



Євген Борисенков,
адвокат Національної асоціації
адвокатів України

УДК 342.95:355.513

Адміністративно-правові засади формування й діяльності батальйонів територіальної оборони в умовах мобілізації

Конституцією України та іншими її законами на Збройні Сили України покладено забезпечення оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості. Так, згідно із вимогами ч.1 ст. 2 Закону України «Про оборону України» оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, при необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройної агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення до територіальної оборони [1].

Стаття 18 вказаного вище Закону визначає, що територіальну оборону на всій території України організовує Генеральний штаб Збройних Сил України, на території Автономної Республіки Крим, областей, у містах Києві та Севастополі – відповідні Рада міністрів Автономної Республі-

ки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації в межах своїх повноважень [1].

Безпосереднє керівництво територіальною обороною держави здійснює начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України. До виконання завдань територіальної оборони в межах їх повноважень залучаються Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи внутрішніх справ, підрозділи Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та відповідні правоохоронні органи. Владні суб'єкти здійснюють свою діяльність відповідно до засад адміністративно-правового регулювання.

Зокрема, аналіз адміністративно-правових засад територіальної оборони свідчить про необхідність чіткого визначення правового статусу та розмежування повноважень усіх призначених для цього військових форму-

вань, у тому числі сформованих протягом 2014 року батальйонів територіальної оборони у кожній області України. Про необхідність їх формування вперше було висловлено 30 квітня 2014 року на нараді з головами обласних державних адміністрацій, яку проводив виконувач обов'язків Президента України О. В. Турчинов, їх створення мотивуються можливістю мобільно переміщувати ці підрозділи для підтримки інших регіонів у випадку виникнення безпеки територіальної цілості цих регіонів.

У відповідності із положеннями законодавства про військовий обов'язок відбір кандидатів для проходження військової служби в батальйонах територіальної оборони здійснювався з числа військовозобов'язаних та осіб призовного віку [2]. Водночас до складу цих батальйонів на добровільній основі увійшли громадяни України, які записалися в бригади громадсько-територіальної оборони - в Харківській, Запорізькій та Дніпропетровській областях. Почалася громадська мобілізація в інших областях України. До формування батальйонів територіальної оборони України були залучені також активісти Самооборони Майдану. Першим з них був сформований 11-й батальйон територіальної оборони Києва, бійці Самооборони Майдану увійшли також до 24-го батальйону територіальної оборони Луганської області «Айдар». Надана вказаним підрозділам назва дає підстави вважати, що їх сформовано для безпосередньої участі у забезпеченні виконання завдань територіальної оборони.

У зв'язку з цим виникає питання, до яких саме військових формувань, призначених законодавством для виконання завдань територіальної оборони, слід віднести батальйони територіальної оборони. Зазначимо, що частиною 2 статті 3 Закону України «Про Збройні Сили України» до структури Збройних Сил України віднесено Генеральний штаб, як головний орган військового управління, Сухопутні війська, Повітряні Си-

ли, Військово-морські Сили, з'єднання, військові частини, установи та організації, що не належать до видів Збройних Сил України [3]. Всі вони можуть залучатися для виконання заходів територіальної оборони, а саме забезпечення правового режиму воєнного і надзвичайного стану, боротьби з тероризмом, посилення охорони державного кордону.

При цьому, дислокація Збройних Сил України здійснюється на території держави відповідно до завдань оборони. План дислокації розробляється Генеральним штабом Збройних Сил України, узгоджується Міністерством оборони України з Кабінетом Міністрів України і затверджується Президентом України. Керівництво Збройними Силами України здійснюють Президент України – Верховний Головнокомандувач, Міністр оборони України та начальник Генерального штабу Збройних Сил України. Підсумовуючи викладене слід зазначити, що батальйони територіальної оборони, які увійшли до складу Збройних Сил України, є суто підрозділами Збройних Сил України, а тому не можуть організаційно підпорядковуватися у пунктах їх дислокації місцевим органам виконавчої влади, що передбачає законодавство про територіальну оборону України.

Наведене стосується й інших військових формувань, призначених для виконання завдань територіальної оборони. До них належать підрозділи Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та Служби безпеки України. Їх діяльність також передбачає єдине підпорядкування відповідним органам військового управління. Так, основною оперативно-службовою ланкою для забезпечення охорони державного кордону Законом України «Про державну прикордонну службу України» визначено прикордонний загін, до складу якого можуть входити прикордонні комендатури, відділи прикордонної служби, прикордонні застави, контрольно-пропускні пункти та відділення прикордонного контролю [4].

Для виконання завдань територіальної оборони, передбачених Законом України «Про Національну гвардію України», а саме захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, оборони важливих державних об'єктів, участі у відновленні діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, передбачено формування у складі військових частин Національної гвардії України батальйонів, загонів, рот, спеціальних комендатур та інших підрозділів (ст. ст. 1, 2, 5) [5].

У свою чергу, у системі Служби безпеки України передбачено утворення військових підрозділів, призначених для забезпечення повноважень щодо захисту державного суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності держави, попередження, виявлення, припинення тероризму тощо. Тобто, у випадках включення батальйонів територіальної оборони до складу військових формувань Збройних Сил України, Національної гвардії України, підрозділів Державної прикордонної служби та Служби безпеки України, їх назва як підрозділу територіальної оборони втрачає зміст, оскільки це передбачає безпосереднє підпорядкування командуванню названих військових формувань та виконання усіх визначених для них завдань. Підставами для такого висновку є положення законодавства про проходження громадянами військової служби у запасі та порядок комплектування ними підрозділів Збройних Сил України та інших військових формувань відповідно із планами забезпечення мобілізаційної готовності та мобілізації. Таким чином, підлягає вирішенню питання правового статусу батальйонів територіальної оборони, укомплектованих добровольцями, які не є військовослужбовцями.

На думку військових фахівців територіальна оборона є суттєвим резервом і механізмом посилення обороноздатності держави. Як зазначив експерт київського Центру дослідження армії, конверсії та роззброєн-

ня М.Самусь, війська територіальної оборони – це важлива частина системи постійного забезпечення оборони окремо взятої держави. Вона будується знизу таким чином, що населення у кожному селі, районному чи обласному центрі завжди готове в залежності від ситуації у державі встати на захист країни: у кожному селі може бути постійно діючий взвод резервістів, у районному центрі рота чи батальйон, в обласному центрі бригада і таким чином вся країна була би покрита підрозділами і частинами, з'єднаннями людей, які з ідейних мотивів, насамперед, знаходяться постійно в цій системі забезпечення оборони держави. В цьому і полягає головна ідея цієї системи в Швейцарії, так само Ізраїль взяв цю швейцарську систему, коли все чоловіче населення бореться за свою землю [6].

Така ж думка висловлена Т. Савченко у статті «Зріле громадське суспільство – сила», яка вважає, що «нехтування світовою практикою призвело до певного відставання в діяльності військових формувань та правоохоронних органів України щодо залучення суспільства до оборони держави в повній мірі. На жаль, стереотипи минулого та слабе знання історії не дали змоги «державній машині» максимально ефективно використати такий потужний потенціал. Необхідно забезпечити системність і публічність у розробленні нормативних актів соціального захисту учасників антитерористичної операції, їх прийняття та практичну реалізацію. Це відразу допоможе зняти напругу в суспільстві і стримає намагання деяких деструктивних сил перетворити добровольчі батальйони на чинник політичної боротьби або навіть антидержавної діяльності» [7].

Приклади ефективності функціонування батальйонів територіальної оборони при проведенні антитерористичної операції в цілому свідчать про правильність рішення щодо їх створення. Водночас непоодинокі випадки соціальної незахищеності учасників антитерористичної опера-

ції з числа добровольців батальйонів територіальної оборони вказують на необхідність чіткого визначення порядку їх формування, забезпечення озброєнням, їх підпорядкування, а також вирішення питання потреби них не тільки в особливий період, або і в мирний час.

Необхідність визначитися в цих питаннях підсилюється також і рішеннями Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності», введеного в дію Указом Президента України від 24 вересня 2014 року № 744/2014 [8], та від 20 грудня 2014 року «Про деякі оборонно-мобілізаційні питання», введеного в дію Указом Президента України від 14 січня 2015 № 14/2015 [9], у яких зазначено про необхідність внесення змін до законодавства у цій сфері.

До норм законодавства, яке по суті може найбільш регулювати діяльність батальйонів територіальної оборони, вважається доцільним віднести передбачену Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» службу у військовому резерві. Положенням про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України, затвердженим Указом Президента України від 29 жовтня 2012 року № 618/2012 (із змінами, внесеними Указом Президента України від 06 червня 2014 року № 502/2014) названа служба передбачає проходження служби у військовому резерві у добровільному порядку [10].

Відповідно з цим Положенням, добір громадян, у тому числі військовозобов'язаних, для проходження служби у військовому резерві проводиться з числа військовослужбовців, які звільняються в запас, - командирами (начальниками) військових частин, та громадян, які проживають (перебувають) у населених пунктах, в яких або поряд з якими дислокуються військові частини, - командирами (начальниками) військових

частин та військовими комісарами районних (міських) військових комісаріатів.

Наведені вимоги вказаного Положення доцільно вдосконалити шляхом введення до нього норм щодо формування з числа резервістів батальйонів територіальної оборони, визначення в ньому повного переліку військових формувань, на які покладено виконання завдань територіальної оборони, передбачити питання задіяння до виконання цих завдань батальйонів територіальної оборони, їх підпорядкування, повноважень місцевих органів влади.

У зв'язку з цим, вирішення питання вдосконалення законодавства щодо територіальної оборони потребує ретельного дослідження повноважень, покладених на військові формування, призначені для виконання завдань територіальної оборони. Таке дослідження необхідно зробити в площині визначення завдань, які спроможні виконати тільки ці військові формування, та завдань, до виконання яких можливе залучення громадські об'єднання, в тому числі підрозділи територіальної оборони.

До завдань територіальної оборони, що здійснюються в особливий період, Законом України «Про оборону України» ст. 18 визначено таке: охорона та захист державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій; боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; підтримання правового режиму воєнного стану.

Події, унаслідок яких на сході України було втрачено можливість контролю окремих ділянок державного кордону, а також відбулось захоплення частини території Донецької і Луганської областей з розташо-

ваними на них об'єктами та комунікаціями свідчать про необхідність посилення охорони та захисту державного кордону України.

У зв'язку з цим постає питання внесення доповнень до Закону України «Про Державну прикордонну службу» щодо надання права названій службі залучати громадські формування до виконання покладених на неї завдань з охорони державного кордону.

Наведене зумовлюється відсутністю у Законі положень щодо вказаних громадських організацій та порядку їх залучення до виконання названих завдань.

Не визначено це питання також у Законі України «Про органи самоорганізації населення». Зокрема, у ньому не передбачено питання сприяння в районах прикордонної смуги організації на добровільних засадах участі населення в охороні державного кордону, створювати для цього тимчасові або постійні добровільні дружини (батальйони, групи тощо), використовувати інші форми залучення населення.

У той же час, це має значення для підвищення пильності населення, яке мешкає у прикордонній смузі та може сприяти більш активному виявленню порушень прикордонного режиму, у тому числі щодо незаконного перетинання кордону диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями.

За таким принципом доцільно розглянути питання законодавчого врегулювання залучення населення також на добровільній основі до охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій, в тому числі з числа працівників цих об'єктів.

У зв'язку з наведеним вважаємо за необхідне розширити та конкретизувати закріплені у статті 18 Закону України «Про оборону України» повноваження обласних державних адміністрацій щодо організації на територіях областей територіальної

оборони у Законі України «Про місцеві державні адміністрації».

Стаття 27 названого Закону серед повноважень у галузі оборонної роботи передбачає загальний перелік заходів, серед яких забезпечення виконання законодавства про військовий обов'язок, мобілізаційна підготовка, підготовка та призов на військову службу, створення умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон.

З наведеного переліку повноважень не уявляється можливим визначити конкретні повноваження обласних державних адміністрацій з питань організації територіальної оборони, в тому числі щодо формування батальйонів територіальної оборони, взаємодії в цьому питанні з органами військового управління.

Це ж стосується наведеного у статтях 14 та 15 Закону України «Про оборону України» переліку повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, у яких передбачено лише те, що вказані органи організують і виконують завдання територіальної оборони, сприяють у підтриманні відповідного режиму в прикордонній смузі та у контрольованих прикордонних районах.

В заперечення наведених думок можна послатися на те, що вказаний Закон передбачає визначення основних заходів щодо підготовки та ведення територіальної оборони державними органами, у тому числі місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування Положенням про територіальну оборону України, яке затверджує Президент України.

Дійсно, назване Положення, затверджене Указом Президента України від 2 вересня 2013 року № 471/2013, містить такі завдання, які з урахуванням отриманого за останній період досвіду в державі щодо організації її оборони, потребують вдосконалення, у тому числі в частині визначення питань порядку формування та правового статусу баталь-

йонів територіальної оборони, участі у виконанні завдань територіальної оборони передбачених статтею 17 Закону України «Про оборону України» громадських організацій для сприяння зміцненню оборони держави, їх взаємодії з органами державної влади та військового управління.

Список використаних джерел

1. *Про оборону України* : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 133-VIII// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 9. – ст. 106.
2. *Про військовий обов'язок і військову службу* : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 27. – ст. 385.
3. *Про Збройні Сили України* : Закону України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 9. – ст. 108.
4. *Про державну прикордонну службу України* : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 27. – ст. 208.
5. *Про Національну гвардію України* : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII// Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 17. – ст. 594.
6. *Україні потрібні загони територіальної оборони, а не нові внутрішні війська* – експерт. Марія Щур. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/articleprintview/25354872.html>. – Назва з екрану.
7. *Журнал «Громадянське суспільство»*, №19, жовтень 2014. Тетяна САВЧЕНКО – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4383/>
8. *Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності"* : Указ Президента України № 744/2014.//www.rada.gov.ua
9. *Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 грудня 2014 року "Про деякі оборонно-мобілізаційні питання"* : Указ Президента України № 14/2015. // www.rada.gov.ua
10. *Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України* : Указ Президента України № 502/2014 від 06.06.2014. // www.rada.gov.ua

Борисенков Є. В. Адміністративно-правові засади формування й діяльності батальйонів територіальної оборони в умовах мобілізації

У статті проведено аналіз правових засад, організації та функціонування батальйонів територіальної оборони України в умовах мобілізації. Пропонується вдосконалення законодавства щодо формування, підготовки та діяльності батальйонів територіальної оборони в умовах мобілізації.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, батальйони територіальної оборони, мобілізація, Збройні Сили України, оборона України.

Борисенков Е. В. Административно-правовые основы формирования и деятельности батальонов территориальной обороны в условиях мобилизации

В статье проведен анализ правовых основ, организации и функционирования батальонов территориальной обороны Украины в условиях мобилизации. Предлагается совершенствования законодательства по формированию, подготовке и деятельности батальонов территориальной обороны в условиях мобилизации.

Ключевые слова: административно-правовые основы, батальоны территориальной обороны, мобилизация, Вооруженные Силы Украины, оборона Украины.

Borisenkov E. Administrative and legal principles of formation and activity of territorial defense battalions in terms of mobilization

The article analyzes the legal principles, organization and functioning of territorial defense battalions Ukraine in terms of mobilization. It is proposed to improve legislation concerning preparation and of territorial defense battalions in terms of mobilization.

Key words: administrative and legal framework of territorial defense battalions, mobilization of the Armed Forces of Ukraine, Ukraine defense.