

12. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 9 березня 2017 р. № К/800/51425/15. URL <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65460196> (дата звернення 18.05.2018).
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 18.05.2018).
14. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення 18.05.2018).
15. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення 18.05.2018).
16. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> (дата звернення 18.05.2018).
17. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 18.05.2018).

УДК 355.2(477)

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

TERRITORIAL DEFENSE IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY: FOREIGN EXPERIENCE AND POSSIBILITIES OF ITS USE IN UKRAINE

Калгушкін Ю.Л.,
аспірант відділу організації освітньо-наукової підготовки
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті автор досліджує стан сучасної територіальної оборони України та систему державного управління національною безпекою. Визначено, що реалії сьогодення вимагають пошуку нових шляхів і механізмів суттєвого оновлення системи територіальної оборони України, підвищення її ефективності та функціонування. Встановлено, що досвід організації територіальної оборони таких країн, як США, Швейцарія, Естонія, Чехія, може визначити напрям її реформування для України. Наголошено, що до основних напрямів реформування належать визначення правової основи та завдань територіальної оборони, встановлення організаційних основ територіальної оборони, визначення повноважень у сфері територіальної оборони органів управління територіальною обороною, інших органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств установ та організацій у визначеній сфері законодавчого регулювання.

Ключові слова: національна безпека, територіальна оборона, система, механізм, протидія, запобігання, досвід, шляхи вдосконалення, міжнародне співробітництво, правопорядок, законодавство.

В статье автор исследует состояние современной территориальной обороны Украины и систему государственного управления национальной безопасностью. Определено, что реалии требуют поиска новых путей и механизмов существенного обновления системы территориальной обороны Украины, повышения ее эффективности и функционирования. Установлено, что опыт организации территориальной обороны таких стран, как США, Швейцария, Эстония, Чехия, может определять направление ее реформирования для Украины. Отмечено, что к основным направлениям реформирования можно отнести определение правовой основы и задач территориальной обороны, установление организационных основ территориальной обороны, определение полномочий в сфере территориальной обороны органов управления территориальной обороной, других органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций в определенной сфере законодательного регулирования.

Ключевые слова: национальная безопасность, территориальная оборона, система, механизм, противодействие, предупреждение, опыт, пути совершенствования, международное сотрудничество, правопорядок, законодательство.

In the article the author investigates the state of the modern territorial defense of Ukraine and the system of state management of national security. It is determined that the realities require the search for new ways and mechanisms for a significant upgrade of Ukraine's territorial defense system, increasing its efficiency and functioning. It is established that the experience of organizing the territorial defense of such countries as the USA, Switzerland, Estonia, and the Czech Republic can determine the direction of its reform for Ukraine. It is noted that the main areas of reform can be attributed: the definition of the legal framework and tasks of territorial defense; establishing the organizational basis for territorial defense; determination of powers in the sphere of territorial defense of territorial defense authorities, other state authorities, local self-government, enterprises, institutions and organizations in a certain sphere of legislative regulation.

Key words: national security, territorial defense, system, mechanism, counteraction, prevention, experience, ways of improvement, international cooperation, law and order, legislation.

На цей час Україна переживає один із найважливіших етапів розвитку своєї державності. Ці зміни в економіці, політиці, соціальній сфері спрямовані на формування заснованого на ринковій економіці громадянського суспільства і демократичної соціальної правової держави. Конституційно закріплене визнання Україною основних загальнодемократичних норм і принципів у міждержавних відносинах істотно змінило її зовнішню політику, сприяло її інтеграції в світову спільноту, відходу в минуле глобальної конфронтації і прямої загрози війни. Але нові геополітичні процеси та зміни в міжнародних відносинах ставлять перед Україною нові завдання та виклики.

Питанням територіальної оборони та національної безпеки загалом присвятили свої праці такі вчені: В.В.Говоруха, О.І.Затинайко, В.О.Косевцов, О.М.Малюти,

О.М.Мельник, В.А.Овчаренко, В.М.Селіванов, В.В.Сокурченко, В.П.Шкідченко та інші. Водночас зазначене питання комплексно не розглядалося, а тому деякі його аспекти залишилися поза увагою та не були висвітлені на належному рівні.

Актуальність дослідження функції територіальної оборони від нападу ззовні як однієї з основних зовнішніх функцій сучасної нашої держави визначається особливим місцем цієї функції в системі зовнішніх функцій держави. Саме здійснення цієї функції забезпечує суверенітет, самостійність держави на міжнародній арені, а також захист його населення і території. Функція територіальної оборони держави дає їй змогу здійснювати незалежну зовнішню політику, спрямовану на забезпечення миру, а також забезпечує можливість проведення взаємовигідного

співробітництва в усіх сферах діяльності з іншими державами.

На думку В.В. Сокурєнка, нині в Україні сфера оборони значно реформується, однак ще не відповідає вимогам сьогодення; сучасні проблеми та виклики, що виникають у сфері оборони, вимагають принципово нових, науково обґрунтованих підходів до формування воєнної організації держави, пошуку ефективніших шляхів і механізмів захисту національних інтересів від реальних і потенційних загроз воєнного характеру [1, с. 171].

Національне законодавство визначає, що оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони [2].

Воєнна доктрина України головною метою підготовки держави до збройного захисту національних інтересів встановлює досягнення рівня обороноздатності, достатнього для стримування інших держав від застосування воєнної сили проти України, а в разі воєнного конфлікту – для оперативного і злагодженого переходу держави з мирного на воєнний стан і відсічі збройній агресії, ліквідації (локалізації, нейтралізації) збройного конфлікту, територіальної оборони й цивільного захисту України [3].

Як зазначає І. Якубець, рівень загроз національній безпеці – один із головних чинників, що впливає на формат утримання регулярної армії. Тому, коли у мирні часи боєздатність збройних сил знижується, як правило, за рахунок зменшення їх чисельності, то актуальність територіальної оборони країни має значно підвищуватись та посилюватись. Необхідно зазначити, що збереження оборонних можливостей полягає у раціональному поєднанні саме цих, взаємопов'язаних між собою, складових частин обороноздатності держави, реалізація яких спирається на національно-історичні та соціально-економічні можливості. Загалом події на півдні та сході України порушують у суспільстві питання переоцінки поглядів на ефективність узятого на початку століття політичного курсу з розбудови національного війська, коли головним пріоритетом у проведеному реформ збройних сил України вважалося створення малочисельної, професійної, мобільної армії у складі передових сил оборони [4].

На думку В. Паливоди, значення територіальної оборони давно вже зрозуміли у багатьох державах світу. У західних країнах НАТО (війська територіальної оборони) тісно пов'язані зі збройними силами. За рівнем боєготовності та завданнями, які вони вирішують, сукупність моделей територіальної оборони умовно можна об'єднати у три групи:

– перша – НАТО, сформовані за зразком регулярної армії, здатні виконувати бойові завдання нарівні з нею, і, в окремих випадках, застосовуватися за межами території своєї країни (США, ФРН і Велика Британія);

– друга – НАТО малих європейських держав, головним завданням яких є охорона і оборона різних об'єктів, забезпечення мобілізаційного та оперативного розгортання армійських угруповань, а також забезпечення їх безперешкодного маневру. Як правило, структура таких НАТО відрізняється від структури регулярних військ (Норвегія, Данія, Бельгія і Нідерланди);

– третя – НАТО нейтральних держав виконують широкий спектр завдань, включаючи ведення партизанської війни на окупованій території, тому вони мають різноманітну структуру, зокрема й подібну до тієї, яка існує в регулярній армії (Фінляндія, Швейцарія і Швеція) [5].

У нашій країні питання територіальної оборони нині регулюються Законом України «Про оборону України», який був прийнятий ще у грудні 1991 р. Цей законодавчий

акт визначає територіальну оборону України як систему загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період із завданнями: охорони та захисту державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій; боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; підтримання правового режиму воєнного стану. За організацію територіальної оборони на рівні держави відповідає Генеральний штаб Збройних сил України, а в регіонах – органи виконавчої влади у межах своїх повноважень. До виконання завдань територіальної оборони залучаються, крім ЗС України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи Національної поліції, підрозділи Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та відповідні правоохоронні органи [2].

Цей нормативно-правовий акт вже не може врегулювати усі нові відносини, які виникли на фоні останніх геополітичних змін на світовій арені. Тому ще у 2015 р. було запропоновано проект Закону України «Про територіальну оборону України» № 2411а від 17.07.2015 р.

Законопроект визначає таке:

– система управління територіальною обороною – організаційно-технічне об'єднання органів, пунктів і засобів управління, призначених для керівництва територіальною обороною, як складова частина системи управління державою в особливий період;

– територіальна оборона – загальнодержавна система воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються на всій території України або в окремих її місцевостях із завданнями, визначеними цим Законом;

– штаб територіальної оборони регіону – робочий орган із керівництва територіальною обороною, підпорядкований голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голові обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації, обласної військово-цивільної адміністрації, у разі її утворення (в особливий період – голові ради оборони Автономної Республіки Крим, області, міста Києва та Севастополя);

– рух опору – комплекс заходів, які мають на меті протидію окупаційній владі у формах цивільної непокорі, ведення пропаганди, саботажу, партизанської боротьби [6].

До основних завдань територіальної оборони належать: охорона та захист державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій; боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та незаконними збройними формуваннями; організація, підготовка та координація руху опору на випадок окупації території України або її частини; організація та здійснення евакуаційних заходів; проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у небезпечних районах; захист населення від наслідків воєнних дій, аварій (руйнувань), зумовлених застосуванням засобів ураження, терористичними актами та диверсіями; підтримання правового режиму воєнного та надзвичайного станів.

Загалом удосконалення системи територіальної оборони України, на переконання фахівців, видається одним із найбільш економічних та доцільних резервів підтримання обороноздатності держави. Згідно зі світовим досвідом, країни (за винятком США), які не спроможні стримувати агресію сильного противника армією мирного часу, зберігають потужну спроможність активно за-

хищати свій суверенітет за рахунок посилення потенціалу регулярних військ силами місцевої (територіальної) оборони. Підготовка такої оборони надає низку переваг перед іншими способами підготовки держави до оборони. Зокрема, за оцінками експертів, утримання сил територіальної оборони обходиться державі значно дешевше, ніж постійне утримання значної кількості сучасних регулярних військ, наприклад, у США – в 6 разів, в Данії та ФРН – в 10 разів [4].

Аналіз, який провів І. Якубець, свідчить, що Швейцарія і Ізраїль утримують армії, що діють на принципах загальної військової повинності. Усі чоловіки віком від 19 до 50 років проходять військову (альтернативну) службу. Мала частка регулярного професійного війська утримує сучасну техніку і озброєння, планово здійснює підготовку значної кількості резервистів, які утримується за принципом поліцейської системи і зберігають при собі легке стрілецьке озброєння, беззапаси та спорядження. Тобто ці країни, завдяки національно-історичним особливостям, збудували національні регулярні армії для ведення оборони, зокрема і територіальної. Але вони в особливий спосіб ефективно утримують 95–98% особового складу війська у резерві. Це країни з тотальною системою загальної військової повинності громадян. ФРН утримує чисельну регулярну армію, яка комплектується за змішаним принципом: за вільним наймом – регулярні війська, за призовом – війська територіальної оборони, строкова служба в яких становить до 6 місяців, далі – служба у резерві. Організаційна структура Військ територіальної оборони (ТрО) відповідає воєнно-адміністративному розподілу країни. 10% військ ТрО утримуються на постійній основі (за вільним наймом), решта надходить по мобілізації. Головне завдання військ ТрО – підготовка резерву для армії, формування бойових частин для сухопутних військ, ведення територіальної оборони держави. США утримують велику за чисельністю Національну Гвардію. Міцний військовий і правоохоронний інститут, що виконує завдання з забезпечення національної безпеки у складі армії і являє собою організований резерв Збройних сил США. Гвардія має складові компоненти на території усіх штатів і підпорядкована губернаторам (є підпорядкування федеральним

органам влади). Комплектується вона військовослужбовцями на добровільній основі, які проходять мотивовану службу у резерві та можуть бути закликані до дійсної служби за наказом губернаторів або військового командування. Законодавством Гвардія наділена правом виконувати завдання із забезпечення безпеки, як у військовій, так й у цивільній сферах [4].

Різноманітність підходів до вирішення завдань формування сил та засобів територіальної оборони у передових країнах світу дещо різні, але є певні принципово схожі позиції: територіальні війська – це складова або головна частка регулярної армії; утримання територіальних військ дешевше ніж регулярних, однак не безплатне; головне навантаження на державний бюджет, часткове – на місцевий; повна або часткова мобілізація резервистів здійснюється в загрозований період або з оголошенням воєнного стану (крім США, де приведення військ територіальної оборони у бойову готовність здійснюється на місцевому рівні).

Розвинуті країни світу реалізують національну політику з організації та підготовки до територіальної оборони, спираючись на уособлені принципи та вимоги, а саме: з урахуванням свого геостратегічного положення та колективних систем безпеки, відповідно до розмірів території та стану її оперативного обладнання, залежно від демографічних і фінансово-економічних можливостей, а також, спираючись на державний націоналізм та національно-історичні традиції, менталітет населення.

Таким чином, реалії сьогодення вимагають пошуку нових шляхів і механізмів суттєвого оновлення системи територіальної оборони України, підвищення її ефективності та функціонування. Досвід організації територіальної оборони таких країн, як-от США, Швейцарія, Естонія, Чехія, може визначати напрям її реформування для України. Наголошується, що до основних напрямів реформування належать визначення правової основи та завдань територіальної оборони, встановлення організаційних основ територіальної оборони, визначення повноважень у сфері територіальної оборони органів управління територіальною обороною, інших органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств установ та організацій у визначеній сфері законодавчого регулювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сокурєнко В.В. Особливості організації оборони в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2017. Вип. 3. С. 172–177.
2. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 9. Ст. 106.
3. Про Воєнну доктрину України: затв. Указом Президента України від 15 черв. 2004 р. № 648/2004 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/648/2004> (дата звернення: 08.04.2018).
4. Якубець І. Україна. Проблеми територіальної оборони / Центр досліджень армії, конверсії, роззброєння: сайт. URL: <http://cacds.org.ua/ru/comments/339> (дата звернення: 08.04.2018).
5. Паливода В. Територіальна оборона у системі національної безпеки / Оборонно-промисловий кур'єр: інформаційне агентство. URL: <http://opk.com.ua/територіальна-оборона> (дата звернення: 08.04.2018).
6. Про територіальну оборону України: проект Закону України № 2411а від 17.07.2015 р. / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56121 (дата звернення: 08.04.2018).