

УДК 004.825

Г.В. Єфімов¹, к. держ. упр., с. н. с.**В.І. Шарий²**, д. військ. н., проф.**В.С. Мінасов³**, к. військ. н., проф.¹Національна академія сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного, м. Львів, Україна²Військовий інститут Київського Національного університету ім. Тараса Шевченка, м. Київ, Україна³Військова академія (м. Одеса), Україна

НОВІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ВЕДЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ЗА ДОСВІДОМ

АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

У статті розглядаються нові підходи до визначення сутності категорії територіальної оборони держави, її мети та завдань, ролі й місця в загальній системі оборони держави.

Ключові слова: система територіальної оборони, сектор безпеки і оборони, державне управління, взаємодія та координація дій.

Постановка проблеми

Як нещодавно зазначив Міністр оборони України, розпочалася активна фаза процесу системного реформування української армії, головною метою якої є набуття Міністерством оборони та Збройними Силами України спроможностей щодо ефективного реагування на загрози у військовій сфері та максимальної сумісності зі збройними силами Альянсу шляхом досягнення євроатлантичних стандартів [1]. З цією метою створено *Комітет реформ* (КР) Міністерства оборони (МО) України та Збройних Сил (ЗС) України як консультативно-дорадчий орган з питань оборонного планування, проведення системних реформ з окресленими повноваженнями щодо впливу на хід реформ. Основними завданнями КР визначено: опрацювання концептуальних і програмних документів оборонного планування, вироблення узгоджених пропозицій щодо реформування МО та ЗС України. Повноцінною частиною складу КР є *Проектний офіс реформ*, який створено для консолідації експертного середовища, надання процесу реформування якісної професійної підтримки, в тому числі щодо управління проектами, забезпечення спрощеної взаємодії між підгрупами Комітету, аналітичного супроводження, пошуку найбільш дієвих ініціатив фахівців різних галузей.

Крім того, Указом Президента України затверджена Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України. З цього приводу Начальник Генерального штабу – Головнокомандувач ЗС України зазначив, що «сектор безпеки та оборони має бути готовим до гнучкого й швидкого реагування на нові тенденції у способах і формах ведення бойових дій у конфліктах XXI ст. Одним з часткових завдань цього напрямку на період до 2020 р. потрібно обрати удосконалення системи територіальної оборони» [2]. У зв'язку з наведеним, а також зважаючи на висновок «Експертного звіту щодо діяльності уряду в секторі національної безпеки і оборони», який підготував недержавний аналітичний центр «Українські студії стратегічних досліджень», що «робота зі створення системи територіальної оборони, яка почала фактично стихійно формуватися на початку військової агресії РФ, припинилася» [3], ми пропонуємо деякі погляди на організацію територіальної оборони (ТрО) держави, що базуються на довгорічній практичній та аналітичній роботі.

Варто зазначити, що наявні виклики і загрози воєнного характеру нашій державі вимагають принципово нових поглядів і підходів до забезпечення обороноздатності держави. Збройна агресія Російської Федерації (РФ) наочно демонструє нам приклад так званої війни без правил, коли першочерговими об'єктами ураження стають навіть не самі військові формування, їх особовий склад, озброєння та військова техніка, а інфраструктура держави, людські ресурси, що забезпечують

її безперервне функціонування. Найважливішою особливістю сучасної «гібридної війни» є також широке застосування терористичних та диверсійних методів збройної боротьби. В таких умовах *суттєво зростає роль* і місце територіальної оборони у забезпеченні не тільки воєнної, а й національної безпеки держави в цілому.

Сучасні реалії свідчать, що саме територіальній обороні має відводитися одне з пріоритетних, а цілком можливо, і провідних місць в загальному комплексі загальнодержавних оборонних заходів. *Більше того, обстановка склалася таким чином, що на окремих етапах збройного протистояння вся його суть обмежена лише рамками територіальної оборони, за умов певного розширення її завдань та функцій.*

Нині територіальна оборона України – це єдина законодавчо визначена форма спільного застосування сил і засобів міністерств (відомств) та інших органів виконавчої влади [4,5]. Тому спільне застосування військових, воєнізованих та невоєнізованих формувань, правоохоронних органів, підприємств, установ та організацій, спільна підготовка військових формувань і правоохоронних органів до дій у кризових ситуаціях (особливий період), централізація керівництва визначеними формуваннями (силами) держави, збалансування військово-цивільних відносин та інші проблеми ТрО мають розв'язуватись *на основі системного підходу в межах єдиної державної програми на міжвідомчому рівні*, мета якої – запропонувати шляхи приведення системи територіальної оборони України у відповідність до сучасних вимог і економічних можливостей держави, власного досвіду та досвіду розвинутих країн світу, враховуючи, що завдання ТрО повністю притаманні стабілізаційним, специфічним діям та спеціальним операціям на власній території. Невипадково в сучасній Воєнній доктрині України [6] зазначено, що «оборона України шляхом проведення спільних операцій сил оборони поєднується з територіальною обороною, а на тимчасово захоплених ворогом територіях організовується опір».

Під час дослідження проблем організації та функціонування системи управління оборонними заходами, зокрема територіальною обороною, перш за все потрібно дати остаточні відповіді на такі запитання: що становить сама система ТрО в умовах неоголошеної війни з РФ (відповідно необхідно уточнити визначення її сутності, мети й основних завдань територіальної оборони в сучасних умовах); виконання яких оборонних завдань покладається на систему ТрО; які складові сектору безпеки і оборони залучаються до виконання визначених завдань у системі ТрО; які органи управління доцільно використовувати (створювати) в системі ТрО, їх організаційно-штатна структура, кількість і склад робочих (оперативних) груп на пунктах управління; яка система зв'язку й АСУВ (С) має використовуватися в системі ТрО.

У свою чергу, це потребує здійснення аналізу чинної нормативно-правової бази з питань воєнної (національної) безпеки України, її впливу на організацію територіальної оборони, розподілу завдань, функцій і повноважень між суб'єктами управління територіальною обороною. Тільки після відповіді на ці запитання можливо сформулювати основні вимоги до функціонування системи управління ТрО оперативного і тактичного рівнів у смузі відповідальності Оперативних командувань (ОК). Більше того, питання ставиться таким чином, що командувач ОК або об'єднаного оперативного угруповання (у разі його створення) має здійснювати управління всіма силами і засобами, що залучаються до ТрО у визначеній смузі (регіоні) відповідальності, а не лише здійснювати управління ЗС, оскільки втрачається сенс самої територіальної оборони.

Таким чином, реалії сьогодення потребують насамперед перегляду самої сутності ТрО, а також пошуку нових шляхів і механізмів, суттєвої реорганізації системи територіальної оборони України, яка так і не набула повних спроможностей, значного підвищення ефективності її функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Визначаючи нагальну важливість проведених наукових досліджень проблем ТрО [7-17], на думку авторів, ці дослідження мали характер періодичної спрямованості, про що свідчить хронологія опублікованих робіт та, як правило, залежали від вектору спрямованості державної

політики щодо забезпечення сталого розвитку держави в умовах глобалізації, містили велике різноманіття думок і пропозицій, які в результаті так і не були узагальнені на основі системного підходу. Практично немає досліджень щодо комплексного використання силових структур та органів державної влади і місцевого самоврядування в системі ТрО.

Потрібно визнати, що в насамперед негативно вплинула на процес воєнного будівництва неприпустимо часта зміна керівництва уряду держави та її силового блоку. Так, за 24 роки незалежності змінилося 22 Голови Кабінету Міністрів України, понад 15 керівників кожного міністерства і відомства сектору безпеки і оборони (Воєнної організації держави). Кожний наступний керівник набирив нову команду, у якій були свої погляди на забезпечення воєнної та в цілому національної безпеки держави, зокрема на організацію територіальної оборони. За час існування незалежної України прийнято понад 200 законів та більше 300 інших нормативних актів з питань національної безпеки й оборони держави. Разом з тим, вони не мають ні ієрархічної структури, ні горизонтальних зв'язків між собою, немає системності та послідовності у прийнятті законів, указів та постанов державного рівня, немає чіткого усвідомлення того, який законодавчий акт у сфері оборони витікає з іншого, в які конкретно нормативно-правові акти необхідно вносити відповідні зміни і хто безпосередньо організовує та контролює процес створення законодавчої бази [7].

Необхідно звернути увагу ще і на той факт, що за роки незалежності Україна набула значного досвіду у проведенні найрізноманітніших реформ. Їх аналіз свідчить, що вони різняться між собою як за тривалістю проведення, напрямками, масштабами, так і за результативністю. Розпочавшись із моменту проголошення незалежності, майже нескінченний процес перетворень триває і досі, набуваючи нових форм, але жодний державний законодавчий акт не розглядав необхідності реформування складових ВОД (сектору безпеки і оборони) у цілому, в діалектичній єдності. Результат відомий – анексія Криму та прихована збройна агресія Російської Федерації (РФ) на сході України.

Таким чином, **на наш погляд, головна помилка** удосконалення оборонної сфери **полягає у тому, що ігнорувалася необхідність одночасного реформування всіх складових ВОД (сектору безпеки і оборони)**. Крім реформування ЗС паралельно має реформуватися в діалектичній єдності весь комплекс оборонної сфери, насамперед створюватися ефективна система управління воєнною складовою держави. Суттєву загрозу національній безпеці становить також відсутність компетентних спеціалістів у галузі оборони й безпеки в урядових і парламентських структурах, а особливо в органах державної влади і місцевого самоврядування.

Варто визнати, що заходи Зведеного плану територіальної оборони під час збройної агресії РФ, особливо у частині залучення ЗС України й інших військових формувань до посилення охорони державного кордону, забезпечення умов для діяльності органів державної влади, боротьби з незаконними озброєними формуваннями, в Донецькій і Луганській областях виконувалися незадовільно. *По суті, уряд держави зіткнувся з необхідністю в мирний час фактично ввести в дію План територіальної оборони на частині території та значною мірою безсистемно випробувати його в режимі реального функціонування практично не підпорядкованих різновідомчих формувань (структур, органів).*

Особливістю цієї обстановки стала *законодавча відсутність протягом тривалого часу визначення порядку підпорядкованості, організації координації дій та взаємодії у діяльності органів державного управління всіх рівнів*. Фактично їх робота продовжувалася в умовах мирного часу, оскільки правовий режим надзвичайного чи воєнного стану не було введено. Жодним законодавчим актом порядок їхніх дій в таких умовах не визначений.

Як свідчить проведений аналіз, *переважна більшість державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування практично не були готові до функціонування в таких умовах*. Безумовно, такий стан справ обумовлений достатньою кількістю суб'єктивних та об'єктивних факторів, основними з яких є, *по-перше*, відсутність підготовки керівного складу обласних державних адміністрацій у сфері діяльності щодо організації територіальної оборони, проведення оборонних

і мобілізаційних заходів; *по-друге*, часта зміна керівництва облдержадміністрацій і відсутність у них базових понять щодо змісту та порядку організації роботи в умовах особливого періоду.

Варто визнати, що не вносить ясності і прийнятий Верховною Радою України Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [18], яким визначена організація, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції, *оскільки ним не визначено, яким саме чином здійснюються взаємовідносини між головами Луганської та Донецької військово-цивільних адміністрацій і керівництвом АТО.*

В цих умовах варто наголосити на тому, що **голова облдержадміністрації області є одночасно начальником зони територіальної оборони, очолює організацію цивільного захисту, а в особливий період стає Головою Ради оборони області та відповідає за проведення цілого комплексу оборонних заходів, насамперед за організацію та проведення мобілізації людських і транспортних ресурсів, переведення підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, на режим функціонування в особливий період, проведення евакуаційних заходів та в цілому за організацію і ведення територіальної оборони.** Разом з цим, склалось враження, що більшість голів обласних і районних державних адміністрацій та їх заступників після призначення на посади вивченням законодавчої бази, керівних документів стосовно організації оборонної та мобілізаційної роботи в областях нехтують, наявні проблеми ТрО не вивчають, в роботу підлеглих структур з цих питань не вдаються.

Застосовуючи системний підхід, варто зазначити, що, відповідно до Закону України «Про оборону України» (розділ 3), «територіальна оборона та цивільний захист» є складовими частинами оборонних заходів держави і розглядаються в органічній єдності [4]. Зважаючи на це, ми категорично не погоджуємося з думкою низки дослідників про необхідність «чітко розділити систему цивільного захисту населення та систему оборони держави» [15], оскільки не всі оборонні заходи обов'язково пов'язуються зі збройною боротьбою.

Виключення таких заходів, як 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; організація та здійснення евакуаційних заходів із завдань ТрО є не просто неправильним, а є стратегічною помилкою. Так, в умовах ведення АТО на певній території одночасно велися як бойові дії, так і здійснювався цивільний захист населення, організовувалася гуманітарна допомога, більше того, такі завдання практично вирішувалися на обласному рівні. Також неоднозначним є твердження, що «відповідальність за охорону державного кордону, оборону важливих об'єктів, боротьбу з диверсійно-розвідувальними групами та незаконно створеними збройними формуваннями, а головне – управління військовими частинами Збройних Сил та інших силових структур України в особливий період покладається на цивільних посадових осіб (голів держадміністрацій областей), які не мають ні спеціальних знань, ні засобів управління, ні фахової підготовки» [16].

Система територіальної оборони якраз і призначена для чіткого визначення та розмежування повноважень при одночасному виконанні різноманітних і різнопланових завдань. Рада оборони **насамперед** буде лише організаційно забезпечувати виконання зазначених завдань відповідними посадовими особами (у тому числі військовими формуваннями), **по-друге**, її робочий орган – штаб територіальної оборони є військовим організмом, який має практично забезпечувати виконання широкого кола різнопланових завдань, відповідно очолювати його має професійний військовослужбовець (але цей професіоналізм має бути реальним), який мусить володіти загальною обстановкою навколо та на території області, розуміти специфіку завдань, повноваження і відповідальність за їх виконання; **по-третє**, виникає необхідність базової підготовки як військових, так і цивільних фахівців з питань організації територіальної оборони (оборонної та мобілізаційної роботи).

Значна кількість посадових осіб не розуміє, що заходи територіальної оборони та мобілізації тісно взаємопов'язані, адже одним з основних завдань територіальної оборони є забезпечення стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил), яке включає і заходи мобілізаційного розгортання.

Стан виконання заходів територіальної оборони свідчить про необхідність надання статусу подвійного підпорядкування обласним військовим комісарам як командувачам військами оперативних командувань, так і головам ОДА з одночасним призначенням обласного військового комісара заступником голови обласної державної адміністрації з оборонних і мобілізаційних питань (який одночасно є начальником штабу територіальної оборони області). Це дасть змогу об'єднати структурні підрозділи оборонної та мобілізаційної роботи держадміністрацій (які практично непрацездатні) та військових комісаріатів.

Таке об'єднання органічно вписується в систему військово-цивільного управління і поєднує комплекс мобілізаційних заходів і заходів територіальної оборони та значно підвищить статус і повноваження обласного військового комісара.

Відповідно, на посади обласних військових комісарів призначати військовослужбовців з посад не нижче заступників командира бригади, які, крім того, пройшли спеціальні курси підготовки щодо організації та здійснення комплексу заходів з оборонних і мобілізаційних питань на території області. Їх статус має бути вищим, ніж командирів бригад, що розташовані на території областей (польський досвід).

Досвід проведення навчань з територіальної оборони з практичним призовом військовозобов'язаних на навчальні збори підтвердили правильність обраного шляху щодо удосконалення системи управління ТрО і відновлення районної ланки управління ТрО (штабу району територіальної оборони). Наявність районної ланки територіальної оборони дає змогу забезпечити своєчасне розгортання сил і засобів ТрО, які в них формуються та управління ними під час виконання завдань за призначенням.

Окремого спеціального дослідження потребує організація *взаємовідносин між військово-цивільними адміністраціями, військовими комендатурами, що створені в зоні АТО, районними військовими комісаріатами та штабами зон територіальної оборони.*

З метою координації та взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами у районах дислокації (виконання завдань) військових частин та підрозділів Збройних Сил України, надання допомоги цивільному населенню, сприянню військовим частинам і підрозділам у виконанні завдань у ЗС України розпочато впровадження системи цивільно-військового співробітництва.

Варто наголосити, що в стратегії провідних країн світу проглядається чітка тенденція у створенні об'єднаних штабів на постійній основі за рахунок як військових, так і цивільних фахівців, з метою органічного поєднання військових та цивільних органів управління для вирішення широкого кола питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки в кризових ситуаціях, у тому числі і при виникненні надзвичайних ситуацій мирного часу. Відповідно, в організаційно-штатній структури органів управління країн НАТО включені управління (відділи) воєнно-цивільної взаємодії [20]. Але при цьому потрібно визнати, що зазначені завдання *органічно вписуються в завдання ТрО та в організаційно-штатній структури ТрО всіх рівнів нашої держави.* Просте копіювання прийнятих стандартів НАТО, без врахування власних особливостей та менталітету, на нашу думку, виглядає недостатньо доречним і доцільним, а тому потребує додаткового вивчення.

Мета статті

Наведений стан справ дає змогу реально окреслити коло надзвичайно важливих першочергових проблемних питань, які підлягають нагальному вирішенню, а також дозволяє утвердитись в тому, що розвиток системи територіальної оборони в повній мірі сприятиме розвитку боєздатності сектору безпеки і оборони в цілому. Відповідно, метою статті є відпрацювання нових підходів до визначення сутності категорії «територіальна оборона держави», її мети і завдань, ролі та місця в загальній системі оборони держави.

При цьому вкрай важливо під час формування концепції та визначення змісту вітчизняної військової реформи не тільки подолати наявні проблеми, але і доповнити систему національної безпеки дієздатною організацією системи територіальної оборони і тим самим надати їй збалансовано завершений вигляд з урахуванням виявленого його незадовільного нинішнього стану і військово-політичних загроз.

Основний матеріал

Узагальнюючи вищенаведене, варто зазначити, що у цей час в організації ТрО існує низка проблем, які умовно доцільно об'єднати в такі групи.

Перша група проблем (законодавча). *Висновки щодо ведення АТО, результати навчань, тренувань, конференцій і семінарів з територіальної оборони свідчать, що на сьогодні в Україні залишається низка невирішених питань і суперечностей щодо визначення сутності категорії «територіальна оборона», її організації та ведення, місця в загальній системі забезпечення оборони держави, організації управління виконанням заходів ТрО при проведенні антитерористичної операції (АТО) на сході України, а особливо щодо співвідношення з такими базовими поняттями, як «стабілізаційні, специфічні дії», «спеціальні операції на власній території», «операції з організації руху опору на тимчасово захоплених територіях». У зв'язку з цим виникає нагальна потреба в удосконаленні нормативно-правової бази щодо системності у трактуванні зазначених визначень і, відповідно, в цілому організації та ведення ТрО, насамперед внесення змін в Закон України «Про оборону України», суттєвої переробки «Положення про територіальну оборону» та «Тимчасової Наставови з територіальної оборони».*

Друга група проблем (наукова) пов'язана з відсутністю загальноприйнятих поглядів на організацію управління і підтримки взаємодії між міністерствами та відомствами, а також фундаментальних теоретичних розробок з цих питань.

Про розбалансованість військової науки свідчить і той факт, що в умовах так до кінця і не створеної ВОД, без будь-яких ґрунтовних наукових досліджень деякі науковці зробили безапеляційні висновки про те, що «Воєнна організація держави в наявній конфігурації вже не в змозі виконувати в повній мірі завдання у сфері національної безпеки і оборони держави, покладені на неї законодавством України. За таких умов передбачається реорганізувати Воєнну організацію держави в сектор безпеки і оборони України [22], а «поняття Воєнна організація держави з усією очевидністю відходить у минуле» [23]. При цьому автори практично не беруть до уваги позицію переважної більшості науковців, висновки яких полягають в тому, що ВОД України є складовою сектору безпеки, яка вирішує питання національної безпеки у військовій сфері, і що в сучасних умовах необхідно вдосконалення ВОД як пріоритетної складової сектора безпеки [24,25].

Не викликає сумніву, що запозичення європейського досвіду є важливою умовою розвитку України щодо приведення оборонних і безпекових складових держави до загальноприйнятих європейських норм і стандартів, але, разом з цим, автори переконані, що це треба робити обережно і в органічному поєднанні з національними особливостями та менталітетом, багаторічним практичним досвідом та з урахуванням сучасного стану нормативно-правової бази України. Тим паче, що й у країнах Європи існують різні погляди на склад та функціонування сектору безпеки [26].

Сформований протягом багатьох років менталітет певної кількості науковців та військового керівництва щодо розвитку військової науки й організації бойової (спеціальної) підготовки військ (сил), органів управління різновідомчих структур не звертав належної уваги на втілення у практику їх підготовки протидію новим викликам та загрозам національної безпеки України. Насамперед це стосується організації підготовки до спільних дій, які регламентують діяльність ЗС, інших структур сектору безпеки і оборони та державних органів влади щодо організації стабілізаційних та специфічних дій, протидиверсійної боротьби, як в мирний час, так і в умовах правового поля надзвичайного стану та особливо періоду.

До третьої групи належать проблеми правового характеру, що пов'язані з розподілом завдань і відповідальності, створенням єдиного командування й інших заходів, які на рівні тільки ГШ і МО України в цілому, повною мірою вирішити неможливо. У зв'язку з цим військово командування стає заручником рішень, прийнятих необгрунтовано, і правової плутанини.

Четверту (найбільшу) групу складають організаційні проблеми, до яких можна зарахувати: недостатній досвід в організації взаємодії підрозділів ДПС, СБУ, Державної фіскальної служби, національної поліції, частин НГ МВС із частинами і підрозділами ЗС України; невідпрацьованість механізму підпорядкування військ (сил) на всіх рівнях і організації їхнього всебічного забезпечення під час виконання спільних завдань у складі об'єднаного угруповання; неадекватність визначення завдань силовим структурам та іншим силам і засобам, що залучаються до спільного виконання завдань. Необхідне усвідомлення, що формування інших силових відомств мають специфічні завдання і їхнє використання за рішенням військового командування не має перешкоджати основному призначенню цих структур.

П'яту групу складають проблеми технічного характеру. Найбільш істотна з них – недосконалість уніфікованої системи зв'язку, особливо захищеної та єдиної системи стійкого управління. Крім того, залишаються досить складні питання стикування систем зв'язку в оперативно-тактичних ланках управління, а також обмеженість штатних (їх несумісність або взагалі відсутність) і резервних засобів для організації (в умовах збройного конфлікту) необхідних мереж (напрямків) зв'язку.

Шоста група охоплює групу проблем оперативно-тактичного рівня. За роки незалежності так конкретно і не визначено порядок взаємовідносин командувачів ОК з головами держадміністрацій областей, розташованих у смузї відповідальності оперативного командування, як в мирний час, так і в особливий період з введенням у дію планів територіальної оборони. Не визначено також, яким чином здійснюються взаємовідносини між головами військово-цивільних адміністрацій та відповідним військовим командуванням.

Сьома група стосується проблем організаційно-штатних структур, які мають займатися плануванням заходів ТрО та брати участь в організації виконання окремих завдань вже в мирний час і трансформуватися для виконання її завдань в особливий період як в ланках (органах) управління ОК, так і в ІВФ, ПрО, а особливо в органах державної влади (місцевого самоврядування). Відповідно, це вимагає визначення (створення) конкретних ПУ, з яких буде здійснюватися управління (організовуватися взаємодія), коли і в який час вони розгортаються, між ким і яким чином організовується зв'язок, які, куди, від кого, в якій кількості, з якими повноваженнями прибувають оперативні групи силових структур, з якими засобами зв'язку тощо. На сьогодні ця проблема вирішена лише частково як стосовно організаційно-штатних структур, так і ПУ.

Як це не парадоксально, але і науковий напрям щодо дослідження проблем організації територіальної оборони та здійснення наукового супроводження практичного виконання таких заходів на оперативно-тактичному рівні, ні за однією науково-дослідною установою (науковим підрозділом) офіційно не закріплений. Створення управління територіальної оборони в структурі Головного оперативного управління ГШ ситуацію не виправило. Як результат, спостерігається відсутність системності в узагальненні результатів чисельних навчань, тренувань, конференцій і семінарів з територіальної оборони. У зв'язку з цим, для практичного вирішення зазначених проблем, пропонується офіційно закріпити науковий напрям за однією з науково-дослідних установ (науковим підрозділом).

*Відповідно, **восьма група проблем** стосується вкрай поверхневого ставлення керівного складу оперативних командувань, обласних державних адміністрацій до вирішення проблем організації ТрО в смузї своєї відповідальності шляхом ухилення від співпраці, що призводить до неможливості виконання науково-дослідних робіт із зазначеної тематики, таких як «Кордон» і «Територія».*

В сучасних умовах вирішувати ці проблеми можливо лише у тандемі: наукова установа – ОК – відповідні управління складових сектору безпеки і оборони (які розташовані в межах відповідальності ОК) – ОВК – ОДА. Результат може бути досягнуто лише у їхній тісній співпраці. В іншому разі це лише струс повітря.

Дев'ята група проблем стосується організації підготовки керівного складу областей (районів) з питань оборонної та мобілізаційної роботи, зокрема ТрО.

Як зазначалося, виникла нагальна **необхідність базової підготовки цивільних фахівців з питань організації територіальної оборони (оборонної та мобілізаційної роботи)**. У зв'язку з цим, є конкретна пропозиція щодо вирішення питання організації такої підготовки. З цією метою є необхідність об'єднання зусиль Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського (м. Київ), Національної академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного (м. Львів), Військової академії (м. Одеса), Національної академії Національної гвардії України (м. Харків) з одного боку, з іншого – Національної академії державного управління при Президенті України (м. Київ) та її регіональних інститутів (м. Львів, м. Одеса, м. Харків), у яких проходять навчання представники органів державної влади і місцевого самоврядування. Об'єднання зусиль означає заключення угод між навчальними закладами щодо спільної підготовки цивільних фахівців з основ організації оборонних і мобілізаційних заходів, які об'єднуються поняттям територіальної оборони з використанням бази військових навчальних закладів; розробки єдиних уніфікованих програм їх підготовки щодо організації територіальної оборони. Варто зазначити, що створення системи такої підготовки не потребує значних фінансових витрат і може проводитись як курсова підготовка.

Висновки

Таким чином, практичне виконання заходів та завдань територіальної оборони в умовах ескалації конфлікту з РФ засвідчило про практичну розбалансованість як системи управління, так і загалом функціонування системи ТрО держави, що до кінця не набула спроможностей. Проблема це не нова, але вимагає прийняття, насамперед, політичного рішення, що протягом багатьох років, так і не було зроблено та дозволяє зробити принципові висновки та внести конкретні пропозиції:

1. Найважливішим напрямом підтримання обороноздатності держави **вважаємо розроблення принципово нових підходів до організації та управління заходами ТрО**. Вже з самого поняття ТрО виходить, що це комплекс заходів загальнодержавного характеру, які не можуть бути виконані в рамках одного або декількох міністерств і відомств. Сучасне поняття територіальної оборони практично девальвовано до виконання охоронних та обмежувальних заходів. Система територіальної оборони є ідеальним уособленням конституційного положення, що визначає наро як єдине джерело державної влади і носій суверенітету держави. При цьому народ довіряє владі керівництву обороною країни, а влада, вручаючи в руки народу зброю, – спирається на його надійність у справі захисту Батьківщини. Тут не може бути місця будь-яким внутрішньополітичним амбіціям і соціальному розшаруванню. Такий конгломерат є заставою непереможності держави в будь-якому протистоянні.

2. Дослідження проблем організації ТрО України та їхній аналіз свідчить що вона в сучасних умовах виконує подвійну функцію, по-перше, територіальна оборона складає основу обороноздатності держави, а проведення різноманітних операцій ЗС є лише однією зі складових частин загальнодержавних безпекових та оборонних заходів; по-друге, заходами територіальної оборони забезпечується виконання завдань ЗС. Таким чином, здійснюється принцип «ЗС – для ТрО» та «ТрО – для ЗС України». При цьому надзвичайно важливо виокремити три способи організації та управління заходами ТрО: перший – на території, де безпосередньо ведуться бойові дії військовими формуваннями (у районах ведення операцій) і крім бойових завдань щодо знищення противника, одночасно виконуються заходи територіальної оборони; другий – поза межами ведення бойових дій

(основний), на території, де регулярних військ немає або вони виконують окремі завдання оборони держави; третій – на тимчасово захоплених ворогом територіях, де організовується рух опору.

3. *Результати практичної діяльності органів державного і військового управління, а також аналіз підходів до визначення ролі й місця ТрО в загальній системі оборони України, свідчать про доцільність в сучасних умовах дати нижченаведене визначення поняттю «територіальна оборона України». ТрО є системою загальнодержавних, воєнних та спеціальних заходів, що здійснюються в загрозовий та особливий період і завчасно плануються, організовуються, вдосконалюються та частково виконуються в умовах мирного часу. Вона є однією з форм ведення державою воєнних дій і включає в себе стратегічні, оперативнотактичні, мобілізаційні, технічно-оборонні та навчальні заходи, що мають за мету переведення складових сектору безпеки і оборони держави на функціонування в умовах воєнного часу, підготовку визначених сил та засобів до виконання завдань щодо підтримки і забезпечення дій регулярних військ (сил), ведення самостійних бойових (стримувальних, охоронних, обмежувальних, протидиверсійних, специфічних, іррегулярних) дій та здійснення широкого кола організаційних і рятувальних заходів на всій території держави (в окремих регіонах).*

Завданням територіальної оборони є також організація і координація діяльності невійськових осередків оборони для підтримки Збройних Сил України щодо захисту держави.

Оснoву територіальної оборони складає координація дій та організація тісної взаємодії між державними органами влади всіх рівнів, органами місцевого самоврядування, органами управління галузей національної економіки, підприємствами, установами та організаціями (незалежно від форм власності), органами військового управління, військовими формуваннями, правоохоронними органами та органами загальної компетенції сектору безпеки та оборони держави. Однією з основних складових частин організації територіальної оборони є забезпечення проведення комплексу заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації. Окремі заходи територіальної оборони, які стосуються організації протидії диверсіям і терористичним актам, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, забезпечення проведення навчань і операцій з підтримання миру та безпеки, здійснюються в мирний час, у кризових ситуаціях (загрозовий та особливий період), відповідно до законодавства України. Ці заходи є однією з форм підготовки до дій в умовах правового режиму воєнного стану (воєнного часу).

На сучасному етапі розвитку державності, на нашу думку, **мета системи територіальної оборони** полягає в досягненні та підтриманні необхідного рівня обороноздатності держави із найменшими витратами; здійсненні загальної (всенародної) оборони у разі агресії проти України; забезпеченні стійкого функціонування державних органів, галузей національної економіки, організацій, підприємств та установ, незалежно від форм власності в умовах особливого періоду; організації координації дій та тісної взаємодії між складовими сектору безпеки і оборони держави (СБО) та її Воєнної організації держави (ВОД) для виконання широкого кола завдань, які пов'язані із забезпеченням воєнної та в цілому національної безпеки держави, зменшенні обсягу специфічних завдань, які покладаються на регулярні формування ЗС України для підвищення ефективності їх бойових дій. Будучи добре організованою і підготовленою, вона є невід'ємним елементом і ознакою сучасного СБО і покликана відігравати значну роль в досягненні успіхів у сучасному збройному протистоянні. Таким чином, склалася об'єктивна необхідність одночасного виконання широкого кола завдань та заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки держави, що, відповідно, *вимагає створення ефективної системи управління ними у всіх ланках державного управління, а не лише військового.*

Основними завданнями територіальної оборони пропонуємо вважати:

- розгортання органів управління територіальною обороною;
- впровадження та підтримання правового режиму воєнного стану (іншого встановленого законодавством режиму обмежень);

- сприяння військовим комісаріатам у питаннях проведення загальної (часткової) мобілізації;
- створення та забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил);
- охорона та захист державного кордону;
- охорона й оборона важливих об'єктів і комунікацій;
- здійснення боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та незаконно створеними антидержавними озброєними формуваннями;
- надання допомоги органам військового командування у сфері управління справами військовополонених, зокрема у створенні й охороні таборів військовополонених, функціонуванні фільтраційних пунктів;
- 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, ліквідація наслідків воєнних конфліктів різної інтенсивності;
- організація поховання загиблих під час бойових дій; організація збору доказів про факти порушення противником законів і правил ведення війни, зокрема про використання заборонених видів зброї та скоєння злочинів проти мирного населення, про надання третіми країнами політичної, інформаційної та військової підтримки противника.

4. Результати аналізу нормативної бази щодо організації та ведення територіальної оборони України дають змогу зробити висновок, що потрібно вирішувати питання і теоретичного, і практичного характеру, які тісно взаємопов'язані. На порядку денному є необхідність доопрацювання основних теоретичних положень ТрО. Це сприятиме усуненню дублювання завдань і функцій міністерств і відомств держави та чіткому визначенню ступеня участі Збройних Сил України у виконанні завдань ТрО. З метою посилення обороноздатності держави пропонуємо розгорнути роботи зі створення *«Державної цільової програми розвитку сектору безпеки і оборони та територіальної оборони України як виду його воєнних дій шляхом проведення наукових досліджень на державному рівні, насамперед, з перегляду нормативно-правової бази, що забезпечує виконання заходів забезпечення обороноздатності держави»*.

5. З метою упорядкування законодавчої бази у сфері ТрО пропонується наступне. Розділ III Закону «Про оборону України» має назву *«Територіальна оборона. Цивільний захист»*, тобто ці поняття розглядаються в органічній єдності. У зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту, з метою надання системності цьому процесу, замість третьої редакції Положення «Про територіальну оборону України» підготувати проект Кодексу «Про організацію та ведення територіальної оборони України», в якому врахувати набутий досвід АТО і досвід провідних країн світу.

Тільки після доопрацювання двох базових нормативно-правових документів (Кодексу «Про організацію та ведення територіальної оборони України» та «Настанови з територіальної оборони», які б узагальнювали набутий досвід організації територіальної оборони в нашій державі та провідних країнах світу, визначали механізм керівництва в системі територіальної оборони; унормовували структуру і склад сил та засобів, що залучаються до її ведення, організаційно-штатні структури органів управління та порядок організації ними координації дій та взаємодії, можливо вести мову про удосконалення системи управління територіальною обороною».

Список використаних джерел

1. Муженко В.М. Перспективні напрямки розвитку Збройних Сил в умовах суттєвих змін у воєнно-політичній ситуації навколо України на період до 2020 року. / В.М. Муженко // *Наука і оборона*, 2015. – № 3–4. – С. 22–27.
2. *Про оборону України [Електронний ресурс]: Закон України № 2020/2000 від 05.10.2000р. // Режим доступу: www.infodisk.com.ua*.

3. Положення про територіальну оборону України: Затв. Указом Президента України від 02.09.2013 р. № 471/2013. – К., 2013. – 13 с.
4. Воєнна доктрина України [Електронний ресурс]: Указ Президента України № 555/2015 від 02.09.2015 р. // Режим доступу : [www. infodisk. com. ua](http://www.infodisk.com.ua).
5. Воєнна організація, сектор безпеки, територіальна оборона держави: державно – управлінський аспект: монограф. / В.М. Замана, П.П. Ткачук, Г.В. Єфімов, В.І. Грабчак, М.Ю. Яковлев – Львів: АСВ, 2013. – 339 с.
6. Єфімов Г.В. Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з питань організації територіальної оборони як елемента національної безпеки України / Г.В. Єфімов, А.О. Каляєв // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. – Вип. 6/7. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – С. 281–286.
7. Єфімов Г. Поняття територіальної оборони складає основу обороноздатності держави / Е. Єфімов // Армія України. – 2004. – № 56 (17945). – С. 13–16.
8. Михайлов А.О. Роль та місце органів внутрішніх справ України в системі територіальній обороні держави / А.О. Михайлов // Труды академії. – 2013. – № 2 (116). – С. 121–125.
9. Панкратов Є.Є. Територіальна оборона / Є.Є. Панкратов, В.І. Єфіменко // Оборонний вісник. – 20015. – №11. – С. 12–16.
10. Палій В.В. Обґрунтування завдань Збройних Сил України при веденні територіальної оборони : дис. канд. військ, наук : спец. 20.01.05 – Будівництво Збройних Сил / В. В. Палій / ЦНДІ ЗС України. – К., 2006. – 237 с.
11. Саганюк Ф. Територіальна оборона: резерв обороноздатності країни / Ф. Сатанюк, В. Гуменюк // Військо України. – 2011. – № 6. – С. 15–17.
12. Романченко І.С. Роль і місце територіальної оборони України в загальній системі оборони держави / І.С. Романченко, В.С. Фролов // Наука і оборона. – 2009. – №1. – С. 36–39.
13. Фролов В.С. Територіальна оборона України: якою її бути? / В.С. Фролов, І.С. Романченко, В.В. Палій // Наука і оборона. – 2007. – № 1. – С. 12–21.
14. Фролов В.С. Шляхи підвищення ефективності системи управління територіальною обороною України / В.С. Фролов, І.С. Романченко, В.В. Палій // Наука і оборона. – 2009. – № 4. – С. 6–11.
15. Фролов В.С. Обґрунтування механізму щодо визначення необхідного складу військових формувань територіальної оборони в зоні воєнного конфлікту : дис. канд. військ, наук : спец. 20.01.05 – Будівництво Збройних Сил / В.С. Фролов / ЦНДІ ЗС України. – К., 2010. – 191 с.
16. Про військово-цивільні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України № 141 – VIII від 03.02.2015 р. // Режим доступу : [www. infodisk. com. ua](http://www.infodisk.com.ua).
17. Керівництво по застосуванню норм міжнародного гуманітарного права в Збройних силах України. – Азімут-Україна: МО України, 2004. – 143 с. – (Нормативний документ Міністерства оборони України. Наказ МО від 11.09.2004 р. № 400).
18. Печуров С. К вопросу о создании постоянных штабов объединенных оперативных формирований ВС США [Текст] / С.Печуров // Зарубежное военное обозрение. – 2005. – № 1. – С.8–12.
19. Клименко С. Армейские корпуса быстрого развертывания ОВС НАТО [Текст] / С. Клименко // Зарубежное военное обозрение. – 2004. – № 10. – С. 27-29.
20. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року Про стратегічний оборонний бюлетень України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 77/2012 від 29.12.2012 р. // Режим доступу : [www. infodisk. com. ua](http://www.infodisk.com.ua).
21. Кузьмук О.І. ВОД : Від Воєнної організації до Сектора безпеки і оборони України / О.І. Кузьмук // Наука і оборона. – 2012. – № 4. – С. 12–21.

22. Науково-практична конференція «Розгляд матеріалів проекту Концепції Державної програми розвитку Воєнної організації держави»: збірник матеріалів. – К. : НАОУ, 2007 – Інв № 5783. – 143 с.

23. Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України. Рекомендації учасників парламентських слухань 23 травня 2012 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/lavs/shov>.

24. Реформування сектору безпеки України: Матеріали міжнародної конференції (Київ, 27–28 травня 2004 р.) / Національний інститут проблем міжнародної безпеки, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами / За заг. ред. С. Пирожкова, Ф. Флурі. – К. : НІПМБ; DCAF, 2004. – 318 с.

Рецензент: В.М. Оленев к.військ.н., проф., Військова академія (м. Одеса)

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ И ВЕДЕНИЮ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБОРОНЫ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ЗА ОПЫТОМ АНТИТЕРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ

Г.В. Ефимов, В.И. Шарый, В.С. Минасов

В статье рассматриваются новые подходы к определению сущности категории территориальная оборона государства, ее сущности, цели и заданий, роли и места в общей системе обороны государства.

Ключевые слова: система территориальной обороны, сектор безопасности и обороны, государственное управление, взаимодействие и координация действий.

THE VIEWS ON THE REFORMATION SYSTEM OF THE PLANNING MANAGEMENT AND ACCOMPLISHMENT OF TERRITORIAL DEFENSE'S MEASURES OF THE STATE ACCORDING TO CONTEMPORARY CONDITIONS

G. Yefimov, V. Chariy, V. Minasov

The article is devoted to analysis of the issues complex on the unefficient accomplishment of measures of the territorial defense as well as formation of views on solution of contemporary issues of the state defense including the improvement of the territorial defense system.

Keywords: territorial defense, safe and defense sector, state management, management system of the territorial defense measures.