

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

КАЛГУШКІН Юрій Леонідович - аспірант Харківського національного університету
внутрішніх справ

УДК: 342.95 (477)

У статті, ґрунтуючись на аналізі наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначено мету, окреслено і надано характеристику завданням територіальної оборони України.

Обстоюється позиція, що метою територіальної оборони є досягнення та забезпечення належного рівня національної безпеки України на окремих територіях, шляхом реалізації відповідних військових та спеціальних заходів, застосовуваних під час особливого періоду. Відсутність визначення загальної направленості територіальної оборони в законодавстві є негативним фактором, який ускладнює розуміння, використання та правове регулювання даної категорії. З урахуванням зазначеного вище автором запропоновано доповнити чинну нормативну базу положеннями, які б окреслювали мету територіальної оборони, тим самим даючи розуміння її специфіки як особливого складового елементу національної безпеки.

Зазначається, що доволі абстрактним є завдання щодо охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій, адже положення законодавства не дають відповіді на питання, які саме об'єкти мають пріоритет серед інших. За всією ймовірністю йдеться про критичну інфраструктуру держави – системи та ресурси, фізичні чи віртуальні, що забезпечують функції та послуги, порушення яких призведе до найсерйозніших негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни та забезпечення національної безпеки.

На основі проведеного наукового дослідження пропонується внести відповідні зміни до законодавства, зокрема: по-перше, нормативно закріпити мету територіальної оборони; по-друге, надати вичерпний перелік об'єктів і комунікацій, які потребують охорони і оборони в особливий період; по-третє, доповнити перелік завдань територіальної оборони, включивши до нього необхідність забезпечення публічної безпеки і порядку.

Ключові слова: мета, завдання, законодавство, оборона, територіальна оборона, національна безпека.

Постановка проблеми

Реалії сьогодення вимагають пошуку нових шляхів і механізмів суттєвого оновлення системи територіальної оборони України, підвищення її ефективності та функціонування. Аналіз сутності та особливостей територіальної оборони, як складового елементу національної безпеки України, дає нам можливість окреслити загальну направленість даної категорії, іншими словами, відповісти на питання, для чого вона потрібна у національній системі права. Вектор розвитку та дії будь-якого явища об'єктивної дійсності підпорядковано певній меті та окремим завданням. Не є в даному випадку виключенням категорія територіальної оборони. Поряд з іншими явищами правової реальності вона має власну практичну направленість. Крім цього, в процесі побудови її теоретико-правової конструкції слід зосередити увагу на

принципах, що показують ідейну спрямованість, соціальну цінність, прийнятність зазначеної категорії і механізму її правового регулювання.

Стан дослідження

В останні декілька років проблема територіальної оборони України знаходиться у полі зору великої кількості науковців. Зокрема, цьому питанню приділяли увагу: О.С. Власюк, О.А. Кириченко, А.М. Клочко, І.Ф. Корж, О.М. Музичук, О.А. Чуваков, Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринчук, С.І. Азаров, О.І. Насвіт, О.М. Суходоля, В.І. Жуков, В.П. Коцюба, О.С. Тітов та багато інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових пошуків, на доктринальному рівні практично відсутні наукові роботи, які були присвячені визначенню мети та завдань територіальної оборони України.

Саме тому метою статті є: визначити мету та окреслити завдання територіальної оборони України.

Виклад основного матеріалу

Варто зазначити, що у чинній нормативно-правовій базі, яка регулює територіальну оборону, завдання чітко визначаються, а ось визначення мети відсутнє. Цей негативний факт породжує ситуацію, коли загальну направленість територіальної оборони, як правової категорії, неможливо визначити. Іншими словами, існують поточні проблематики, що потребують вирішення (завдання), однак не визначено, який конкретно результат за цим очікується. Тож через відсутність офіційного визначення мети територіальної оборони логічно виразити даний аспект через сутність представленої категорії, враховуючи її правову природу та системне підпорядкування національній безпеці. Таким чином, метою територіальної оборони є досягнення та забезпечення належного рівня національної безпеки України на окремих територіях шляхом реалізації відповідних військових та спеціальних заходів, застосовуваних під час особливого періоду. Відсутність визначення загальної направленості територі-

альної оборони в законодавстві є негативним фактором, який ускладнює розуміння, використання та правове регулювання даної категорії. Тож ми пропонуємо доповнити чинну нормативну базу положеннями, які б окреслювали мету територіальної оборони, тим самим даючи розуміння її специфіки, як особливого складового елемента національної безпеки.

Досягнення мети територіальної оборони можливе за умови реалізації передбачених законодавством завдань. На відміну від цілі досліджуваної категорії, завдання останньої чітко перелічено у Законі України «Про оборону України». Так, відповідно до статті 18 Закону загальнодержавні воєнні і спеціальні заходи, передбачені територіальною обороною, здійснюються в особливий період із завданнями: 1) охорони та захисту державного кордону; 2) забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); 3) охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій; 4) боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; 5) підтримання правового режиму воєнного стану [1].

Необхідно підкреслити, що кожне представлене завдання відіграє велике значення не тільки для процесу реалізації територіальної оборони, але й для забезпечення національної безпеки. Наприклад, державний кордон України показує не тільки географічні рамки нашої держави, але також визначає межі національної юрисдикції, правового поля. Державний кордон регулюється на законодавчому рівні та має важливе стратегічне значення. Саме тому його захист є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законами України. Ця діяльність провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних,

організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів.- У свою чергу, охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону і полягає у здійсненні уповноваженими державними органами, зокрема Збройними Силами України, на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, у повітряному та підводному просторі заходів, спрямованих на забезпечення недоторканості державного кордону нашої країни [2].

Друге завдання територіальної оборони, яким є забезпечення умов надійного функціонування органів державної влади та органів військового управління відіграє не менш важливу роль. Його сутність полягає у проведенні заходів з метою недопущення дезорганізації діяльності, по-перше, центральних органів державної влади, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, по-друге, усієї судової системи держави, по-третє, інших органів влади діяльність яких має найбільш пріоритетне значення, наприклад, органів прокуратури. Окрім цього, представлене завдання консолідується із іншою поточною проблематикою – необхідністю підтримки правового режиму воєнного стану. Суть полягає у тому, що обидва випадки є взаємодоповнюючими. Відповідно до законодавства, воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою обмеження конституційних прав і свобод людини і

громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [3]. Виходячи із визначення, підтримка правового режиму воєнного стану неможлива без забезпечення роботи відповідних органів, які уповноважені реалізовувати передбачені у його рамках заходи. Окрім центральних органів виконавчої влади, такими є військове командування та військові адміністрації.

Доволі абстрактним є завдання щодо охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій. Положення законодавства не дають відповіді на питання, які саме об'єкти мають пріоритет серед інших. За всією ймовірністю йдеться про критичну інфраструктуру держави – системи та ресурси, фізичні чи віртуальні, що забезпечують функції та послуги, порушення яких призведе до найсерйозніших негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни та забезпечення національної безпеки [4]. Виходячи з положень рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 лютого 2017 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз енергетичній безпеці України та посилення захисту критичної інфраструктури», до її об'єктів можна віднести установи та підприємства таких важливих галузей, як: хімічна промисловість, енергетика, банки і фінанси, інформаційні технології, телекомунікації, транспорт, охорона здоров'я, продовольство та інші сфери, що мають стратегічну важливість [5]. З урахуванням вищевикладеного можна стверджувати, що охорона і оборона зазначених галузей відповідає інтересам національної безпеки України.

Останнім завданням територіальної оборони є боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними, незаконно утвореними озброєними формуваннями. В даному контексті йдеться про військові формування іноземних держав, які не мають законної основи діяльності на території України, на відміну від Збройних Сил України, Національної поліції, Національної Гвардії, Державної служби з надзвичайних ситуацій тощо. Метою ди-

версійно-розвідувальних сил та озброєних формувань агресора, як правило виступає проведення актів саботажу, диверсії і терору в тилу противника, знищення об'єктів військово-стратегічного значення, а також засобів транспорту і зв'язку, отруєння колодязів, застосування бактеріологічних засобів ураження; створення партизанських загонів із тих шарів і груп населення, що в тій чи іншій мірі незадоволені існуючим режимом; проведення підривної пропаганди і розповсюдження «хибних» слухів і таке інше [6]. Реалізація вказаних актів може привести до негативних наслідків політичного, економічного або іншого характеру, тому боротьба із суб'єктами, які займаються їх виконанням є одним із найпріоритетніших напрямів територіальної оборони.

В цілому, визначені законодавством завдання відповідають сутності та особливостям територіальної оборони. Однак, для забезпечення мети досліджуваного явища їх правова основа потребує деяких змін. Зокрема, необхідно розширити нормативну базу у частині визначення завдання щодо охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій. У цій частині слід детально розтлумачити, які саме об'єкти і комунікації потребують захисту у першу чергу, тобто визначити найбільш пріоритетні серед них. Крім цього, ми пропонуємо внести до переліку завдань ще одне – забезпечення публічної безпеки і порядку. Необхідно додатково обґрунтувати зміст вказаного завдання.

Категорія «публічна безпека і порядок» виступає новелою у законодавстві України. Вперше її було закріплено у положеннях Закону України «Про Національну поліцію». Відповідно до пункту 1 частини 1 статті 2 Закону, завданням національної поліції, центрального виконавчого органу влади є забезпечення публічної безпеки і порядку [7]. Проте, в подальшому Законом не визначається зміст цих термінів, що суттєво ускладнює їх розуміння. Доцільно зауважити, що поняття публічної безпеки і порядку походить від терміну «громадський порядок», який було закріплено у Законі України «Про міліцію» [8]. Проблематика неви-

значеності нових категорій знайшла вираз у сучасному науково-правничому середовищі. Існує декілька поглядів з приводу визначення змісту публічної безпеки та порядку. Наприклад, Проневич О.С. розуміє публічну безпеку, як збереження правопорядку від загрозливих явищ і цінностей громадян, держави та суспільства в цілому, а також фактичний стан, який робить неможливим їх нормальне функціонування, реалізацію гарантованих законом прав, свобод та інтересів, збереження майна, здоров'я та життя людей [9, с.25; 10, с.743]. У свою чергу, Панова О.О. у своїх дослідженнях дійшла висновку про те, що публічний порядок і безпека виконують роль індикатора атмосфери спокою суспільства, вказують на рівень злочинності та ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [11].

На наш погляд, зміст публічної безпеки і порядку слід розкривати через сутність терміну «публічний». Зазвичай дане слово у науковій літературі тлумачиться як те, що відбувається в присутності публіки, людей, привселюдно, тобто призначене для широкого відвідування чи користування [12, с.209]. Отже, публічну безпеку і порядок можна тлумачити як стан захищеності прав, свобод і законних інтересів фізичних, юридичних осіб, держави у всіх правовідносинах, що виникають під час поточної діяльності даних суб'єктів і які не відносяться до приватної сфери. Тобто забезпечення публічної безпеки і порядку – це діяльність, у вигляді системи заходів, направлених на підтримку належних умов життєдіяльності суспільства нашої держави. Ураховуючи вищевказане, ми дійшли висновку про те, що забезпечення публічної безпеки і порядку відноситься до територіальної оборони та національної безпеки України. Зокрема, законодавством правоохоронна діяльність відноситься до сфер, у яких присутній національний інтерес. Це свідчить про те, що правоохоронна діяльність є складовим елементом національної безпеки України. На думку багатьох учених, остання категорія є особливим видом ді-

яльності, направленої на боротьбу з правопорушеннями, забезпечення публічної безпеки і порядку, що здійснюється уповноваженими державними органами [13, с.87; 14; 15, с.47 – 49]. Отже, правоохоронна діяльність включає в себе забезпечення публічної безпеки і порядку, що автоматично робить її складовою національної безпеки держави.

У контексті територіальної оборони завдання щодо забезпечення публічної безпеки консолідується із усіма іншими. Суть полягає в тому, що проведення передбачених територіальною обороною воєнних і спеціальних заходів здійснюється в особливий період, підтримка правового режиму якого неможлива у разі наявності нестабільної поведінки суспільства. Тож забезпечення оборони та захисту відповідної території від зовнішньої збройної агресії, конфлікту, діяльності диверсійно-розвідувальних сил, інших озброєних формувань агресора та антидержавних формувань, а також забезпечення умов функціонування стратегічно важливих об'єктів і комунікацій, органів державної влади, військового командування можливе лише за умови внутрішньої стабільності та захищеності суспільства. Це, у свою чергу, консолідується в окреме завдання територіальної оборони – забезпечення публічної безпеки і порядку, виконання якого відповідає меті щодо забезпечення національної безпеки на окремій місцевості.

Висновок

Таким чином, ми окреслили мету та ключові завдання територіальної оборони, що дало розуміння практичної спрямованості зазначеної категорії. Підводячи підсумок, слід зазначити, що на сьогодні нормативно-правова база територіальної оборони, не закріплює у своїх нормах загальну направленість категорії та її керівні ідеї. Даний аспект, безумовно, є серйозним недоліком, ускладнюючим реалізацію заходів, що передбачають територіальну оборону. У зв'язку з цим нами було запропоновано внести відповідні зміни до законодавства, зокрема:

- по-перше, нормативно закріпити мету територіальної оборони;
- по-друге, надати вичерпний перелік об'єктів і комунікацій, які потребують охорони і оборони в особливий період;
- по-третє, доповнити перелік завдань територіальної оборони, включивши до нього необхідність забезпечення публічної безпеки і порядку;

Внесення зазначених змін дозволить створити стійку теоретико-правову конструкцію територіальної оборони, на основі якої її практична реалізація буде здійснюватися більш якісно та ефективно.

Література

1. Про оборону України : закон від 06.12.1991 №1932-XII // Відомості Верховної ради України. 1992. №9. ст.106.
2. Про державний кордон України : закон від 04.11.1991 №1777-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. №2. ст.5.
3. Про правовий режим воєнного стану : від 12.05.2015 №389-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. №28. ст.250.
4. Бірюков Д.С., Кондратов С.І., Насвіт О.І., Суходоля О.М. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні / Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов, О.І. Насвіт, О.М. Суходоля // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_table/Green%20Paper%20on%20CIP_ua.pdf.
5. Про невідкладні заходи з нейтралізації загрози енергетичній безпеці України та посилення захисту критичної інфраструктури : рішення від 16.02.2017 // Офіційний вісник Президента України. 2017. №5. ст.93.
6. Жуков В.І., Коцюба В.П., Тітов О.С. Визначення шляхів протидії диверсіям формувань сил спеціальних операцій / В.І. Жуков, В.П. Коцюба, О.С. Тітов // Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил. 2010. Вип.4(26). С.10 – 13.
7. Про Національну поліцію : закон від 02.07.2015 №580-VIII // Відомості Верховної ради України. 2015. №40–41. ст.379.
8. Про міліцію : закон від 20.12.1990 №565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. №4. ст.20.

9. Долинний А.В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дисертація. К. 2017. 198 с.

10. Проневич О. С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі. Форум права. 2010. № 4. С. 741–747.

11. Панова О.О. Поняття, зміст і значення публічної безпеки та порядку. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2016. Вип.6.Т.2. С.133–136.

12. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «Публічна безпека і порядок». Національний вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. №1(102). С.206 – 214.

13. Ключев О.М. До питання правоохоронної діяльності в Україні : теоретичний аспект. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. №11.Т.1. С.87 – 88.

14. Анджієвський В.С., Тимченко І.А. Нове законодавство про адміністративні правопорушення / В.С. Анджієвський, І.А. Тимченко // К.: Політвидав України. 1987. 110 с.

15. Петрухин И.Л. Правосудие : время реформ / И.Л. Петрухин // М.: Наука. 991. 125 с.

SUMMARY

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the goal has been defined, and it is outlined and given a description of the tasks of the territorial defense of Ukraine.

The position that the purpose of territorial defense is to achieve and ensure an adequate level of Ukraine's national security in certain territories is advocated, through the implementation of appropriate military and special measures applied during a special period. The lack of definition of the general direction of territorial defense in the legislation is a negative factor, which complicates the understanding, use and legal regulation of this category. Taking into account the above-mentioned author, it is proposed to supplement the current normative base with provisions that would outline the goal of territorial defense, thus giving an understanding of its specificity as a special component of national security.

It is noted that rather abstract is the task of protecting and protecting important objects and communications, since the provisions of the law do not answer the question of which objects are the priority among others. In all likelihood it is a critical infrastructure of the state - systems and resources, physical or virtual, providing functions and services whose violation will lead to the most serious negative consequences for the life of the society, socio-economic development of the country and the provision of national security.

On the basis of the conducted scientific research it is proposed to make appropriate amendments to the legislation, in particular: firstly, to establish a normative goal of territorial defense; and secondly, provide an exhaustive list of objects and communications that require protection and defense during a special period; Thirdly, to supplement the list of tasks of territorial defense, including the need for public security and order.

Key words: purpose, tasks, legislation, defense, territorial defense, national security.