

УДК 004.825

Г.В. Єфімов, к.держ.упр., с.н.с.,

М.М. Середенко

Академія сухопутних військ ім. гетьмана П. Сагайдачного, м. Львів, Україна

АНАЛІЗ ЧИННИКІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ІСНУЮЧОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ВІЙСЬКОВИМИ ФОРМУВАННЯМИ, ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПІД ЧАС СПІЛЬНИХ ДІЙ

Стаття присвячена дослідженню проблем забезпечення національної безпеки України, яка багато в чому залежить від створення та чіткого функціонування системи управління складовими сектору безпеки та оборони (Военної організації держави), яка забезпечує виконання спільних основних завдань щодо забезпечення обороноздатності та суверенності країни.

***Ключові слова:** система управління, Воєнна організація держави, сектор безпеки і оборони, військові формування, правоохоронні органи*

Постановка проблеми

Події в Криму та на сході України продемонстрували неготовність силових структур, в тому числі і Збройних Сил (ЗС) до реальних та оперативних дій, показали нездатність ефективно протистояти російському тероризму і власному сепаратизму, як одній з нових форм ведення бойових (воєнних) дій в сучасних умовах. Ще раз засвідчили, що військова сила продовжує залишатися одним із важливих інструментів державної політики.

Характерними рисами сучасного збройного конфлікту є: участь у ньому як регулярних військ (сил), так і іррегулярних формувань; активізація терористичної та диверсійної діяльності; загроза переростання конфлікту у локальну війну; втягування до збройного конфлікту значної частини місцевого населення та його уразливість від сучасних засобів ураження; ведення вогнищевих бойових дій; певні обмеження у застосуванні засобів збройної боротьби; залучення значних сил і засобів для захисту інфраструктури та комунікацій; складність соціально-психологічної, етнічної та конфесійної обстановки у районі конфлікту.

Сформований протягом багатьох років менталітет військової підготовки не звертав належної уваги на вивчення існуючої законодавчої бази, державних законів, які регламентують діяльність ЗС, інших силових структур та державних органів щодо організації стабілізаційних дій, протидиверсійної боротьби як в мирний час, так і в умовах правового поля надзвичайного стану та особливого періоду, акцент підготовки, як правило, спрямовувався на загальновідомі постулати організації оборонного бою та наступу, навіть не враховуючи сучасну специфіку ведення бойових дій.

Все це змушує заново оцінити рівень реальної підготовки частин і підрозділів ЗС України, їх органів управління до ефективної протидії сучасним викликам та загрозам, визначитися у пріоритетах напрямків їх підготовки.

Відповідно, одним із основоположних заходів забезпечення територіальної цілісності держави, слід вважати побудову стійкої системи державного та військового управління, їх органічного поєднання на основі удосконалення нормативно-правової законодавчої бази, зокрема щодо залучення ЗС України до участі в антитерористичній операції (АТО), локалізації внутрішнього збройного конфлікту (можливість якого сором'язливо замовчувалася), організації боротьби з незаконними збройними формуваннями (НЗФ) та силами спеціальних операцій (ССО) противника з одночасним

унеможливленню вторгнення ззовні на територію України військових формувань агресора та його диверсійно-розвідувальних груп (ДРГ) для збройної підтримки НЗФ.

У зв'язку з цим, на наш погляд, при відпрацюванні питань удосконалення системи управління Сухопутних військ (СВ), необхідно звернути увагу на забезпечення виконання завдань при стабілізаційних, специфічних діях військ та у спеціальних протидиверсійних операціях, порядок дій в яких вперше визначений у проектах Бойових статутів Сухопутних військ (Ч 2, 3), розроблених Науковим Центром Сухопутних військ Академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного та направлених на адресу Командування СВ [1]. Необхідність спрямування акценту саме на цей напрям підтверджується характером дій в Криму та на сході країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Історичний досвід свідчить, що без узгодження проблем цивільного та військового управління не можливе забезпечення обороноздатності держави. У вітчизняній науковій літературі існують лише поодинокі дослідження, які в тій, чи іншій мірі стосуються проблем організації управління складовими сектору безпеки і оборони (Воєнної організації держави) становлення та його (її) розвитку. До них слід віднести в першу чергу роботи В. Говорухи, В. Горовенко, О. Гриненка, А. Гриценко, С. Нечасова, Л. Полякова, А. Семенченко, В. Телелима, В. Шамрая [2-10]. Але, на наш погляд, у вітчизняній науці, погляди на створення системи управління складовими Воєнної організації держави (ВОД), не отримали належного наукового висвітлення.

Недостатньо розробленими залишаються проблеми визначення ролі та місця органів державного управління та місцевого самоврядування щодо здійснення тісної взаємодії з військовим командуванням, керівництвом силових структур та організації управління заходами територіальної оборони, при запобіганні терористичній діяльності, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та виконанні спільних завдань в інших кризових ситуаціях у різних правових режимах та складних умовах обстановки.

Помилкова думка політиків та військового керівництва про відсутність безпосередньої воєнної загрози для нашої держави призвела до катастрофічних наслідків. На сьогодні в офіційних документах та науковій літературі сутність таких базових понять та категорій, як “система забезпечення національної безпеки”, “Воєнна організація держави”, “сектор безпеки і оборони”, “військові формування”, “силові структури”, “правоохоронні органи”, “особливий період”, “особливі умови”, “антитерористична операція”, “територіальна оборона”, “стабілізаційні, специфічні дії”, тощо, не мають однозначного тлумачення як у законодавчій базі так і у підзаконодавчій базі різних міністерств та відомств, хоча на них повинні базуватися основні засади воєнної безпеки держави та здійснюватися управління заходами щодо її забезпечення.

Створюючи сучасну модель управління складовими ВОД, на наш погляд, доцільно використовувати досвід реформування системи управління Північноатлантичного союзу, яка постійно удосконалюється у відповідності до виникаючих викликів та загроз державам НАТО [11]. Так, Керівництво Північноатлантичного Союзу на користь підвищення ефективності діяльності організації реалізує широку програму реформування системи управління НАТО, що включає найвищі керівні органи блоку і командно-штабну структуру ОВС альянсу. Відповідно до загальних планів реформування штаб-квартири НАТО в 2011-2012 роках були реалізовані заходи щодо раціонального розміщення цивільного і військового персоналу Міжнародного секретаріату (МС) і Міжнародного військового штабу (МВШ) блоку. Зокрема, на користь підвищення оперативності і гнучкості роботи даних органів їх співробітники згруповані за п'ятьма загальними сферами діяльності МС і МВШ: управління, безпека і забезпечення ресурсами, оперативні питання, питання політики і планування. Як вважають в альянсі, підвищення рівня інтегрованості секретаріату і штабу, а також формування об'єднаного механізму виявлення і оцінки загроз безпеці блоку забезпечать сприятливіші умови для

узгодження оперативних питань на початкових стадіях військового планування. При цьому до 2016 року не виключається злиття МС і МВШ НАТО в єдину структуру.

Процес вдосконалення командно-штабної структури ОВС блоку є постійним і залежить від військово-політичних, військових і ряду інших чинників. Рішення про реорганізацію системи коаліційних органів військового управління завжди ухвалюється за принципом консенсусу з урахуванням обстановки, що складається в Євроатлантичному регіоні, а також характеру загроз і ризиків для безпеки альянсу. З моменту утворення Північноатлантичного союзу його структура чотири рази (у 1967, 1994, 1999 і 2003 роках) піддавалася кардинальним змінам.

Безпосередній перехід органів управління ОВС НАТО на нову структуру почався 1 грудня 2012 року. Планом реформування передбачалося, що вона збереже свою трирівневу побудову (стратегічний, оперативно-стратегічний і оперативний рівні), але кількість штабів до кінця 2013 року зменшилася з 11 до 7. При цьому з урахуванням досвіду функціонування нових командувань і штабів надалі передбачається продовжити доопрацювання оргштатної структури і в повному об'ємі завершити реорганізацію системи управління ОВС НАТО до кінця 2015 року.

Керівництво альянсу також визначило етапи переходу на нову систему організації спеціалізованих агентств НАТО, який повинен бути завершений до кінця 2014 року. За цей період повинні бути визначені перспективи існування двох агентств, що залишилися: щодо стандартизації та за системою збору і використання розвідувальної інформації.

В цілому спрямованість діяльності керівництва Північноатлантичного союзу з оптимізації чисельності і реформуванню органів коаліційного управління, а також командно-штабної структури ОВС НАТО свідчить про прагнення адаптувати можливості блоку до сучасних умов і закріпити його провідні позиції у сфері забезпечення регіональної і глобальної безпеки.

Мета статті

Тенденції розвитку форм і способів збройної боротьби за досвідом воєнних конфліктів сучасності, в першу чергу агресії Російської Федерації проти України, свідчать про те, що військове мистецтво сягнуло в нову фазу розвитку.

Військові операції минулого частково втратили свою класичність та типовість. Виникнення нових загроз національній безпеці держави суттєво впливають на розвиток воєнної науки та військового мистецтва, особливо на організацію управління складовими ВОД в різних умовах обстановки. В зв'язку з цим метою статті є аналіз чинників, що впливають на удосконалення сучасної моделі управління військовими формуваннями, правоохоронними органами та органами державного управління під час спільних дій і на цій основі визначення основних напрямів підвищення її ефективності.

Основний матеріал

Аналіз воєнних конфліктів дає змогу стверджувати, що характерна риса війн ХХІ століття полягає в істотному зростанні ролі й значення спеціальних операцій [12-14]. Цей висновок підтверджується наявністю таких факторів:

по-перше, істотно розширився обсяг завдань, які виконуються формуваннями спеціального призначення. Визначилися їхні нові пріоритети бойової діяльності: боротьба з повстанськими (іррегулярними) формуваннями і тероризмом, ізоляція районів бойових дій, пошук та визволення заручників;

по-друге, значно посилюється вплив спеціальних завдань на процес вирішення конфлікту;

по-третє, в цих умовах спеціальні дії стають одним з основних видів бойової діяльності регулярних військ, а формування спеціального призначення – найактивнішими силовими компонентами, здатними ефективно, а за сприятливих умов самостійно вирішувати завдання щодо

ліквідації конфлікту, уникаючи невинуватих жертв серед мирного населення і відповідно негативного суспільного резонансу.

Досвід останніх років свідчить, що форми застосування військ мають характерну тенденцію до розширення та ускладнення. В умовах активізації терористичної діяльності незаконно створених озброєних формувань, які контролюють цілі райони і навіть регіони, проблема їх локалізації і знищення стає все більш актуальною.

Відповідно, що якщо досі теорії воєнного мистецтва в більшості країн визначають як основні види бойових дій тільки оборону і наступ, то на наш погляд, на теперішній час цього недостатньо, виникає необхідність розробки теорії спеціальних операцій на власній території щодо знищення НЗФ, як складової частини воєнного мистецтва і відповідно створення системи управління цими заходами.

Отже, враховуюче вище викладене, можна зробити наступні висновки та пропозиції:

1. Потребує конкретизації та уточнення саме визначення “антитерористична операція”, в якому лише опосередковано визначена участь в ній ЗС України, чітко не визначено, хто повинен входити від ЗС на обласному рівні до складу Координаційних груп Антитерористичних центрів та оперативних штабів при обласних управліннях СБУ, а також правомірність та порядок залучення підрозділів від ЗС, використання ними зброї. Проблем багато і починати, на наш погляд, необхідно з удосконалення правової бази та визначення безпосередніх виконавців за організацію цієї роботи.

2. В таких умовах виносимо на розгляд пропозицію щодо доцільності включення в «Концепцію національної безпеки» положення про застосування спеціальних форм і засобів збройної боротьби, які повинні знайти відображення і правове обґрунтування в Законі "Про спеціальні дії Збройних Сил, інших військових формувань в мирний час при проведенні АТО та в умовах введення правового режиму надзвичайного стану". В цьому законі пов'язати між собою попередні законодавчі акти, визначити безпосередніх керівників та виконавців, порядок підпорядкування, внести необхідні зміни до Указу Президента “Про правовий режим надзвичайного стану”, головне чітко ув'язати порядок залучення різноманітних підрозділів в мирний час, в умовах загострення воєнно-політичної обстановки та у воєнний час.

3. Залучення підрозділів від ЗС до антитерористичних (протидиверсійних операцій) доцільно розподілити на “пасивну” та “активну” фази.

Перша – притаманна мирному часу та частково періоду загострення воєнно-політичної обстановки.

В умовах цієї фази ЗС здійснюються заходи, що передбачені планами протидії диверсіям і терористичним актам оперативних командувань, корпусів, планами охорони та оборони гарнізонів, з'єднань, частин та установ в мирний час.

Друга – активна фаза, повинна розпочинатись за умов одночасного введення в дію планів територіальної оборони та правового режиму воєнного стану.

4. Розробка концепції застосування ЗС інших військових формувань при проведенні спеціальних (антитерористичних) операцій неможлива без ретельного вивчення досвіду аналогічних операцій у різноманітних локальних конфліктах та війнах, а також оцінки існуючих можливостей організаційних і функціональних структур ЗС та інших військових формувань.

5. Виходячи із аналізу сучасного досвіду стосовно організації боротьби з антидержавними озброєними формуваннями та диверсійно-розвідувальними силами (ДРС) противника, нами пропонується визначити деякі напрямки стосовно підготовки до участі частин ЗС у проведенні спеціальних операцій щодо знищення ССО противника (антидержавних озброєних формувань):

перший – організація антитерористичної боротьби у військових гарнізонах у мирний час та в умовах правового режиму надзвичайного стану;

другий – участь у знищенні декількох антидержавних (незаконних) збройних формувань, ССО вірогідного противника, наявними силами в умовах дестабілізації суспільно-політичної обстановки

(загострення воєнно-політичної обстановки) при проведенні антитерористичної операції за участю підрозділів ЗС (за умов внесення змін у законодавчу базу);

третій – організація знищення НЗФ переважно частинами військ оперативного командування із залученням силових структур у рамках спеціальної операції в особливий період в умовах правового режиму воєнного стану;

четвертий – стосується організації підготовки протидиверсійних підрозділів, які повинні створюватися та виділятися для боротьби з малочисельними (6-14 чол) ДРГ.

п'ятий – удосконалення створення єдиної системи охорони важливих державних та військових об'єктів як в мирний час, так і в особливий період у системі територіальної оборони;

шостий – продовження широкої дослідницької роботи щодо введення в дію нових бойових статутів, настанов та інструкцій, які відображають сучасні погляди на організацію боротьби із силами спеціальних операцій та антидержавними озброєними формуваннями.

В сучасних умовах особливого значення набуває організація територіальної оборони.

Дослідники провідних держав припускають, що при веденні територіальної оборони залишається високою ймовірність сепаратистських дій: диверсій і терористичних актів, нападів на військові гарнізони, населені пункти та окремих громадян, виведення з ладу господарських об'єктів, транспортної системи і систем життєзабезпечення, активний збір інформації військового і політичного характеру, підготовка бойових груп й планування нових виступів. Слід визнати, що у цих умовах політична та військова еліта України не зважала на загрози цього характеру та не докладала зусилля щодо їх запобігання. По суті, Уряд держави зіткнувся з необхідністю в мирний час фактично привести в дію систему територіальної оборони і хаотично випробувати її в режимі реального функціонування.

Аналіз спроб удосконалення організації системи територіальної оборони (ТрО) України дає змогу зробити висновок, що вони є багатоплановими й характеризуються наявністю аспектів теоретичного й практичного характеру, які тісно взаємопов'язані, в зв'язку з чим виникає нагальна потреба суттєвого доопрацювання основних теоретичних положень щодо визначення сутності категорії ТрО України, основ її організації та ведення.

Нині територіальна оборона України – це єдина законодавчо визначена форма спільного застосування сил і засобів міністерств та інших органів виконавчої влади. Тому спільне застосування військових, воєнізованих та невоєнізованих формувань, правоохоронних органів, підприємств, установ та організацій, спільна підготовка військових формувань і правоохоронних органів до дій в 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.

Найважливішим напрямом підтримання обороноздатності держави є розроблення принципово нових підходів до організації ТрО та вдосконалення системи управління силами (засобами) ТрО під час виконання визначених завдань. Вже з існуючого поняття ТрО виходить, що це комплекс заходів загальнодержавного характеру, які не можуть бути виконані в межах одного або декількох міністерств і відомств. Сучасне поняття територіальної оборони практично девальвовано до виконання охоронних та обмежувальних заходів.

Сучасні реалії свідчать, що саме територіальній обороні потрібно визначити одне з пріоритетних, а цілком можливо, і провідних місць в загальному комплексі загальнодержавних оборонних заходів. Більш того, обстановка склалася таким чином, що на окремих етапах збройного протиборства уся його суть обмежена лише рамками територіальної оборони.

Визначаючи високу важливість наукових досліджень ТрО, слід зазначити, що у більшості наукових праць положення щодо територіальної оборони розглянуті головним чином у загальному плані [15-17], а положення щодо спільного застосування Національної гвардії (НГ) МВС, СБУ та інших міністерств і відомств в територіальній обороні розглянуті опосередковано, особливо під час припинення внутрішнього збройного конфлікту. Практично відсутні дослідження щодо комплексного використання силових структур та органів державної влади в системі ТрО.

Акцентуючи увагу на темі дослідження, слід зазначити, що базові керівні документи і нормативні акти лише у вкрай обмеженому, ознайомлювальному обсязі містять інформацію, що стосується ролі, місця, форм застосування і способів дій загальновійськової компоненти угруповання військ (сил) у територіальній обороні [18-20], а також нові для України проблемні задачі щодо створення оперативного угруповання військ для припинення внутрішнього збройного конфлікту, який може виникнути під час ведення ТрО. Таким чином, положення щодо бойового (спеціального) застосування загальновійськових формувань ЗС України, НГ МВС, СБУ, Державної прикордонної служби (ДПС), державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС), інших міністерств та відомств України у виконанні завдань територіальної оборони на сьогодні належним чином не розглянуті попри те, що найімовірніше, в сучасному збройному протистоянні саме спільне застосування вищезазначених силових структур у територіальній обороні може призвести до найефективнішого виконання поставлених завдань.

Виходячи з вищезазначеного, актуальність цього дослідження впливає із аналізу стану існуючих теорій і практики територіальної оборони, які не відповідають новим умовам ведення воєнних дій і характеру збройної боротьби та обумовлена існуванням реальних загроз внутрішньої та зовнішньої безпеки і зростанням ролі територіальної оборони в загальній системі загальнодержавних оборонних заходів; зростаючою роллю комплексного застосування з'єднань, частин, підрозділів, органів різновідомчих структур України у виконанні завдань територіальної оборони за відсутності фундаментальних досліджень у сфері теорії і практики їхнього бойового (спеціального) застосування у виконанні завдань територіальної оборони, які відповідають вимогам внутрішніх і зовнішніх військово-політичних реалій, що склалися.

Результати навчань, тренувань, конференцій і семінарів з територіальної оборони свідчать, що на сьогодні в Україні залишається низка нерозв'язаних питань і суперечностей щодо визначення сутності категорії “територіальна оборона”, її організації та ведення, місця в загальній системі забезпечення оборони держави.

Як зазначалося, нині територіальна оборона України – це єдина законодавче визначена форма спільного застосування сил і засобів міністерств та інших органів виконавчої влади. Тому спільне застосування військових, воєнізованих та невоєнізованих формувань, правоохоронних органів, підприємств, установ та організацій, спільна підготовка військових формувань і правоохоронних органів до дій в 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.

Найважливішим напрямом підтримання обороноздатності держави є розроблення принципово нових підходів до організації ТрО та вдосконалення системи управління силами (засобами) ТрО під час виконання визначених завдань. Вже з самого існуючого 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.

Спостерігається відсутність чіткого розуміння, що заходи територіальної оборони не є комплексом охоронних дій, а що це комплекс загальнодержавних, воєнних та спеціальних заходів, які забезпечують переведення держави з мирного на воєнний час, функціонування органів управління всіх рівнів, галузей національної економіки підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності в умовах загрозового та особливого періоду та сприяють успішному виконанню завдань при проведенні операцій ЗС. Що основу територіальної оборони складає організація тісної взаємодії між державними, правоохоронними органами, органами місцевого самоврядування, галузями національної економіки та військовими формуваннями при виконанні широкого комплексу заходів у межах їх компетенції, а це означає чітку координацію дій за завданнями, місцем, часом та способом дій, силами та засобами, що залучаються.

Узагальнюючи результати практичної діяльності, аналізу підходів до визначення ролі й місця ТрО в загальній системі оборони України, на наш погляд, доцільно зробити висновок, що в сучасних умовах доцільно дати наступне визначення цьому поняттю: територіальна оборона України є системою загальнодержавних, воєнних та спеціальних заходів, що здійснюються в загрозовий та особливий період та завчасно плануються, організуються, вдосконалюються та частково виконуються в умовах мирного часу. Є однією з форм ведення державою воєнних дій. Містить у собі оперативнотактичні, мобілізаційні, технічно-оборонні і навчальні заходи, що мають метою підготовку визначених сил та засобів до виконання завдань щодо підтримки і забезпечення дій регулярних військ, ведення самостійних бойових (стримувальних, охоронних, нерегулярних воєнних) дій та здійснення організаційних і рятувальних заходів на всій території держави. Організує і координує діяльність невійськових осередків оборони для підтримки Збройних Сил.

Визначені законодавством України суб'єкти забезпечення національної безпеки входять до складу Воєнної організації держави (сектору безпеки та оборони) та здійснюють комплекс заходів, які направлені на переведення її складових на функціонування в умовах особливого періоду.

Основу територіальної оборони складають координація дій та організація тісної взаємодії між державними органами влади всіх рівнів, органами місцевого самоврядування, галузями національної економіки, підприємствами, установами та організаціями (незалежно від форм власності), органами військового управління, військовими формуваннями та правоохоронними органами.

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 період), відповідно до законодавства України. Ці заходи є одними із форм підготовки до дій в умовах особливого періоду.

Система територіальної оборони є складовою частиною заходів держави, що здійснюються у сфері національної безпеки та оборони України і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз для досягнення визначеної мети, шляхом виконання завдань територіальної оборони.

На етапі загострення обстановки, початку введення правового режиму воєнного стану (особливого періоду), безперечно, буде передувати певний проміжок часу, який характеризується вкрай напруженою обстановкою. У військовій термінології поряд з поняттям особливого періоду іноді вживається термін "загрозовий період", але це поняття законодавчо не визначено. Ми вважаємо, що таке поняття має право на законодавче визначення і може трактуватися як період, який характеризується значним зростанням напруженості зовнішньої воєнно-політичної або внутрішньополітичної обстановки чи одночасною її дестабілізацією та крайнім загостренням протиріч між сторонами конфлікту та необхідністю введення відповідного правового режиму.

Дослідження проблем організації ТрО України та їхній аналіз свідчать, що вона в умовах позаблокованого статусу держави 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 виділити два способи організації та управління заходами ТрО: перший – на території де ведуться бойові дії регулярними військами (районах ведення операцій); другий – поза межами ведення бойових дій, на території, де регулярні війська відсутні або виконують окремі завдання оборони держави.

Застосовуючи системний підхід, слід зазначити, що відповідно до Закону України “Про оборону України”, розділ 3, “територіальна оборона та цивільний захист” є складовими частинами оборонних заходів держави, розглядаються в органічній єдності.

У зв’язку з цим, можна не погодитися з думкою ряду дослідників про необхідність «чітко розділити систему Цивільного захисту населення та систему оборони держави», тому що не всі оборонні заходи обов’язково пов’язуються зі збройною боротьбою. Виключення ліквідації наслідків техногенних катастроф і застосування противником сучасних засобів ураження та диверсійної діяльності в особливий період із завдань територіальної оборони, на наш погляд, є суттєвою помилкою. Більш того, такі задачі практично будуть вирішуватися на обласному рівні, де голова обласної адміністрації (при їх ліквідації ці функції, наприклад можуть бути покладені на Голову обласної Ради) є одночасно і головою Ради оборони, і начальником зони територіальної оборони та несе безпосередню відповідальність за виконання широкого кола завдань у тому числі і за організацію цивільного захисту на території області.

Також спірним є ствердження, 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» [21]. Система територіальної оборони якраз і призначена для чіткого визначення і розмежування повноважень при одночасному виконанні різноманітних завдань. Рада оборони в першу чергу буде забезпечувати виконання цих завдань визначеними посадовими особами військових формувань, по-друге, її робочий орган штаб територіальної оборони, є військовим організмом, по-третє, виникає необхідність базової підготовки цивільних фахівців з питань організації територіальної оборони.

Висновки

Отже, враховуючи вище наведене, можна зробити наступні висновки і пропозиції:

- результати аналізу нормативної бази щодо організації та ведення територіальної оборони України дають змогу зробити висновок, що потрібно розв’язувати 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;

- плани територіальної оборони повинні вводитися в дію не тільки в особливий, а саме у загрозований період з метою стабілізації обстановки в середині держави і забезпеченню виконання завдань ЗС. В свою чергу це вимагає перегляду як практично всієї законодавчої бази у сфері забезпечення національної безпеки України, так і організації системи управління складовими її

сектору безпеки і оборони в умовах мирного часу в умовах ускладнення суспільно-політичної обстановки та особливого періоду під час введення відповідних правових режимів

Список використаних джерел

1. Проект Бойового статуту Сухопутних військ, частина II (батальйон, рота), шифр «Легенда СВ II»: Звіт про НДР № 228. – Львів: АСВ, 2013. – 366 с.
2. Говоруха В. В. До питання визначення функції воєнної організації держави / В. В. Говоруха, Ю. П. Бабков // Наука і оборона. – 2001. – № 2. – С. 14–19.
3. Гриненко О. Проблеми формування цивільно-військових відносин в Україні / О. Гриненко, М. Денєжкін // Наука і оборона. – № 2. – 2002. – С. 36–40.
4. Горovenко В. Проблеми визначення складу Воєнної організації держави та планування її розвитку / В. Горovenко, М. Лобко // Наука і оборона. – 2008. – № 1. – С.8–12.
5. Гриценко А. Про функції Воєнної організації держави / А. Гриценко, Г. Перепилиця // Наука і оборона. – 1999. – № 1. – С. 28–33.
6. Нечхаєв С. Погляди на зміст і структуру Концепції розвитку Воєнної організації держави / С. Нечхаєв // Наука і оборона. – 2007. – № 3. – С. 23–27.
7. Поляков Л. Воєнна організація держави і сектор безпеки: актуальні питання інституціоналізації та розвитку / Л. Поляков., В. Корендович., І. Рудницький // Наука і оборона. – 2008. – № 1. – С. 3–7.
8. Семенченко А. Стратегічне планування у сфері оборони: методичні та практичні аспекти / А. Семенченко, О. Косогов // Наука і оборона. – № 2. – 2005. – С. 3–6.
9. Телелим В. Деякі міркування щодо визначення категорій „воєнна організація держави” та „військове формування” / В. Телелим // Наука і оборона. – 2007. – № 4. – С. 7–9.
10. Шамрай В. Державне управління військовими формуваннями воєнної організації: стан та тенденції розвитку в сучасній Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. управління: спец. 25.00.03 „Теорія та історія державного управління” / В. Шамрай. – К., 1999. – 35 с.
11. Петров А. Реформирование системы управления Североатлантического союза / А. Петров, А. Градов // Зарубежное военное обозрение. – 2013. – № 12. – С. 3–11.
12. Барыкин В. Силы специальных операций и способы борьбы с ними / В. Барыкин, С. Велесов, В. Корецкий // Военная мысль. – 2001. – № 2. – С. 12–14.
13. Мартін Ван Кревельд. Ми вступили в епоху війн нового типу [Текст] / М. Кревельд // Народна армія. – 2005. – № 264 (3313). – 20 жовт.
14. Цыганок А. Сценарий возможных боевых действий на территориях СНГ и близ них / А. Цыганок // Независимое военное обозрение. – 2007. – № 44. – С. 5.
15. Саганюк Ф. Територіальна оборона: резерв обороноздатності країни / Ф. Саганюк, В. Гуменюк // Військо України. – 2011– № 6. – С. 15–17.
16. 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.
17. Фролов В. С. Територіальна оборона України: якою їй бути? / В. С. Фролов, І. С. Романченко, В. В. Палій // Наука і оборона. – 2007. – № 1. – С. 12–21.
18. 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.

19. Свинаренко В. В. Рекомендації щодо боротьби з диверсійно-розвідувальними силами противника під час ведення територіальної оборони : дис. канд. військ. наук : спец. 20.01.01 – Воєнне мистецтво / В. В. Свинаренко / НАО України. – К., 2000. – 201 с.

20. Панкратов Є. Є. Напрями підвищення ступеня відповідності територіальної оборони своєму призначенню під час забезпечення умов для стратегічного розгортання Збройних Сил України // Труды академії. – 2013. – № 2. – С. 41–47.

112. 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.

Рецензент: Зубков А.М., д.т.н., с.н.с., Академія сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного, м. Львів.

**АНАЛИЗ ФАКТОРОВ КОТОРЫЕ ВЛИЯЮТ НА НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ
СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ВОИНСКИМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ,
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ВО ВРЕМЯ СОВМЕСТНЫХ ДЕЙСТВИЙ**

Г.В.Ефимов, М.М. Середенко

Статья посвящена исследованию проблем обеспечения национальной безопасности Украины, которая во многом зависит от создания и четкого функционирования системы управления составными частями сектора безопасности и обороны (Военной организации государства), который (которая) обеспечивает выполнение совместных основных заданий по обеспечению обороноспособности и суверенности государства.

Ключевые слова: система управления, Военная организация государства, сектор безопасности и обороны, военные формирования, правоохранные органы.

**THE ANALYSIS OF FACTORS INFLUENCING THE NECESSITY OF CREATING MODERN
MODEL OF CONTROLLING MILITARY FORMATIONS, LAW-ENFORCEMENT, GOVERNING
INSTITUTIONS DURING JOINT OPERATIONS**

G.V. Yefimov, M.M. Seredenko

The article is about the research of problems of providing national security of Ukraine mostly depending on creating and proper functioning of controlling system of composite parts of security and defense sector (military system of the country) which ensures fulfillment of joint main tasks on providing defensive capability and sovereignty of the country.

Key words: controlling system, military system of the country, security and defense sector, military formations, law-enforcement institutions.