

ЛУДЧЕНКО М.Л.

здобувач

(Міжнародний університет бізнесу  
і права)

УДК 351.746:342.7

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.82>

## СИСТЕМА ОРГАНІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МОБІЛІЗАЦІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА МОБІЛІЗАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті проаналізовано систему органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації як об'єкту науки адміністративного права. Визначено поняття системи органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації як урегульованої нормами адміністративного права сукупності взаємопов'язаних спільною метою та завданнями органів та підрозділів Збройних Сил України, наділених організаційними, контрольними, координаційними та юрисдикційними повноваженнями у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Надано пропозиції щодо доповнення Переліку органів військового управління, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення, затвердженого наказом Міноборони від 20 травня 2016 року № 270, пунктом 5 наступного змісту: «районні у містах територіальні центри комплектування та соціальної підтримки». Здійснено систематизацію органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, за наступними критеріями: за рівнем управління: стратегічні, оперативні, тактичні; за функціональним призначенням: оперативні, логістичні, розвідувальні, інженерні, тилові; за відомчою належністю: органи, підпорядковані Міноборони; органи, підпорядковані іншим силовим структурам; за територіальним принципом: центральні, обласні, районні, міські, районні у містах; за часом створення: постійні, тимчасові.

*Ключові слова:* органи військового управління, мобілізаційна підготовка, мобілізація, адміністративне право, Збройні Сили України, територіальні центри комплектування та соціальної підтримки.

### **Ludchenko M.L. The system of military administration bodies in mobilization training and mobilization as an object of administrative law science**

The article analyzes the system of military command bodies in the field of mobilization training and mobilization as an object of administrative law science. The concept of the system of military command bodies in the field of mobilization training and mobilization is defined as a set of bodies and units of the Armed Forces of Ukraine, regulated by administrative law norms, interconnected by a common goal and objectives, endowed with organizational, control, coordination and jurisdictional powers in the field of mobilization training and mobilization. Proposals are made to supplement the List of military command bodies, the jurisdiction of which extends to the territory of one or more districts, districts in cities, cities of regional significance, approved by the order of the Ministry of Defense dated May 20, 2016 No. 270, paragraph 5 of the following content: «district in cities territorial centers of recruitment and social support». The military command bodies in the field of mobilization training and mobilization have been systematized according to the following criteria: by level of management: strategic, operational, tactical; by functional purpose: operational,



logistical, intelligence, engineering, logistics; by departmental affiliation: bodies subordinate to the Ministry of Defense; bodies subordinate to other power structures; by territorial principle: central, regional, district, city, district in cities; by time of creation: permanent, temporary.

**Key words:** *military command bodies, mobilization training, mobilization, administrative law, Armed Forces of Ukraine, territorial centers of manning and social support.*

**Постановка проблеми.** Органи військового управління є одним з найважливіших інструментів забезпечення національної безпеки України. Вона визначає ефективність функціонування Збройних Сил України, їхню готовність до виконання завдань і, як наслідок, спроможність держави захистити свої національні інтереси. Водночас, варто констатувати, що на теперішній час, система зазначених органів залишається в процесі формування, а відтак – потребує удосконалення.

Зазначене питання набуває особливої актуальності у зв'язку із важливістю окресленої у цьому дослідженні функції органів військового управління, яка пов'язана із реалізацією державної політики у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Варто підкреслити, що правове регулювання цієї важливої функції публічного адміністрування відзначається потребою удосконалення адміністративно-правового забезпечення. Зокрема, у науці адміністративного права вченими досліджено лише окремі аспекти правового регулювання мобілізаційної підготовки та мобілізації. Наприклад, В.Л. Бабич приділив увагу визначенню сутності та особливостей адміністративної відповідальності за порушення законодавства України про військовий обов'язок і військову службу військовозобов'язаними і призовниками, у тому числі сформулювавши пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у цій сфері [1, с. 7].

Також, слід відзначити важливість положень Закону України від 20 травня 2014 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час проведення мобілізації». Прийняття вказаного Закону України уможливило забезпечення мобілізаційної готовності, обороноздатності держави та боєздатності ЗСУ до виконання конституційного обов'язку щодо оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. Зазначеним нормативно-правовим актом внесено зміни до Законів України: «Про оборону України» [2], «Про Збройні Сили України» [3], «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [4], «Про гуманітарну допомогу» [5], «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [6]. Зміни, що були внесені до вказаних законодавчих актів у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, передусім, стосувалися: посилення адміністративної відповідальності за ухилення від мобілізації; удосконалення трудового законодавства, в частині мобілізації працівників підприємств, установ, організацій; покращення фінансових та податкових механізмів щодо грошової допомоги (у тому числі в натуральній формі), що надається фізичним особам або членам їхніх сімей (діти, дружина, батьки), військовослужбовцям, призваним на військову службу за призовом у зв'язку з мобілізацією, і т.д. [7].

У 2015 році було прийнято у новій редакції Закон України «Про правовий режим воєнного стану», яким було збільшено перелік та деталізовано зміст заходів воєнного стану, запроваджено гарантії діяльності Президента України, Верховної Ради України, більш чітко врегульовано порядок введення та скасування правового режиму воєнного стану, унормовано порядок діяльності та повноваження військового командування, органів державної влади в умовах дії воєнного стану, військових адміністрацій – тимчасових державних органів, що створюються Президентом України на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних



інтересів громадян, а також ефективної організації процесів мобілізаційної підготовки та мобілізації [8].

Тож, подальшого опрацювання в науці адміністративного права, на сьогодні, вимагають теоретико-правові підходи щодо визначення поняття системи органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Крім того, потребує належного опрацювання проблема вироблення критеріїв класифікації системи органів військового управління у вказаній сфері суспільних відносин, з огляду на їх багаточисельність та різне організаційне підпорядкування.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі аспекти систематизації органів військового відображені у наукових дослідженнях таких відомих українських учених, як: І.В. Арістова, В.Л. Бабич, В. Гавалко, С.О. Годлевський, С. Джигомон, А. Колодяжний, О.В. Лавніченко, І.І. Ліпатов, Л. Маслюк, Р.С. Мельник, В.В. Шульгін та ін. У той же час, не з'ясованими на теоретико-методологічному рівні залишаються питання щодо визначення поняття органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, а також вироблення критеріїв класифікації системи зазначених органів військового управління.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є: а) визначення поняття «система органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації»; б) формування критеріїв класифікації системи органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації; в) надання пропозицій до адміністративного законодавства, спрямованих на удосконалення системи органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективне виконання завдань, які стоять перед Збройними Силами України в сучасних умовах, пов'язаних із повномасштабним вторгненням армії РФ на територію нашої держави, безпосередньо залежить від побудови сучасної системи органів військового управління, першорядна функція діяльності яких полягає у забезпеченні якісної, заснованої на міжнародних стандартах, роботи щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації.

У той же час, аналіз сучасної наукової літератури з адміністративного права показує, що теоретико-методологічні аспекти дослідження проблем мобілізаційної підготовки та мобілізації є недостатньо розробленими. Варто констатувати:

- відсутність комплексного підходу до вироблення цілісної системи органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації;
- брак теоретико-правових підходів до вироблення науково обґрунтованої моделі мобілізаційної підготовки;
- малодослідженими, в загальному та конкретному вигляді, залишаються структурні, функціональні компоненти системи мобілізаційної підготовки;
- потребує вдосконалення методологія науки адміністративного права, в контексті аналізу системи органів військового управління.

Представляється, що системне бачення діяльності органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації допоможе розкрити низку важливих питань, на які необхідно відповісти в контексті сучасних викликів, небезпек та загроз національній безпеці України.

Проблема систематизації органів військового управління, наділених функціями щодо здійснення мобілізаційної підготовки та мобілізації, є складною та багатоаспектною в науці адміністративного права. На жаль, закріплення сукупності зазначених органів на законодавчому рівні, на разі, відсутнє. Проте, уявлення про систему органів військового управління на нормативно-правовому рівні, може бути сформовано нами на підставі положень наказу Міністерства оборони України від 20 травня 2016 року № 270 (у редакції наказу Міністерства оборони України від 22 грудня 2021 року № 394) «Про затвердження переліків органів військового управління, в яких передбачено посади державної служби» [9], відповідно до якого на теперішній час в структурі Міністерства оборони України функціонує 83 органи військового управління з різним адміністративно-правовим статусом.



Разом з тим, функція мобілізаційної підготовки та мобілізації властива обмеженому колу суб'єктів публічного адміністрування, центральне місце серед яких у Збройних Силах України посідають територіальні центри комплектування та соціальної підтримки.

Проте, відсутність визначеної на законодавчому рівні системи органів військового управління Збройних Сил України, їх завдань, функцій та компетенції, відносить зазначену проблему до числа першорядних у галузях адміністративного та військового права, а також інших галузей наукових знань.

Наприклад, в галузі технічних наук, Л. Маслюк, В. Гавалко, А. Колодяжний та С. Джигомон сформулювали перспективні напрями наукових досліджень у сфері функціонування органів військового управління, до числа яких вчені віднесли:

- автоматичний розрахунок часових показників заходів (завдань) плану підготовки операції з урахуванням специфіки структури плану і певних часових обмежень;
- узгодження в автоматичному режимі часових показників заходів і завдань планів підготовки операції на усіх рівнях управління;
- можливість розробки більш широкого набору форм документів з організації роботи органів військового управління під час підготовки операції і надання їх службовим особам у процесі виконання завдань щодо розробки відповідних проєктів електронних документів;
- можливість відстеження в автоматичному режимі процесу виконання завдань у підпорядкованих органах управління та інформування вищих штабів про реалізацію своїх планів підготовки операції [10, с. 83].

Аналіз досліджень у галузі військових наук дозволяє констатувати, що їх автори зосередили увагу на формуванні теоретичних підходів до визначення мети діяльності органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, яка полягає у виробленні дієвих механізмів забезпечення боєздатності Збройних Сил України, яка досягається постійним знанням обстановки і передбаченням найбільш суттєвих її змін; своєчасним прийняттям рішення і його реалізацією; умілою організацією і чітким функціонуванням пунктів військового управління, забезпеченням їхньої життєздатності; наявністю стійкого зв'язку з підрозділами; чіткою роботою автоматизованих систем управління; розумним поєднанням централізації управління з наданням ініціативи підлеглим [11, с. 100].

Разом з тим, не зважаючи на вагомий теоретико-методологічний доробок представників різних галузей наукових знань, проблематика систематизації органів військового управління залишається пріоритетним завданням науки адміністративного права, важливість та актуальність якого обумовлюється потребою удосконалення публічного адміністрування у Збройних Силах України.

Варто підкреслити, що з'ясування поняття «система» відноситься до числа актуальних напрямів наукового пошуку різних галузей наукових знань. Наприклад, під системою в соціологічній літературі зазвичай прийнято розуміти сукупність взаємозалежних та взаємопов'язаних елементів будь-якого цілісного утворення (явища, процесу, інституту, галузі). У сучасній політичній науці теорія систем широко використовується для теоретичного моделювання явищ та процесів суспільного життя. Усі явища суспільного життя, враховуючи їх взаємозв'язок та взаємообумовленість, можна представити як систему або підсистему, що функціонує в рамках більшого утворення або навколишнього середовища.

У адміністративному праві етимологічний зміст та сутність поняття «система» розглядається, загалом, через співвідношення із іншими юридичними конструкціями. Наприклад, І.В. Арістова розкрила родову належність поняття «система», в контексті співвідношення таких правових явищ, як «правова система» та «система права».

Аналіз доктринальних досліджень у галузі юриспруденції щодо розуміння понять «система», «правова система», «система права» дав змогу професору І.В. Арістовій дійти висновку, що всі наявні визначення поняття «система» є випадковими, не відображають справжніх сутнісних властивостей і тому, звичайно, не є конструктивними, тобто не допомагають ставити нові більш масштабні питання для дослідника. У зв'язку із зазначеним уважалося за можливе запропонувати використання загальної теорії функціональних систем



під час проведення наукових досліджень правової сфери – системи національного права [12, с. 47].

Р.С. Мельник обстоює позицію, що система права є ієрархічним утворенням, у межах якого можуть бути виділені дві основні підсистеми – система приватного й публічного права, кожна з яких, у свою чергу, містить системні утворення галузевих норм (галузі права) [13, с. 61]. При цьому автор звертає увагу на недоцільність розуміння внутрішньої будови системи приватного й публічного права, виходячи з одного критерію (предмета правового регулювання), який насправді не може бути спільним для них обох водночас [13, с. 59].

Таким чином, з точки зору науки адміністративного права, система органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації являє собою упорядковану та структуровану сукупність суб'єктів публічного адміністрування, в ролі яких виступають територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, завдання яких у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації визначені пунктом 8 Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки [14].

Виходячи з запропонованого визначення, варто констатувати, що система органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації має свою внутрішню структуру, яка характеризується сукупністю взаємопов'язаних елементів.

До числа зазначених елементів, на думку В.В. Шульгіна, відноситься: суб'єкти правореалізації, нормативні приписи як об'єкти правореалізації, правові відносини, юридичні факти, акти реалізації прав та обов'язків, законність, правосвідомість, правова культура; а також додатково-факультативні – акти застосування нормативних приписів (індивідуальні приписи), інтерпретаційно-правові акти тлумачення (інтерпретаційні приписи)» [15, с. 219].

На нашу думку, розкриваючи систему органів військового управління, передусім, варто відштовхуватися від наявної, на теперішній час, їх сукупності, визначеної в нормативно-правових актах.

Відтак, спираючись на положення вже згаданого нами наказу Міністерства оборони України від 20 травня 2016 року № 270, варто наголосити, що, не зважаючи на значну чисельність органів військового управління, визначених нормотворцем, компетенцією щодо здійснення мобілізаційної підготовки та мобілізації наділені територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, структура яких складається з:

- територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки Автономної Республіки Крим;
- обласних територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки;
- Київського міського територіального центру комплектування та соціальної підтримки;
- Севастопольського міського територіального центру комплектування та соціальної підтримки;
- міських (об'єднаних міських) територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки;
- районних (об'єднаних районних) територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки.

Водночас, пунктом 1 Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, залежно від обсягів облікової, призовної та мобілізаційної роботи передбачено утворення районних (об'єднаних районних), міських (районних у містах, об'єднаних міських) територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки.

Вочевидь, у змісті вищевказаних нормативно-правових актів існують деякі розбіжності, які стосуються організаційної побудови ТЦК та СП, що, на нашу думку, створює підстави для удосконалення системи зазначених органів публічного адміністрування, шляхом внесення нормативних змін. Йдеться, насамперед, про необхідність урахування в наказі Міноборони № 270/2016 року міськрайонної ланки територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, яка в зазначеному наказі, на теперішній час, відсутня.



**Висновки.** Отже, пропонуємо доповнити Перелік органів військового управління, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення, затверджений наказом Міноборони від 20 травня 2016 року № 270, пунктом 5 наступного змісту: «районні у містах територіальні центри комплектування та соціальної підтримки».

Крім того, з огляду на значну чисельність органів військового управління, визначених наказом Міноборони № 270/2016 року, вважаємо за доцільне здійснити їх систематизацію, з метою теоретико-правового осмислення їх структури, функцій та напрямів взаємодії, за наступними критеріями:

- за рівнем управління: стратегічні, оперативні, тактичні;
- за функціональним призначенням: оперативні, логістичні, розвідувальні, інженерні, тилові;
- за відомчою належністю: органи, підпорядковані Міноборони; органи, підпорядковані іншим силовим структурам;
- за територіальним принципом: центральні, обласні, районні, міські, районні у містах;
- за часом створення: постійні, тимчасові.

Також, з огляду на відсутність у науці адміністративного права наукових публікацій, в межах яких здійснювався аналіз поняття «система органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації», вважаємо за доцільне висловити авторський підхід до розуміння цього правового явища, з позиції науки адміністративного права.

Система органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації – це урегульована нормами адміністративного права сукупність взаємопов'язаних спільною метою та завданнями органів та підрозділів Збройних Сил України, наділених організаційними, контрольними, координаційними та юрисдикційними повноваженнями у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бабич В.Л. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства України про військовий обов'язок і військову службу військовозобов'язаними та призовниками: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т держ. подат. служби України. Ірпінь, 2014. 20 с.
2. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
3. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.
4. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 № 3543-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
5. Про гуманітарну допомогу : Закон України від 22.10.1999 № 1192-ХІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 51. Ст. 451.
6. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 25. Ст. 252.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час проведення мобілізації: Закон України від 20 травня 2014 року № 1275-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 29. Ст. 942.
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.
9. Про затвердження переліків органів військового управління, в яких передбачено посади державної служби : Наказ Міноборони України від 20.05.2016 № 270. *Офіційний вісник України*. 2016. № 44. Ст. 1635.
10. Маслюк Л., Гавалко В., Колодяжний А., Джигомон С. Інформаційно-аналітична підтримка організації роботи органів військового управління під час планування операції. *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони*. 2023. № 2(47). С. 75–84.



11. Ліпагов І.І., Лавніченко О.В., Годлевський С.О. Діяльність органів військового управління і структур психологічного забезпечення з підтримання і відновлення боєздатності з'єднань (військових частин) національної гвардії України. *Честь і закон*. 2023. № 1 (84)/2. С. 97–101.

12. Арістова І.В. Система права України в умовах інформаційного суспільства та цифрової економіки. *Приватне та публічне право*. 2020. № 3. С. 44–50.

13. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.

14. Про затвердження Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 № 154. *Офіційний вісник України*. 2022. № 43. Ст. 2325.

15. Шульгін В. В. Реалізація військового законодавства України: теоретико-правові аспекти. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Київ, 2017. 285 с.

