційних завдань в особливий період;

- розробляє проект мобілізаційного плану Збройних Сил та інших військових формувань і подає його на розгляд Міністрові оборони України;

- розробляє схему мобілізаційного розгортання Збройних Сил і спеціальних формувань, призначених для передачі під час мобілізації до Збройних Сил, а також організовує розроблення схеми мобілізаційного розгортання інших військових формувань і спеціальних формувань, призначених для передачі до інших військових формувань під час мобілізації;

- здійснює контроль за станом бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності органів військового управління, з'єднань, військових частин, установ і організацій Збройних Сил та інших військових формувань і правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв'язку, призначених для підпорядкування органам військового управління в особливий період;

- організовує призов громадян на строкову військову службу, навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, прийняття на військову службу за контрактом;

- організовує комплектування Збройних Сил, інших військових формувань та Держспецтрансслужби військовослужбовцями строкової служби;

- визначає потреби Збройних Сил на особливий період, узагальнює потреби інших військових формувань, які включені до схеми мобілізаційного розгортання Збройних Сил, інших військових формувань;

- планує і здійснює методологічне, методичне та наукове забезпечення мобілізаційної підготовки Збройних Сил, інших військових формувань;

- контролює стан допризовної підготовки та підготовки призовників за військово-технічними спеціальностями, здійснює методичне забезпечення цієї підготовки;

- організовує в межах повноважень заходи тилового забезпечення Збройних Сил;

- організовує стратегічне розгортання Збройних Сил, інших військових формувань, правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв'язку і переведення військових частин на організацію та штати воєнного часу, взаємодію з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, радами оборони Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя під час виконання завдань у сфері оборони держави;

– приймає у своє підпорядкування визначені завданнями особливого періоду з'єднання, військові частини, установи, організації Міністерства оборони України та інших військових формувань, правоохоронних органів, Держспецтрансслужби, Держспецзв'язку, органи управління ними;

– бере участь в організації використання повітряного, водного, інформаційного простору держави та здійснює контроль за їх використанням;

– здійснює оповіщення державних органів про переведення на функціонування в умовах особливого періоду в разі введення воєнного стану та проведення мобілізації;

– планує і здійснює заходи щодо мобілізації та демобілізації у Збройних Силах;

– бере участь у проведенні мобілізації та демобілізації в інших військових формуваннях, правоохоронних органах, Держспецтрансслужбі, Держспецзв'язку;

– координує діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, пов'язану зі створенням і підготовкою до роботи системи міських і позаміських запасних пунктів управління в особливий період, у мирний час та в умовах надзвичайного стану;

– здійснює управління телекомунікаційними мережами та радіочастотним ресурсом держави;

– в умовах воєнного стану здійснює заходи відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Згідно з п. 4 ч. 64 Положення «Про Міністерство внутрішніх справ України», затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 383/2011, вказаний орган щодо забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації організовує та забезпечує високу бойову і мобілізаційну готовність і мобілізацію органів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС України.

Згідно з п. 4 ч. 58 Положення «Про Міністерство надзвичайних ситуацій України» затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 402/2011, Міністерство надзвичайних ситуацій України здійснює функціонування системи мобілізаційної готовності територіальних органів управління, спеціальних формувань і підрозділів, а також, за цим же положенням п. 5 ч. 6, забезпечує у межах повноважень реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті МНС України, а також мобілізаційну підготовку, мобілізацію та контроль за здійсненням цих заходів.

Згідно з Положеннями, якими регламентується правовий статус міністерств, основною функцією щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації є те, що вони забезпечують у межах повноважень виконання загальних завдань із мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Відповідно до типових положень, центральні органи виконавчої влади мають завдання з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави і виконують їх у межах своїх повноважень.

Треба наголосити на тому, що КМУ, відповідно до Типового положення про мобілізаційний підрозділ органу державної влади, іншого державного органу від 27 квітня 2006 р., зобов'язав в органі державної влади, у т. ч. в урядовому органі державного управління, який діє у складі центрального органу виконавчої влади, а також в іншому державному органі, утворити мобілізаційний підрозділ, якщо орган має мобілізаційне завдання (замовлення) або якщо цього вимагає характер та обсяг мобілізаційної роботи. В іншому разі у зазначених органах призначається окремий працівник із питань мобілізаційної роботи.

Таким чином, мобілізаційний підрозділ органу державної влади, іншого державного органу є самостійним структурним підрозділом у складі апарату такого органу, який утворюється керівником цього органу та підпорядковується йому безпосередньо.

Утримання мобілізаційного підрозділу здійснюється за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті на утримання державного органу.

Основними завданнями мобілізаційного підрозділу є організація заходів із мобілізаційної підготовки та мобілізації і контроль за їх здійсненням у відповідній сфері управління, галузі національної економіки чи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

З цього приводу необхідно зауважити, що ст. 5 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [1] регламентується правовий статус мобілізаційних підрозділів і встановлюється, що структура і штати мобілізаційних підрозділів центральних і місцевих органів виконавчої влади визначаються з урахуванням характеру й обсягу мобілізаційної роботи керівником відповідного органу виконавчої влади.

Водночас ні згаданим законом, ні типовим положенням про мобілізаційний підрозділ органу державної влади, іншого державного органу не встановлено, в яких випадках у зазначених органах призначається окремий працівник із питань мобілізаційної роботи. Саме тому пропонуємо доповнити Типове положення положенням про мобілізаційний підрозділ органу державної влади, іншого державного органу «п.* Окремий працівник з питань мобілізаційної роботи».

У Збройних Силах України, інших військових формуваннях безпосереднє керівництво щодо реалізації заходів із мобілізаційної підготовки і мобілізації здійснюється центральними органами управління відповідних військових формувань.

Військове формування – створені відповідно до законодавства будь-якої держави сукупності військових об'єднань, з'єднань, частин, підрозділів та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями, мають постійну чи тимчасову організацію, належить до сухопутних (наземних), морських, повітряних або спеціальних військ (сил) цієї держави, оснащені зброєю та бойовою технікою і призначені для оборони країни, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності

у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

Організація безпосередньої реалізації заходів із мобілізаційної підготовки та мобілізації на відповідній території чи сприяння їх виконанню здійснюється місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.

Місцеві органи виконавчої влади за участі органів місцевого самоврядування та із залученням підприємств, установ та організацій усіх форм власності зобов'язано організувати та забезпечити в установленому порядку:

1) своєчасне оповіщення і прибуття громадян, які призиваються на військову службу, прибуття техніки на збірні пункти та у військові частини;

2) виділення тимчасово будівель, споруд, земельних ділянок, транспортних та інших матеріально-технічних засобів, надання послуг Збройним Силам України, Національній гвардії України, іншим військовим формуванням України відповідно до мобілізаційних планів.

Здійснення контролю за станом мобілізаційної підготовки та рівнем мобілізаційної готовності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій, для яких встановлено мобілізаційні завдання (замовлення), забезпечується керівником відповідного органу державної влади, іншого державного органу, органу місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій.

Згідно зі ст. 17 Закону України, місцеві органи виконавчої влади організують під час мобілізації своєчасне оповіщення і прибуття громадян, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації, техніки на збірні пункти та у військові частини, виділення будівель, споруд, земельних ділянок, транспортних та інших матеріально-технічних засобів і надання послуг відповідно до мобілізаційних планів.

Відповідно виконавчі органи сільських, селищних, міських рад:

- планують, організують і забезпечують мобілізаційну підготовку та мобілізацію на території відповідних населених пунктів;

- забезпечують на території відповідних населених пунктів виконання мобілізаційних завдань (замовлень) підприємствами, установами й організаціями, які залучаються ними до виконання цих завдань (замовлень);

- організують під час мобілізації в установленому порядку своєчасне оповіщення та прибуття громадян, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації;

- забезпечують на території відповідних населених пунктів ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників;

- сприяють військовим комісаріатам у їх роботі в мирний час і під час мобілізації;

- забезпечують на території відповідних населених пунктів виконання законів України та інших нормативно-правових актів із питань мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Відповідно до ч. 5 ст. 22 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію в Україні», встановлено, що призов громадян на військову службу під час мобілізації здійснюють місцеві органи виконавчої влади через військові комісаріати.

Розглядаючи правовий статус суб'єктів регулювання мобілізаційної підготовки та мобілізації, не можна обійти увагою підприємства, установи й організації, які зобов'язані:

- планувати і здійснювати заходи щодо розробки мобілізаційних планів та підготовки до виконання покладених на них мобілізаційних завдань (замовлень) і забезпечувати поставку продукції згідно з укладеними договорами (контрактами) та надавати звіти з цих питань відповідним органам виконавчої влади, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування, які є замовниками мобілізаційних завдань (замовлень);

- здійснювати під час мобілізації заходи щодо переведення виробництва (діяльності) на функціонування в умовах особливого періоду;

- сприяти військовим комісаріатам у їх роботі в мирний час та під час мобілізації;

- вести облік військовозобов'язаних, резервістів і призовників із числа працюючих, здійснювати заходи щодо бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час і надавати звітність із цих питань відповідним органам державної влади, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування в установленому порядку;

- надавати відповідним органам державної влади, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування інформацію, необхідну для планування і здійснення мобілізаційних заходів.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що сьогодні утворена складна система публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, в якій чітко видно ієрархічність побудови, тобто наявність підсистем і рівнів, на яких вони діють. Правова основа мобілізаційної підготовки та мобілізації є недостатньою для оптимального публічного адміністрування в цій сфері.

Саме тому для усунення проблеми несистематизованості, дублювання функцій пропонуємо доповнити Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію в Україні» главою 4 «Суб'єкти, що забезпечують мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 р. № 3543-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3543-12>.

2. Про Кабінет Міністрів України» від 27 січня 2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

3. Положення Про Генеральний штаб Збройних Сил України затв. Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 406/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.