

УРОВНИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБОРОНЫ УКРАИНЫ

Калгушкин Юрий Леонидович - аспирант Харьковского национального университета внутренних дел

УДК: 342.95 (477)

В статье приведено теоретическое обобщение и новое решение научной задачи, заключающейся в определении новых подходов к проблеме определения уровней территориальной обороны Украины.

Предоставляется авторское определение понятия уровня территориальной обороны, под которым предлагается понимать форму «горизонтального» распределения полномочий субъектов территориальной обороны с целью ее эффективной организации, обеспечения и реализации. Учитывая отсутствие нормативного закрепления этой проблематики, в работе предоставляется собственное видение автора, согласно которому следует выделить следующие уровни территориальной обороны: 1) общегосударственный; 2) местный; 3) специальный. Каждый уровень характеризуется рядом собственных особенностей, а также имеет соответствующее нормативное выражение.

Обосновывается тезис о том, что на общегосударственном уровне территориальной обороны осуществляется формирование данной категории, а также общее определение полномочий и другие аспекты взаимодействия между ее субъектами.

Отмечается, что на местном уровне территориальная оборона реализуется и обеспечивается местными органами исполнительной власти и самоуправления. Последние в пределах предоставленной законодательством компетенции издадут нормативные акты по вопросам, связанным с развитием и организацией территориальной обороны.

Отмечается, что специальный уровень территориальной обороны является уровнем деятельности отдельных правоохранительных органов и военных формирований, которые выступают субъектами территориальной обороны. В его рамках проводится совершенствование работы указанных ведомств с целью обеспечения эффективного выполнения задач территориальной обороны в дальнейшем, что проявляется в ведомственной нормативной базе каждого отдельного органа.

Ключевые слова: уровень, общегосударственный уровень, местный уровень, специальный уровень, территориальная оборона, нормативно-правовой акт.

The article presents a theoretical generalization and a new solution of the scientific problem, which consists in the definition of new approaches to the problem of determining the levels of territorial defense of Ukraine.

The author defines the notion of level of territorial defense, which is proposed to understand the form of "horizontal" distribution of powers of territorial defense entities with a view to its effective organization, provision and implementation. Taking into account the lack of normative consolidation of this problem, we are given our own vision, according to which the following levels of territorial defense should be distinguished: 1) national; 2) local; 3) special. Each level is characterized by a number of peculiarities, and also has the corresponding normative expression.

The thesis is based on the fact that the formation of this category is carried out at the national level of territorial defense, as well as a general definition of powers and other aspects of interaction between its subjects.

It is noted that at the local level, territorial defense is implemented and provided by local executive authorities and self-government bodies. The latter within the limits of the competence provided by the legislation issue normative acts on issues related to the development and organization of territorial defense.

It is noted that the special level of territorial defense is the level of activity of separate law enforcement bodies and military formations, which are trampled by subjects of territorial defense. Within this framework, the work of the abovementioned departments is being improved to ensure the effective implementation of the tasks of territorial defense in the future, as reflected in the departmental regulatory framework of each individual body.

Keywords: level, national level, local level, special level, territorial defense, normative-legal act.

Постановка проблемы. Не вызывает сомнений, что сегодня существует настоятельная необходимость повышения эффективности обеспечения территориальной обороны Украины, которая в первую очередь связана с несовершенством правового регулирования в указанной сфере. Стоит отметить, что в процессе разработки теоретической конструкции правового явления, института или отрасли одним из ключевых является вопрос направленности действия соответствующей категории. Зато аспект практического поля действия территориальной обороны, то есть, его влияние на конкретные правоотношения, лиц или предметы материальной действительности остается неопределенным. Не менее важной является проблема уровней исследуемой категории, факт наличия которых обусловлен действующим законодательством, положения которого регулируют вопросы национальной безопасности Украины и ее составные элементы, одним из которых является территориальная оборона.

Состояние исследования. Многие теоретические аспекты территориальной обороны Украины рассматривали в своих научных трудах такие ученые, как: А.А. Абрамова, А.М. Коротая, В.В. Галунько, В.И. Курило, С.А. Короед, А.Н. Ключко, Ю.А. Бунеева, И.С. Гриценко, М.В. Цвик, А.В. Петрушин, Л.В. Авраменко, И.С. Гнатюк, С.И. Головащук, В.В. Жаворонок, А.Н. Миронюк, А.Н. Муzychук, В.В. Нимчук, И.С. Самойлова и многие другие. Однако, несмотря на немалое количество научных работ, некоторые практические аспекты указанной проблематики являются малоисследованными, в частности это касается вопроса уровней территориальной обороны Украины.

Именно поэтому целью статьи является: определить и рассмотреть уровни территориальной обороны Украины

Изложение основного материала. Начиная изложение основного материала, следует отметить, что в положениях действующего законодательства вопрос уровней территориальной обороны до сих пор остается нерешенным. В то же время, наличие уровней территориальной обороны подтверждается отдельными положениями нормативной базы

в данной сфере. По нашему мнению, уровни территориальной обороны - это форма «горизонтального» распределения полномочий субъектов территориальной обороны с целью ее эффективной организации, обеспечения и реализации. Учитывая отсутствие нормативного закрепления этой проблематики, мы предлагаем свое видение, согласно которому следует выделить следующие уровни территориальной обороны: 1) общегосударственный; 2) местный; 3) специальный. Каждый уровень характеризуется рядом собственных особенностей, а также имеет соответствующее нормативное выражение.

Несмотря на тот факт, что территориальная оборона является правовой категорией, действие которой ограничено определенной местностью, для защиты последней от внешней военной агрессии, ее планированием и организацией занимаются высшие государственные органы власти и военного командования. Данный факт позволяет выделить общегосударственный уровень территориальной обороны. Следует отметить, что в рамках последнего, осуществляется разработка практической конструкции территориальной обороны, определяется политический вектор ее развития, совершенствуется механизм правового регулирования. По сути, на общегосударственном уровне решаются вопросы основного круга субъектов исследуемой категории, их полномочий, а также задачи, реализацией которых они должны заниматься.

Нормативной основой общегосударственного уровня территориальной обороны являются акты Президента Украины, в частности Положение о территориальной обороне Украины. Этот документ регулирует вопросы взаимодействия между органами государственной власти, местного самоуправления, правоохранительными органами, воинскими формированиями и органами исполнительной власти по организации территориальной обороны и реализации предусмотренных ею мероприятий. Кроме этого, значительную роль на общегосударственном уровне территориальной обороны отведено Генеральному штабу Вооруженных Сил Украины, который занимается планированием территориальной

обороны, отвечает за подготовку правоохранительных органов, военных формирований в данной сфере и тому подобное. Для выполнения возложенных на Генеральный штаб задач по организации и планирования территориальной обороны, последний имеет право: привлекать специалистов центральных и местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций (по согласованию с их руководителями), ученых, представителей институтов гражданского общества (с их согласия) для рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции Генерального штаба; получать в установленном законодательством порядке безвозмездно от министерств, других центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления информацию, документы и материалы, в частности от органов статистики - статистические данные, необходимые для выполнения возложенных на него задач; привлекать к проведению учений по предварительному согласованию с руководителями других военных формирований, правоохранительных органов и т.д. [1].

Целесообразно также отметить, что Генеральный Штаб в процессе планирования и организации территориальной обороны взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти, вспомогательными органами и службами, образованными Президентом Украины, с органами местного самоуправления, органами военного управления Вооруженных Сил других государств, а также предприятиями, учреждениями и организациями [1]. Итак, на общегосударственном уровне территориальной обороны осуществляется формирование данной категории, а также общее определение полномочий и другие аспекты взаимодействия между ее субъектами.

Следующий уровень территориальной обороны - местный. На данном уровне осуществляется организация территориальной обороны в рамках областей. Ключевая роль в этом процессе отведена местным государственным администрациям и органам местного самоуправления. Согласно нормативным актам указанных органов, формируются специальные штабы территориальной обороны,

составляются и реализуются областные программы территориальной обороны, организуются и проводятся штабные тренировки по территориальной обороне и тому подобное. Так, например, согласно распоряжению Первомайской районной государственной администрации Харьковской области от 22 сентября 2016 №427 «Об организации территориальной обороны Первомайского района Харьковской области», было решено: создать штаб Первомайского района Харьковской области территориальной обороны для реализации в мирное время полномочий по подготовке и ведению территориальной обороны; организовать руководство штаба; подготовить соответствующие объекты территориальной обороны к охране при выполнении задач территориальной обороны и т.д. [2].

Похожие по содержанию распоряжение также были выданы: Дубровинской районной государственной администрацией Ровенской области, Обуховской районной государственной администрацией Киевской области, Красноградской районной государственной администрацией Харьковской области, а также местными органами исполнительной власти других областей [3, 4, 5].

Кроме того, на местном уровне территориальной обороны создаются специальные областные программы, которыми предусмотрено проведение соответствующих мероприятий с целью планирования и развития территориальной обороны в течение определенного периода. Для примера приведем положения программы территориальной обороны Харьковской области на 2016 - 2017 годы, которая была утверждена Решением областного совета от 14 апреля 2016 №105 - VII. Целью документа является комплексное осуществление мероприятий по подготовке личного состава подразделений территориальной обороны к охране важных стратегических объектов и коммуникаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов военного управления, охраны и обороны государственной границы; борьбы с диверсионными и другими незаконно созданными вооруженными формированиями; материально-технического обеспечения потребностей

личного состава и подразделений территориальной обороны при проведении занятий, тренировок и учений. Для достижения этой цели Программой было предусмотрено проведение ряда мероприятий по усилению охраны и защиты участка государственной российско-украинской границы в пределах Харьковской области; обеспечение условий для надежного функционирования органов государственной власти, органов военного управления, стратегического (оперативного) развертывания войск (сил) Вооруженных Сил Украины и других военных формирований; подготовке в мирное время к охране и обороны в особый период важных объектов и коммуникаций жизнедеятельности; подготовки к борьбе с диверсионно-разведывательными силами, другими вооруженными формированиями агрессора, антигосударственными незаконно образованными вооруженными формированиями и мародерами и т.д. [6].

Существуют и другие примеры подобных документов, регулирующих организационные аспекты территориальной обороны и другие смежные вопросы на местном уровне, принятые местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, в частности: Комплексная программа функционирования и развития системы гражданской защиты области, обеспечения мобилизационной готовности и мобилизации, создания регионального материально-технического резерва по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в мирное время и особый период на 2016 - 2017 годы, которая была утверждена Решением Черкасского областного Совета от 19.02.2016 №3-14/VII.

Таким образом, на местном уровне территориальная оборона реализуется и обеспечивается местными органами исполнительной власти и самоуправления. Последние в пределах предоставленной законодательством компетенции издают нормативные акты по вопросам, связанным с развитием и организацией территориальной обороны. В то же время, проведенный анализ действующей нормативной базы местных органов власти и самоуправления показал, что на сегодняшний день лежащий механизм правового регулирования

территориальной обороны существует только в отдельных областях. Иными словами, исследуемая категория развивается неодинаково в рамках местного уровня, что является весьма негативным фактором, который может помешать достижению цели и реализации задач территориальной обороны во время особого периода в случае его введения.

Последним уровнем территориальной обороны является специальный. В отличие от общегосударственного и местного уровней, которые нормативно связаны между собой, специальный характеризуется относительной самостоятельностью. Необходимо отметить, что на специальном уровне осуществляется организация и определение ключевых особенностей деятельности правоохранительных и военных органов в сфере территориальной обороны, которая отражается в ведомственной нормативно-правовой базе.

В рамках специального уровня территориальной обороны правовое регулирование направлено на совершенствование работы отдельных государственных органов с целью повышения уровня качества и функциональности во время выполнения ими задач территориальной обороны. Это обеспечивается с помощью специальных нормативно-правовых актов как общегосударственного типа, так и ведомственных. В частности, положения Концепции развития сектора безопасности и обороны Украины содержат положения по реформированию отдельных правоохранительных органов и воинских формирований, являющихся субъектами территориальной обороны, в части деятельности последних, непосредственно касается выполнения задач территориальной обороны. Например, в рамках развития Национальной гвардии Украины и Вооруженных Сил Украины предусмотрено повышение уровня взаимодействия данных органов с целью их эффективного использования для отпора вооруженной агрессии против Украины, ликвидации вооруженных конфликтов и выполнения задач территориальной обороны [7].

Концепция развития сектора безопасности и обороны Украины также предусматривает проведение реформ в рамках деятельно-

сти других органов, являющихся субъектами территориальной обороны, например Национальной полиции, Государственной пограничной службы, Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины, Государственной специальной службы транспорта.

Кроме того, обеспечение и организация территориальной обороны на специальном уровне осуществляется в рамках текущей деятельности отдельных правоохранительных органов и воинских формирований. Например, структура Администрации Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины предусматривает управление мобилизационной работы, территориальной обороны и защиты, одной из основных задач которого является организация участия ведомства в выполнении задач территориальной обороны, а также в мероприятиях, направленных на поддержание правового режима военного положения в соответствии с законом [8, 9].

Другой пример можно найти в деятельности Национальной полиции. Уместно в данном случае выделить Приказ Министерства внутренних дел Украины от 31.10.2016 №1129 «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия территориальных органов полиции и межрегиональных территориальных органов Национальной полиции Украины во время реагирования на чрезвычайные ситуации, в случае введения правового режима военного или чрезвычайного положения». В сфере территориальной обороны положения указанного ведомственного нормативного акта закрепляют особенности взаимодействия органов полиции и местных органов исполнительной власти по вопросам исполнения задач исследуемой в работе категории [10]. Кроме того, для эффективной и качественной реализации задач территориальной обороны, Национальная полиция Украины и ее отдельные подразделения могут быть переведены на усиленный вариант несения службы. Он представляет собой комплекс организационно-правовых, превентивных, профилактических, оперативных и других мероприятий, связанных с особым режимом выполнения служебных задач и

привлечением значительного количества полицейских с целью скорейшей стабилизации оперативной обстановки, если имеющимися силами и средствами, непосредственно вовлеченные в обеспечение публичной безопасности и порядка в повседневном режиме несения службы, их выполнить невозможно. Усиленный вариант несения службы вводится при наличии следующих обстоятельств: сообщения об обстоятельствах (события), которые могут привести или привели к обострению оперативной обстановки, могут создать или создали угрозу жизни (здоровью) граждан, их конституционным правам и свободам; возникновения массовых беспорядков, сопровождающихся ограничением определенных прав и свобод человека; возникновения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, угрожает безопасности граждан и нарушает функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления; совершения террористических актов; возникновения тяжелых чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, создающих угрозу жизни и здоровью значительного количества населения; попытки захвата государственной власти или изменения конституционного строя Украины путем насилия [11]. Аналогичным образом территориальная оборона обеспечивается в рамках деятельности других правоохранительных органов и воинских формирований, регулируется соответствующими ведомственными нормативными актами.

Вывод. Итак, проведенный анализ уровней территориальной обороны позволил нам сделать соответствующие выводы:

1. Выдвинут собственный взгляд относительно уровней территориальной обороны, согласно которому они являются формой распределения обязанностей субъектов исследуемой категории в пределах отдельных частей правового регулирования территориальной обороны с целью эффективной организации, обеспечения и реализации последней. Предложено выделить следующие уровни территориальной обороны: общегосударственный, местный и специальный.

2. Общегосударственный уровень характеризуется деятельностью высших органов власти в сфере общей организации и планирования территориальной обороны. Кроме того, на указанном уровне четко распределяются полномочия и другие аспекты взаимодействия государственных органов по выполнению задач территориальной обороны.

3. На местном уровне осуществляется непосредственное обеспечение территориальной обороны, это проявляется в разработке областных программ территориальной обороны; создании штабов территориальной обороны и определении их полномочий; проведении совместных учений собрания и тому подобное.

4. Специальный уровень территориальной обороны является уровнем деятельности отдельных правоохранительных органов и военных формирований, которые выступают субъектами территориальной обороны. В его рамках проводится совершенствование работы указанных ведомств с целью обеспечения эффективного выполнения задач территориальной обороны в дальнейшем, что проявляется в ведомственной нормативной базе каждого отдельного органа.

Литература

1. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : указ від 06.04.2011 №406/2011 // Офіційний вісник Президента України. 2011. №10. ст.559.

2. Про організацію територіальної оборони Первомайського району Харківської області: розпорядження від 22.09.2016 №427 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pervomaisk-rda.kh.gov.ua/Docs/rozp_pdf/2016/Rozp427.pdf.

3. Про створення штабу територіальної оборони району територіальної оборони №9 : розпорядження від 16.02.2017 №62 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://obukhovrda.gov.ua/wp-content/uploads/2017/10/62r2017.pdf>.

4. Про організацію та підготовку територіальної оборони Красноградського району

територіальної оборони : розпорядження від 09.10.2017 №408 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://krasnogradrda.gov.ua/doc/da/2017/rozpor/rozpor408.pdf>.

5. Про підготовку та проведення спільного штабного тренування з територіальної оборони району : розпорядження від 03.05.2017 №118 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dubrrda.gov.ua/uploads/files/rozp/2017/118.pdf>.

6. Програма територіальної оборони Харківської області на 2016 – 2017 роки : рішення від 14.04.2016 №105-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/programa-teritorialnoji-oboroni-kharkivskoji-oblasti-na-2016-2017-roki/15316-normativni-dokumenti>.

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : указ від 14.03.2016 №38/2016 // Офіційний вісник Президента України. 2016. №10. ст.195.

8. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : постанова від 03.09.2014 №411 // Офіційний вісник України. 2014. №73. ст.2066.

9. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України: офіційний сайт // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dsszzi.gov.ua/dsszzi/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=101715&cat_id=87062&ctime=1420457137323.