

Білий Б.В.

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ НА ВІДПОВІДНІЙ ТЕРИТОРІЇ В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Однією з ключових проблем у сфері реалізації оборонних функцій місцевими органами влади є правові обмеження. Чинне законодавство не завжди забезпечує чіткий та конкретний механізм реалізації оборонних заходів на місцевому рівні, що ускладнює прийняття рішень і здійснення оперативних дій в умовах військових загроз, що стосується, зокрема, процедур мобілізації та розподілу ресурсів, що іноді потребують узгодження на кількох рівнях.

Крім того, існують прогалини в нормативно-правовій базі, що регулює співпрацю органів місцевого самоврядування з військовими структурами, що призводить до неефективності деяких оборонних заходів та створює правові колізії, що вимагають термінового врегулювання.

Огляд останніх досліджень. В сучасних реаліях багато науковців вивчають роль місцевого самоврядування у контексті зміцнення національної обороноздатності, зокрема: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, Н. Біла-Савченко, Л. Васильченко, В. Воронкова, В. Гаращук, В. Гонцарук, В. Зуй, С. Ківалов, І. Коліушко, М. Кравчук, В. Куйбіда, І. Пастух, А. Пухтецька, В. Селезньов, А. Селіванов, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа, В. Тимошук та інші.

Однак, проблеми практичних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування в умовах новітніх викликів зумовлюють необхідність виявлення та формування більш ефективних правових засад органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів забезпечення роботи оборонної галузі.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі правових засад та виявлення проблемних аспектів діяльності органів влади, виділити особливості адміністративних процедур забезпечення територіальної оборони на відповідній території в Україні.

Виклад основних положень. Територіальна оборона – це система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій [4].

Завданнями територіальної оборони є: 1) своєчасне реагування та вжиття необхідних заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості; 2) участь у посиленні охорони та захисті державного кордону; 3) участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій; 4) участь у підготовці громадян України до національного спротиву; 5) участь у забезпеченні умов для безпечного функціонування органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та органів військового управління; 6) участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України, та об'єктів обласного, районного, сільського, селищного, міського значення, районного у містах

рад, сільських, селищних, порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення; 7) забезпечення умов для стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил) або їх перегрупування; 8) участь у здійсненні заходів щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій; 9) участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах; 10) участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану в разі його введення на всій території України або в окремих її місцевостях; 11) участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями; 12) участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям агресора (противника); 13) участь у наданні населенню правничих послуг у порядку, передбаченому Законом України «Про безоплатну правничу допомогу» [4].

У межах завдань територіальної оборони, визначених Законом України «Про основи національного спротиву», добровольчі формування можуть провадити таку діяльність: 1) своєчасно реагувати та вживати необхідних заходів для оборони території та захисту населення на визначеній місцевості до моменту розгортання в межах такої території угруповання військ (сил) або угруповання об'єднаних сил, призначених для ведення воєнних (бойових) дій з відсічі збройної агресії проти України; 2) брати участь у посиленні охорони та захисті державного кордону у порядку, визначеному Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»; 3) брати участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна

від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій; 4) брати участь у підготовці громадян України до національного спротиву; 5) брати участь у забезпеченні умов для безпечного функціонування органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та органів військового управління; 6) брати участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України, та об'єктів підвищеної небезпеки, порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення; 7) брати участь у забезпеченні умов для стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил) або їх перегрупування; 8) брати участь у здійсненні заходів щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій разом з Національною поліцією; 9) брати участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах разом з Національною поліцією; 10) брати участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану в разі його введення на всій території України або в окремих її місцевостях; 11) брати участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями; 12) брати участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям агресора (противника); 13) співпрацювати з органами місцевого самоврядування та військовими частинами Сил територіальної оборони Збройних Сил, збирати та аналізувати інформацію про загрози безпеці територіальної громади та сценарії їх стримування; 14) у співпраці з органами місцевого самоврядування обліковувати, облаштовувати та охороняти місця

укриття населення; 15) здійснювати добування, збір та узагальнення інформації, яка впливає на виконання завдань територіальної оборони в межах території територіальної громади; 16) сприяти у здійсненні заходів з протидії інформаційним операціям агресора (противника) в межах території територіальної громади; 17) організовувати навчання членів добровольчих формувань з метою ефективного виконання своїх завдань [6].

Існують різні територіальної оборони, наприклад: а) загальнодержавний, у межах якого здійснюється планування територіальної оборони, визначення повноважень суб'єктів, особливостей їх взаємодії тощо; б) місцевий, на якому територіальна оборона організовується безпосередньо місцевими органами виконавчої влади та самоврядування: створюються штаби територіальної оборони, проводяться збори та навчання, запроваджуються обласні програми територіальної оборони; в) спеціальний, у межах якого увага приділяється не питанню організації територіальної оборони, а удосконаленню роботи правоохоронних органів та військових формувань, яких залучено до виконання завдань територіальної оборони [7, с. 15].

Для виконання завдань територіальної оборони у своїх межах територіальні громади ініціюють утворення добровольчих формувань [6].

Отже, територіальна оборона як об'єкт адміністративного права – це організована система спеціальних публічно-правових заходів, які формують окремих інституційних суб'єктів або надають повноваження відповідним органам управління (військова, цивільна та військово-цивільна складова), що функціонують на основі взаємодії державних, місцевих та військових органів з метою забезпечення національної безпеки, оборони території та захисту населення в умовах мирного часу та надзвичайних ситуацій. Як об'єкт, територіальна оборона включає систему заходів та правових відносин, спрямованих на захист інтересів суспільства та держави від воєнних загроз та надзвичайних

ситуацій, регульованих нормами адміністративного права для забезпечення належного функціонування цих заходів на різних рівнях управління. Водночас, суб'єктами адміністративного права в сфері територіальної оборони є органи державної влади, місцевого самоврядування, військові підрозділи та добровольчі формування, які реалізують свої повноваження в межах цього правового регулювання.

Організація підготовки добровольчих формувань територіальних громад (далі - добровольчі формування) до виконання завдань територіальної оборони здійснюється шляхом проведення суб'єктами підготовки заходів, спрямованих на планове, систематичне і всебічне навчання та виховання добровольців, забезпечення злагоджених дій добровольчих формувань під час виконання завдань територіальної оборони та окремих завдань руху опору. Метою організації підготовки добровольчих формувань територіальних громад є налагодження та вдосконалення взаємозв'язків між суб'єктами і об'єктами підготовки добровольчих формувань, координації їх дій та створення умов для якісного планування підготовки добровольчих формувань, підготовки і проведення спланованих заходів та їх всебічного забезпечення [5].

Суб'єктами підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони є Міноборони, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації (відповідні військово-цивільні або військові адміністрації у разі їх утворення), обласні та районні ради, сільські, селищні та міські ради, Генеральний штаб Збройних Сил, Командування Сил територіальної оборони Збройних Сил, регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил, інші органи військового управління Збройних Сил. Повноваження суб'єктів підготовки: 1) Міноборони формує та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо обсягів

фінансового забезпечення заходів з підготовки добровольчих формувань; 2) інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у навчаннях (тренуваннях) з територіальної оборони, забезпечують участь у таких навчаннях (тренуваннях) підприємств, установ та організацій, які належать до сфери їх управління; 3) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська, Севастопольська міські держадміністрації (відповідні військово-цивільні або військові адміністрації у разі їх утворення) беруть участь у навчаннях (тренуваннях) добровольчих формувань; 4) обласні та районні ради забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів з підготовки добровольчих формувань місцевого значення; 5) сільські, селищні та міські ради забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів з підготовки добровольчих формувань місцевого значення; 6) Генеральний штаб Збройних Сил: здійснює в межах повноважень, визначених законодавством, контроль за підготовкою та станом готовності сил і засобів, які сплановані до виконання завдань територіальної оборони в межах території відповідних територіальних громад; затверджує каталог завдань за стандартами та програми підготовки добровольчих формувань; 7) Командування Сил територіальної оборони Збройних Сил: організовує проведення навчань (тренувань) добровольчих формувань; визначає напрями підготовки, розробляє відповідні програми підготовки добровольчих формувань та організовує їх виконання; розробляє структуру та форми планувальних документів для добровольчих формувань; 8) регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил: організовує проведення заходів з підготовки навчань (тренувань) добровольчих формувань у військово-сухопутній зоні відповідальності; 9) інші органи військового управління Збройних Сил забезпечують використання навчальної матеріально-технічної бази військових

частин, центрів підготовки підрозділів, полігонів (ділянок місцевості) для підготовки добровольчих формувань [5].

Отже, загалом, можна виокремити такі види адміністративних процедур забезпечення територіальної оборони на відповідній території України:

1) процедури стратегічного планування територіальної оборони;

2) процедури координації між суб'єктами територіальної оборони;

3) процедури мобілізаційної підготовки;

4) процедури фінансового та матеріально-технічного забезпечення;

5) процедури організації та проведення навчань;

6) процедури контролю та оцінки стану готовності добровольчих формувань до виконання завдань територіальної оборони;

7) процедури кризового реагування (наприклад, оперативне зібрання добровольчих формувань, застосування спеціальних заходів для забезпечення громадської безпеки та підтримки правопорядку тощо);

8) процедури нормативно-правового забезпечення (наприклад, адаптація місцевих нормативних актів до загальнодержавних стандартів, юридичний супровід діяльності добровольчих формувань тощо).

Також можливо виділити особливості адміністративних процедур забезпечення територіальної оборони на відповідній території в Україні:

1) мультиінституційний характер суб'єктів (залучення широкого кола суб'єктів, що визначає необхідність ефективної координації між різними рівнями влади);

2) поєднання військового та цивільного управління, що формує гібридний характер процедур;

3) плановість та систематичність характеру;

4) підвищена роль фінансового та матеріального забезпечення місцевими органами;

5) адаптивність до регіональних умов функціонування територій;

б) комплексність (процедури охоплюють кілька етапів, кожен з яких включає кілька суб'єктів різного рівня);

7) обов'язковий контроль та спеціальний моніторинг готовності добровольчих формувань до виконання завдань;

8) взаємозалежність від загальної оборонної стратегії.

Отже, адміністративні процедури забезпечення територіальної оборони на відповідній

території в Україні – це сукупність нормативно визначених та організаційно впорядкованих дій, спрямованих на планування, координацію, реалізацію, фінансування та контроль діяльності органів управління силами і засобами, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони, враховуючи специфіку регіональних умов, для досягнення готовності територіальних громад до реагування на загрози національній безпеці та обороні.

Анотація

Мета статті полягає у тому, щоб на основі правових засад та виявлення проблемних аспектів діяльності органів влади, виділити особливості адміністративних процедур забезпечення територіальної оборони на відповідній території в Україні. У статті виділено види адміністративних процедур забезпечення територіальної оборони на відповідній території України: – процедури стратегічного планування територіальної оборони; – процедури координації між суб'єктами територіальної оборони; – процедури мобілізаційної підготовки; – процедури фінансового та матеріально-технічного забезпечення; – процедури організації та проведення навчань; – процедури контролю та оцінки стану готовності добровольчих формувань до виконання завдань територіальної оборони; – процедури кризового реагування; – процедури нормативно-правового забезпечення. Виділено особливості адміністративних процедур забезпечення територіальної оборони на відповідній території в Україні: 1) мультиінституційний характер суб'єктів (залучення широкого кола суб'єктів, що визначає необхідність ефективної координації між різними рівнями влади); 2) поєднання військового та цивільного управління, що формує гібридний характер процедур; 3) плановість та систематичність характеру; 4) підвищена роль фінансового та матеріального забезпечення місцевими органами; 5) адаптивність до регіональних умов функціонування територій; 6) комплексність (процедури охоплюють кілька етапів, кожен з яких включає кілька суб'єктів різного рівня); 7) обов'язковий контроль та спеціальний моніторинг готовності добровольчих формувань до виконання завдань; 8) взаємозалежність від загальної оборонної стратегії. Сформовано адміністративні процедури забезпечення територіальної оборони на відповідній території в Україні як сукупність нормативно визначених та організаційно впорядкованих дій, спрямованих на планування, координацію, реалізацію, фінансування та контроль діяльності органів управління силами і засобами, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони, враховуючи специфіку регіональних умов, для досягнення готовності територіальних громад до реагування на загрози національній безпеці та обороні.

Ключові слова: адміністративне право, децентралізація, захист держави, взаємодія, виконавчі органи, національна безпека, оборонна робота, органи місцевого самоврядування, повноваження, територіальна оборона, військове управління.

Bilyi B.V. Features of administrative procedures for providing territorial defense in the corresponding territory in Ukraine

The purpose of the article is to highlight the peculiarities of the administrative procedures for ensuring territorial defense in the relevant territory in Ukraine, based on the legal principles and the identification of problematic aspects of the activities of the authorities. The article highlights

the types of administrative procedures for ensuring territorial defense in the relevant territory of Ukraine: - procedures for strategic planning of territorial defense; – coordination procedures between subjects of territorial defense; – mobilization training procedures; – financial and material support procedures; – procedures for organizing and conducting exercises; – procedures for monitoring and assessing the state of readiness of volunteer formations to perform territorial defense tasks; – crisis response procedures; – regulatory and legal support procedures. Features of administrative procedures for ensuring territorial defense in the relevant territory in Ukraine are highlighted: 1) multi-institutional nature of subjects (involvement of a wide range of subjects, which determines the need for effective coordination between different levels of government); 2) a combination of military and civil administration, which forms the hybrid nature of the procedures; 3) planning and systematic character; 4) increased role of financial and material support by local bodies; 5) adaptability to the regional conditions of functioning of territories; 6) complexity (procedures cover several stages, each of which includes several subjects of different levels); 7) mandatory control and special monitoring of the readiness of volunteer formations to perform tasks; 8) interdependence from the general defense strategy. Administrative procedures for ensuring territorial defense in the relevant territory in Ukraine have been formed as a set of normatively defined and organizationally ordered actions aimed at planning, coordination, implementation, financing and control of the activities of the management bodies of forces and means involved in the performance of territorial defense tasks, taking into account the specifics of regional conditions, to achieve the readiness of territorial communities to respond to threats to national security and defense.

Key words: administrative law, decentralization, defense of the state, interaction, executive bodies, national security, defense work, local self-government bodies, powers, territorial defense, military administration.

Список використаних джерел:

1. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24.
4. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 року № 1702-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 41. Ст. 339.
5. Про затвердження Порядку організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1447. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1447-2021-п#n9>
6. Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1449. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-п#n11>
7. Калгушкін Ю. Л. Адміністративно-правове забезпечення територіальної оборони України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. 26 с.