

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.60>

Є. Ю. Яковчук

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МОБІЛІЗАЦІЇ

Актуальність статті полягає в тому, що сьогодні, в умовах повномасштабної військової агресії з боку російської федерації, важливим завданням українського законодавця є створення сприятливих правових та організаційних умов для проведення мобілізації в країні. В даному контексті зауважимо, що мобілізація переплітає в собі велику кількість різноманітних адміністративно-правових процесів, безпосередньо пов'язаних як із організаційно-координаційною роботою публічного апарату, так і контрольною, правоохоронною, бюджетоутворюючою, тощо. Вірне та ефективно направлення такої діяльності можливе лише за рахунок правильного поставлення цілей та чіткого розподілу ролей між уповноваженими суб'єктами. Подібна модель називається «державна політика», а її формування та здійснення в сфері мобілізації має свої особливості. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, розкрито загальнотеоретичні підходи щодо розуміння понять «політика» та «державна політика». Сформовано авторський підхід стосовно ключових особливостей державної політики. Аргументовано, що державна політика в сфері мобілізації являє собою цілеспрямований, законодавчо обґрунтований та регламентований напрям комплексної діяльності держави в особі уповноважених органів влади та, в окремих випадках, місцевого самоврядування із реалізації заходів правового, фінансово-економічного, організаційно-управлінського, контрольного-наглядового та іншого характеру направлених на створення умов та безпосередню реалізацію мобілізаційної підготовки та мобілізації на території України. Зроблено висновок, що особливими аспектами державної політик у сфері мобілізації, що найбільш повно розкривають зміст даної категорії є: по-перше, вона є цілеспрямованим курсом, або напрямом діяльності держави із вирішення національно-важливих завдань та цілей, які задовольняють інтереси суспільства, відповідають функціоналу держави та публічних органів, впливають на якість та закономірності життя людей; по-друге, державна політика виражена у системі особливих, комплексних, складних та масштабних операцій і заходів економічного, юридичного, управлінського, правоохоронного, фіскального та іншого характеру; по-третє, державна політика реалізується органами державної влади, які законодавством України наділено відповідними повноваженнями за рахунок фінансових та інших ресурсів держави. В окремих випадках в процесі здійснення державної політики можуть приймати участь органи місцевого самоврядування, яким делегуються деякі функції і повноваження державних органів; по-четверте, державна політика має власну правову конструкцію та підґрунтя; її формування та здійснення відбувається за встановленими правовими принципами, на підставі широкої нормативної складової; по-п'яте, державна політика має власний та структурований адміністративно-правовий механізм формування та реалізації.

Ключові слова: політика, державна політика, мобілізація, мобілізації, правові засади, організаційні засади.

Постановка проблеми. Сьогодні, в умовах повномасштабної військової агресії з боку російської федерації, важливим завданням українського законодавця є створення сприятливих правових та орга-

нізаційних умов для проведення мобілізації в країні. В даному контексті зауважимо, що мобілізація переплітає в собі велику кількість різноманітних адміністративно-правових процесів, безпосередньо пов'язаних як із організаційно-координаційною роботою публічного апарату, так

і контрольною, правоохоронною, бюджетотворюючою, тощо. Вірно та ефективно направлення такої діяльності можливе лише за рахунок правильного поставлення цілей та чіткого розподілу ролей між уповноваженими суб'єктами. Подібна модель називається «державна політика», а її формування та здійснення в сфері мобілізації має свої особливості.

Стан дослідження проблеми. Зауважимо, що окремі проблемні аспекти, пов'язані із формуванням та реалізацією державної політики у різних сферах суспільного життя, в своїх наукових працях розглядали: Е.А. Афонін, В.Д. Бакуменко, О.Л. Валевський, В.В. Голубь, С.Д. Дубенко, В.М. Князев, П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, Л.А. Пал, В.А. Шахов та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є питання державної політики саме у сфері мобілізації.

Саме тому мета статті полягає у тому, щоб запропонувати авторське визначення поняття державної політики у сфері мобілізації.

Виклад основного матеріалу. Етимологічно, поняття «політика», походить від давньогрецького слова «polis» (місто – держава) та його похідних: «politike» (мистецтво керувати державою), «politeia» (конституція), «polites» (громадяни), «politica» (державний діяч) [1, с.7]. За Великим тлумачним словником сучасної української мови політика – це: 1) загальний напрямок, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії; 2) напрямок діяльності держави або політичної партії у тій чи іншій галузі у певний період; 3) події та питання внутрішньодержавного і міжнародного суспільного життя; 4) користування правом сильного у відносинах однієї держави з іншими; 5) лінія поведінки в чому-небудь, певне ставлення до кого-, чого-небудь; 6) хитрий, ухильний спосіб дій, спрямований на досягнення певної мети; 7) революційна або підривна діяльність, участь в антиурядових виступах [2, с.1035].

Як пише В.С. Бліхар: «Політика є багатоманітним суспільним явищем: однією зі сфер суспільного життя; особливим видом

суспільних відносин, передусім великих соціальних груп, пов'язаних із реалізацією влади в суспільстві; засобом узгодження соціальних інтересів; боротьбою за оволодіння державною владою та участю у її здійсненні; організацією та функціонуванням держави в її політичній системі в цілому. Політика це: участь в справах держави, визначення форм, завдань, змісту її діяльності; діяльність у сфері відносин між класами, націями, партіями і державами; сукупністю подій або питань державного, суспільного життя; характеристикою дій, направлених на досягнення певної мети у відносинах людей між собою. У широкому сенсі політика ототожнюється зі всією соціальною дійсністю. У вузькому сенсі під політикою розуміються відношення між великими соціальними групами людей з приводу реалізації своїх політичних інтересів» [3, с.7-8]. Згідно із тлумаченням О.Л. Валевського політика спрямована на людину, і в остаточному підсумку має відповідати одній меті – регламентувати її дії таким чином, щоб вони задовольняли певним інтересам. Ці інтереси, якщо спробувати визначити їхню суперечливу спрямованість умовною сумарною величиною, відповідають уявленням творців політики про доцільність. Науковець резюмує, що політика по своїй суті є системою дій, спрямованих на досягнення певної, суспільно-важливої мети [4, с.17]. В.П. Андрущенко та М.І. Горлач пишуть: політика – це сфера відносин значних груп людей, різних історично створених спільностей, що спрямована на завоювання, утримання і використання державної влади; одна з форм суспільної свідомості. У політиці сконцентровані потреби та інтереси різних історично створених спільностей, їх політичних організацій, відображується державний та суспільний устрій, соціально-економічна структура, духовне життя суспільства [5, с.281; 6, с.103]. Таким чином, поняття «політика» описує цілеспрямований, систематизований напрям діяльності людини або суспільної групи (прошарку населення, етносу, народності і таке інше) із досягнення індивідуальних або спільних інтересів та заздалегідь визначеної мети.

Незважаючи на відносну єдність вихід-

ного поняття, зміст державної політики викликає численні дискусії серед науковців. На нашу думку, всі існуючі трактування можна умовно поділити на декілька груп. Представники першої обстоюють широку позицію щодо тлумачення цього терміну. Наприклад, А.В. Перепелиця доводить: державна політика – це оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і переважаючих суб'єктивних суджень про свої інтереси в ньому. На його думку, в основі політики лежить, передусім, соціальна діяльність спрямована головним чином на досягнення, утримання, зміцнення і реалізацію влади. Її головними цілями виступає забезпечення раціонального та ефективного використання наявного ресурсного, виробничого, трудового та інтелектуального потенціалу країни; активізація праці, що виходить безпосередньо на інтереси людини і має реальний вплив на якість і рівень задоволення людських потреб; мобілізація економіки для досягнення відповідних показників; здійснення взаємопов'язаних державних заходів в окремих сферах і таке інше [7, с.36].

О.В. Лаврук зробив висновок, що державна політика – це один із важливих компонентів життєдіяльності суспільства, оскільки її заходи спрямовуються на поліпшення рівня проживання громадян та гарантування соціальної стабільності країни та її регіонів. Усе це спонукає вітчизняних науковців постійно розглядати теоретико-методологічні аспекти (державний процес, інститути, інструменти, моделі, формування і аналіз здійснення державної політики, її зміст і концептуальні критерії) цієї проблематики та висловлювати своє бачення щодо розуміння й визначення державної політики. Однак у наукових дослідженнях державної політики не варто надавати пріоритети лише методам і важелям її управлінського впливу на соціально-економічні і політичні процеси, але й акцентувати увагу на планування, організацію і моніторинг функцій кожного її елементу. «Таким чином, державна політика повинна мати комплексний характер щодо функціонального спрямування на розв'язування взаємопов'язаних політичних і соціально-економічних

проблем, своєчасно реагувати на трансформаційні зміни, котрі відбуваються в державі й суспільстві, завжди бути ефективною (оптимальний розподіл владних повноважень між державними органами й організаціями, структурована якість державно-управлінських рішень, цілеспрямованість завдань і заходів), результативною і сприйнятливою для населення», – пише автор [8, с.261].

І.О. Кресіна зауважила про те, що державна політика являє собою систему цілеспрямованих заходів, які ставлять за мету розв'язання тих чи інших суспільних проблеми, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни. В процесі формування державної політики першочергову роль відіграє не сама держава, а суспільство, різноманітні суспільні проблеми, інтереси, цінності, пріоритети тощо, а їх зв'язок виражається через процес легітимності, що особливо активно виражається в наш час. У зв'язку з фундаментальним переглядом ролі та завдань держави щодо суспільства, коли держава розглядається не як самодостатній інститут панування, а як засіб обслуговування суспільних інтересів, державна політика вже не може оцінюватись виключно через критерій легальності, адже відомо, що інколи закони можуть бути не правовими [9, с.35].

Прихильники вузького підходу ототожнюють зміст державної політики із діяльністю держави та державних інституцій. Наприклад, В.Д. Бакуменко та П.І. Надолішній визначають державну політику, як напрям діяльності держави щодо визначення та досягнення соціально значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер [10, с.35]. В.Є. Романов, О.М. Рудік, Т.М. Брус, вважають, що державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства [11, с.12;12]. За О.О. Даниляком державна політика – це напрям дій або утримання від них, обрані органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності

взаємопов'язаних проблем [13, с.134]. В тлумаченні А. Колодія державна політика є свідомою діяльністю владних структур та органів державного управління різних рівнів, спрямованою на регулювання суспільних відносин, забезпечення їх стабільності і розвитку відповідно до визначених цілей. Це спосіб суспільного врядування, що передбачає розробку і здійснення політичних програм економічного, соціально-культурного і політичного розвитку [14, с.503;15, с.17].

Багато сучасних визначень державної політик формуються вченими з огляду на сферу де політика реалізується. Наприклад, В.В. Сокурєнко в своїй дисертації дійшов до висновку, що державна воєнна політика – це невід'ємний елемент державної політики у сфері оборони, головною метою якої є підтримання міжнародної безпеки, запобігання локалізації та вирішення воєнних конфліктів, створення благополучних умов для підготовки та організації військового захисту національних інтересів держави, захисту цілісності національних кордонів України, вирішення внутрішніх конфліктів та внутрішньої агресії [16, с.25]. В.Ю. Крук визначає державну екологічну політику, як стратегічну лінію поведінки держави у сфері екологічно безпечного розвитку країни. «Йдеться не тільки про формулювання цілей, конкретних дій щодо їх досягнення, а й про встановлення «правил гри» у відносинах між державою та іншими суб'єктами екологічної політики, які, з одного боку, регламентували б вплив держави на екологічні процеси, що відбуваються на регіональному рівні, а з іншого – визначали норми поведінки інших суб'єктів екологічних відносин. Суб'єктом реалізації державної екологічної політики є держава, її органи, а у регіональній екологічній політиці відведений рівний статус усім без винятку «гравцям» даної сфери діяльності», – пише науковець [17, с.7]. П.В. Пашко довів, що державна митна політика – це система цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави у сфері митних економічних відносин, а цілі митної політики – забезпечення національних митних інтересів держави та їх безпеки [18, с.15].

На законодавчому рівні визначення поняття державної політики зустрічається у декількох нормативно-правових актах. Наприклад, в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» прописується, що державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [19].

Згідно із Законом України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності», зазначена політика є діяльністю із подолання суперечностей соціокультурного, мовного, регіонального характеру на основі європейського та євроатлантичного курсу, забезпечення дотримання конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина [20].

Висновки. Тож, проведене дослідження дає підстави виділити наступні особливі аспекти державної політик у сфері мобілізації, які, на наш погляд, найбільш повно розкривають зміст даної категорії: по-перше, вона є цілеспрямованим курсом, або напрямом діяльності держави із вирішення національно-важливих завдань та цілей, які задовольняють інтереси суспільства, відповідають функціоналу держави та публічних органів, впливають на якість та закономірності життя людей; по-друге, державна політика виражена у системі особливих, комплексних, складних та масштабних операцій і заходів економічного, юридичного, управлінського, правоохоронного, фіскального та іншого характеру; по-третє, державна політика реалізується органами державної влади, які законодавством України наділено від-

повідними повноваженнями за рахунок фінансових та інших ресурсів держави. В окремих випадках в процесі здійснення державної політики можуть приймати участь органи місцевого самоврядування, яким делегуються деякі функції і повноваження державних органів; по-четверте, державна політика має власну правову конструкцію та підґрунтя; її формування та здійснення відбувається за встановленими правовими принципами, на підставі широкої нормативної складової; по-п'яте, державна політика має власний та структурований адміністративно-правовий механізм формування та реалізації.

Спираючись на виділені ознаки, державна політика у сфері мобілізації представляє собою цілеспрямований, законодавчо обґрунтований та регламентований напрям комплексної діяльності держави в особі уповноважених органів влади та, в окремих випадках, місцевого самоврядування із реалізації заходів правового, фінансово-економічного, організаційно-управлінського, контрольно-наглядного та іншого характеру направлених на створення умов та безпосередню реалізацію мобілізаційної підготовки та мобілізації на території України.

Список використаних джерел:

1. Політологія: навчально-методичний посібник (у схемах і таблицях). за наук. ред. проф. В.С. Бліхара. Львів: ПП «Арал», 2018. 540 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) Уклад, і голов, ред. В.Т. Бусел К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Політологія: навчально-методичний посібник (у схемах і таблицях). за наук. ред. проф. В. С. Бліхара. Львів: ПП «Арал», 2018. 540 с.
4. Валецький О.Л. Концептуальні засади впровадження державної політики в умовах трансформації українського суспільства: дис... д-ра юрид. наук: Київ: національна академія державного управління при Президентіві України. 2010. 413 с.
5. Соціальна філософія : короткий енциклопедичний словник. заг. ред. і уклад. В. П. Андрущенко, М. І. Горлач. Харків : ВМП «Рубікон», 1997. 400 с.
6. Долгий О.О. Організація діяльності податкової служби України з протидії податковим правопорушенням у сфері функціонування вугледобувних підприємств: дис... канд. юрид. наук: Ірпінь: Національний університет Державної податкової служби України. 2008. 249 с.
7. Перепелиця А.В. Адміністративно-правове регулювання підготовки персоналу для органів внутрішніх справ України: дис... канд. юрид. наук: Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2009. 272 с.
8. Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67-68. С.254-263.
9. Кресіна І.О. політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: монографія. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: 2006. 304 с.
10. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. пос. К. : Міленіум, 2003. 256 с.
11. Романов В. Є. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус. Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.
12. Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. №9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=626>.
13. Даниляк О.О. Державне регулювання розвитку природно-заповідної справи: дис... канд. юрид. наук: Київ: Національна академія державного управління при Президентіві України. 2010. 243 с.
14. Політологія : підручник. А. Колодій, В. Харченко, Л. Климанська, Я. Космина ; за наук. ред. А. Колодій. К. : Ельга. Н, Ніка-Центр, 2000. 584 с.
15. Козлова Л.В. Механізм формування державної політики у сфері захисту національних товаровиробників: дис... канд. юрид. наук: Одеса: Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. 2010. 257 с.
16. Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: автореферат. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2016. 40 с.
17. Крук В.Ю. Механізм реалізації державної екологічної політики в аспекті охорони довкілля на регіональному рівні: автореферат. Одеса: Одеський регіональний

- інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. 2009. 20 с.
18. Пашко П.В. Організаційно-економічний механізм забезпечення митної безпеки України: автореферат. Львів: Національна академія наук України Інститут регіональних досліджень. 2009. 42 с.
19. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: закон від 11.09.2003 №1160-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. №9. Ст.79.
20. Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності: Закон України від 13.12.2022 №2834-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. №46. Ст.116.
-

Yakovchuk Ye. Yu. On the problem of defining the concept of state policy in the field of mobilization

The relevance of the article lies in the fact that today, in the conditions of full-scale military aggression from the Russian Federation, an important task of the Ukrainian legislator is to create favorable legal and organizational conditions for mobilization in the country. In this context, we note that mobilization intertwines a large number of various administrative and legal processes, directly related to both the organizational and coordination work of the public apparatus, and control, law enforcement, budget-forming, etc. The correct and effective direction of such activities is possible only through the correct setting of goals and a clear distribution of roles between authorized entities. Such a model is called "state policy", and its formation and implementation in the field of mobilization has its own characteristics. The article, based on the analysis of the scientific views of scientists, reveals general theoretical approaches to understanding the concepts of "politics" and "state policy". The author's approach to the key features of state policy is formed. It is argued that state policy in the field of mobilization is a purposeful, legally justified and regulated direction of comprehensive activity of the state represented by authorized bodies of government and, in some cases, local self-government in the implementation of measures of a legal, financial and economic, organizational and managerial, control and supervisory and other nature aimed at creating conditions and direct implementation of mobilization preparation and mobilization on the territory of Ukraine. It is concluded that the special aspects of state policies in the field of mobilization that most fully reveal the content of this category are: firstly, it is a purposeful course or direction of state activity to solve nationally important tasks and goals that satisfy the interests of society, correspond to the functionality of the state and public bodies, and affect the quality and regularities of people's lives; secondly, state policy is expressed in a system of special, complex, complex and large-scale operations and measures of an economic, legal, administrative, law enforcement, fiscal and other nature; thirdly, state policy is implemented by state authorities, which are vested with relevant powers by the legislation of Ukraine at the expense of financial and other state resources. In some cases, local self-government bodies may participate in the process of implementing state policy, to which some functions and powers of state bodies are delegated; fourthly, state policy has its own legal structure and basis; its formation and implementation takes place according to established legal principles, based on a broad regulatory component; fifth, state policy has its own and structured administrative and legal mechanism for formation and implementation.

Key words: policy, state policy, mobilization, mobilizations, legal principles, organizational principles.