

3. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14 січня 2000 р. № 1393-XIV. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 12. Ст. 95.

4. Публічний звіт начальника Головного управління Держпродспоживслужби в Сумській області про діяльність за 2017 р. URL. <http://udpss.sumy.ua/index.php/publicna-informatsiia/zvity/399-publichnyy-zvit-nachalnyka-holovnoho-upravlinnia-derzhprodspozhyvsluzhby-v-sumskii-oblasti-pro-diialnist-za-2017-rik>.

5. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 30. Ст. 379.

6. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. №1109. URL. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1109-99-p>.

7. Угода про співробітництво в галузі ветеринарії: міжнародна угода підписана 12 березня 1993 р. URL. [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997\\_244](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_244).

**КАЛГУШКІН Ю. Л.,**  
аспірант відділу організації  
освітньо-наукової підготовки  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ)

УДК 355.2 (477)

## **ВЗАЄМОДІЯ ТА КООРДИНАЦІЯ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Досліджено теоретичне розуміння термінів «взаємодія» та «координація». Наголошено, що взаємодія та координація суб'єктів територіальної оборони повинна бути зосереджена на реалізації заходів із підготовки та ведення територіальної оборони. Запропоновано шляхи законодавчого вдосконалення, які будуть сприяти покращенню взаємодії та координації між суб'єктами територіальної оборони.

**Ключові слова:** взаємодія, координація, оборона, територіальна оборона, органи управління територіальною обороною.

Исследовано теоретическое понимание терминов «взаимодействие» и «координация». Отмечено, что взаимодействие и координация субъектов территориальной обороны должна быть сосредоточена на реализации мер по подготовке и ведению территориальной обороны. Предложены пути законодательного совершенствования, которые будут способствовать улучшению взаимодействия и координации между субъектами территориальной обороны.

**Ключевые слова:** взаимодействие, координация, оборона, территориальная оборона, органы управления территориальной обороной.

Theoretical understanding of the terms “interaction” and “coordination” is explored. It was emphasized that the interaction and coordination of the subjects of territorial defense should be focused on the implementation of measures for the



preparation and conduct of territorial defense. The ways of legislative improvement are proposed, which will help to improve the interaction and coordination between the subjects of territorial defense.

**Key words:** *interaction, coordination, defense, territorial defense, territorial defense departments.*

**Вступ.** Управління територіальною обороною забезпечується виконанням на території певного регіону законодавства про військовий обов'язок посадовими особами та громадянами, підприємствами, установами й організаціями, здійсненням заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території, забезпеченням законодавства про пільги, встановлені для ветеранів війни та прирівняних до них осіб, військовослужбовців, звільнених від військової служби, а також про пільги й допомогу сім'ям військовослужбовців строкової служби, сприянням підготовки молоді до військової служби, проведенням призиву громадян на строкову військову та альтернативну (не військову) службу, вживанням заходів щодо створення належних умов функціонування пунктів пропуску через державний кордон України [1].

Здавалося б, що зі створенням нормативно-правової бази всі питання, пов'язані з територіальною обороною в державі, були вирішені. Однак, як завжди, спрацював принцип відставання теорії від практики. Події в Криму та на сході України продемонстрували нашу неготовність (з низки причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру) захистити суверенітет і територіальну цілісність країни [2]. У зв'язку із вказаним постає необхідним дослідити питання взаємодії та координації суб'єктів територіальної оборони.

Теоретичною основою дослідження взаємодії та координації суб'єктів територіальної оборони стали праці вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, Є.В. Доніна, Р.А. Калюжного, С.В. Кивалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Н.П. Матюхіної, І.Л. Райніна, В.В. Сокурєнка а також дослідників у сфері оборони: С.М. Алфимова, В.М. Бурєнка, С.Ф. Вакулова, А.Г. Лобка, В.М. Ляпунова, А.М. Московського, Б.А. Райзберга, А.А. Сапожнікова та інших. Водночас, незважаючи на значну кількість наукових праць, у науці адміністративного права комплексний аналіз зазначеної проблеми фактично залишився поза увагою.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження теоретичного розуміння термінів «взаємодія» та «координація» та шляхів законодавчого вдосконалення, які будуть сприяти покращенню взаємодії та координації між суб'єктами територіальної оборони.

**Результати дослідження.** Спершу варто звернути увагу на сутність оборони як сфери діяльності держави, зважаючи на законодавче визначення вказаного поняття. У ст. 1 Закону України «Про оборону України» оборона України трактується як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [3].

З приводу зазначеного слушною є позиція В.В. Сокурєнка, який виокремлює характерні ознаки категорії «оборона»: по-перше, оборона пов'язана з такою функцією держави, як захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності її території. Захист суверенітету держави як одна з її функцій декларується не лише національним законодавством, а й багаточисленними міжнародними правовими актами, зокрема статутами ООН та Ради Європи й іншими, відповідно до яких «суверенітет» – це притаманне державі верховенство на своїй території та незалежність у міжнародних відносинах; по-друге, оборона пов'язана як із застосуванням військової сили за необхідності, так і з підготовкою до її застосування; по-третє, оборона є захистом (підготовкою до захисту) від військової агресії з боку іноземної держави чи групи держав [4, с. 39–40]. У свою чергу, В.Б. Авер'янов визначав сферу оборони України як комплекс різноманітних суспільних відносин, які виникають у процесі діяльності держави із забезпечення її здатності в разі збройної агресії або збройного конфлікту



практичного здійснення військового захисту держави, включно з використанням Збройних сил України, а також під час виконання завдань, що передбачені міжнародними договірними обов'язками держави [5, с. 366]. На думку Ю.П. Битяка, оборона України – це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави й мирного життя народу України [6, с. 468]. Загалом, варто говорити, що в науковому колі оборона досліджується в аспекті державної діяльності.

На підставі викладеного та зважаючи на законодавче закріплення в ст. 18 Закону України «Про оборону України», під територіальною обороною розуміється система загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період із такими завданнями: охорони та захисту державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій; боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; підтримання правового режиму воєнного стану [3].

Реалії сьогодення вимагають пошуку нових шляхів і механізмів суттєвого оновлення системи територіальної оборони України, підвищення її ефективності та функціонування, а також взаємодії та координації між суб'єктами територіальної оборони.

У науковій літературі існують різні погляди вчених щодо співвідношення понять «взаємодія» та «координація». Грунтуючись на тлумаченні термінів «координація» та «взаємодія» в значенні узгодженості, багато авторів вживають їх як синоніми [7, с. 74]. Деякі автори, особливо західноєвропейські, користуються терміном координація, практично взагалі не вживаючи терміна взаємодія [8, с. 112]. Частина авторів вважає, що координація – це діяльність щодо організації взаємодії, що поняттям координації охоплюється поняття взаємодії [9, с. 142].

Водночас В.І. Добренков та І.М. Слепенков визначають координацію як функцію управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків і взаємодій між організаціями, ділянками та учасниками виробництва та управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних завдань [10, с. 76–77]. К.О. Колесник під координацією розуміє управлінську діяльність, спрямовану на узгодження функціонування елементів системи в режимі, який забезпечує найбільш ефективне досягнення поставлених перед системою цілей, тобто координація полягає в організації, насамперед правовими засобами, взаємодії між елементами системи (координація – це організація взаємодії) [11, с. 67–639]. Тож К.О. Колесник порівнює координацію із взаємодією, але всередині відповідної правової системи, тобто між органами в ній. Така позиція науковця, тобто визначення координації як організації взаємодії, має право на існування, адже характеризує саме внутрішній взаємозв'язок між відповідними органами з приводу реалізації функцій органу тощо. Проте сам термін «координація» потрібно розглядати окремо від терміна «взаємодія» [12, с. 175].

У свою чергу Ю.М. Козлов, досліджуючи поняття «координації», виокремлює більш ніж десять різних найбільш значущих у теоретико-прикладному сенсі варіантів розуміння цього терміна, зокрема координація – це – елемент управлінської (адміністративної) функції, тобто елемент управління; самостійна функція управління; невід'ємний елемент будь-якої функції управління; несамотійна функція управління; функція управління (як процесу) та діяльності апарату управління; збігається з управлінням, утворюючи його зміст; мета управління; означає погодженість дій тільки не підпорядкованих сторін, які беруть участь у процесі управління; метод управління тощо [13, с. 16–17].

Водночас С.О. Шатрава під координуванням розуміє сукупність дій, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта й об'єкта управління, зокрема погодженої роботи всіх ланок системи та окремих працівників. Можливість координуючого впливу обумовлена владними повноваженнями суб'єкта управління. На відміну від ор-



ганізації взаємодії, координація здійснюється суб'єктом управління, наділеним владними повноваженнями щодо об'єктів координуючої взаємодії. Ще одна відмінність полягає в тому, що якщо взаємодія організується між двома і більше елементами системи (підрозділами, працівниками), то в процесі координації повинно брати участь як мінімум три елементи системи: один суб'єкт і два об'єкти управління. До того ж координатор та об'єкти координації можуть належати до різних систем. У цьому випадку координація є позасистемною, на відміну від внутрішньосистемної, коли всі її учасники – елементи однієї системи [14, с. 180].

На підставі викладеного можна говорити про те, що у процесі координації між суб'єктами територіальної оборони вирішуються такі основні завдання: узгодження функціонування частин та елементів системи в напрямі досягнення цілей; інтеграція зусиль різноманітних суб'єктів територіальної оборони для вирішення конкретних завдань; регулювання діяльності співвиконавців; узгодження дій структурних підрозділів і додаткових сил під час проведення комплексних операцій; коригування нормативно-правових актів, що регламентують поділ функціональних обов'язків і характер взаємодії суб'єктів територіальної оборони [14, с. 181].

Водночас взаємодія між суб'єктами територіальної оборони спрямована на досягнення найбільш бажаного та ефективного результату роботи відповідного спрямування, здатна найбільш повно, без зайвих витрат сил і часу забезпечити оптимальне вирішення питання.

Взаємодія є непростим явищем у суспільному житті. Вона розглядається з різних позицій. Науковцями сьогодні достеменно не розроблено єдиної точки зору щодо розуміння цього поняття, його ознак, функцій, принципів, форм і методів здійснення тощо [12, с. 188]. З філософської точки зору під взаємодією розуміють процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємообумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого. Взаємодія являє собою вид прямого або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення, зв'язку [15, с. 7]. За іншою філософською позицією, взаємодію розуміють як процес опосередкованого або безпосереднього впливу соціальних об'єктів один на одного, у якому взаємодіючі сторони пов'язані циклічною причинною залежністю [16, с. 656]. Отже, основною позицією філософської науки є безпосередній вплив одного об'єкта матеріального світу на інший, що згодом виражається в їхніх спільних діях чи певному спільному процесі [12, с. 189].

Термін взаємодії досліджується і в інших галузях науки, а саме в соціології, психології, управлінні, юриспруденції тощо. Зокрема, С.О. Шатрава під взаємодією розуміє засновану на законах і підзаконних нормативних актах, а в окремих випадках і спонтанна (ініціативна), але все ж таки погоджена за цілями, місцем і часом діяльність незалежних один від одного служб (установ) чи окремих працівників щодо виконання сумісних завдань [14, с. 180]. Д.Г. Заброта розглядає взаємодію як найпростішу модель соціального явища та процесу та вважає, що вона можлива лише за таких умов: за наявності двох або більшої кількості індивідів, що обумовлюють переживання та поведінку один одного; за наявності актів, через які вони обумовлюють взаємні переживання та вчинки; за наявності провідників, що здійснюють передачу дії або подразнення від одного індивіда до іншого [17, с. 46]. В.М. Плішкін розглядає взаємодію як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом. Взаємодія як управлінська категорія виявляється не тільки у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, а й в зовнішніх її функціях. В.М. Плішкін виділяє такі ознаки взаємодії, що використовуються в теорії та практиці управління: 1) взаємодія – це діяльність; 2) наявність декількох (не менше ніж два) суб'єктів взаємодії; 3) узгодженість заходів за метою, місцем, часом, методами; 4) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; 5) наявність нормативної (правової) бази взаємодії; 6) становище суб'єктів взаємодії в ієрархії системи; 7) зміст завдань, які виконуються суб'єктами взаємодії; 8) спільна діяльність [18, с. 500].

Отже координація й організація взаємодії суб'єктів територіальної оборони – це два засоби організації спільної діяльності частин та елементів системи, що відрізняються між





собою характеристиками організаційних відношень, що виникають між ними, а їхній зміст багато в чому визначає успіх управління загалом. Незалежно від того, який характер носить взаємодія – ініціативний або визначений нормативними актами, безпосередній або опосередкований, зовнішній або внутрішній, – її необхідно більшою або меншою мірою організувати: домовитися (усно або письмово) про час, місце, форму спільних дій, сили, засоби та інше. У тих випадках, коли взаємодія носить нормативно-правовий характер, дії взаємодіючих сторін можуть бути досить жорстко регламентовані. Це пов'язано найчастіше з необхідністю дотримання правових норм, прагненням деталізувати, упорядкувати процес взаємодії, полегшити в такий спосіб поведінку суб'єктів управління в екстремальних ситуаціях. У тих випадках, коли взаємодія носить ініціативний характер або пов'язана з вирішенням порівняно нового завдання, організаційний процес може вимагати багато часу й зусиль. Організація будь-якої взаємодії, не кажучи вже про саму взаємодію, є завжди багатостороннім процесом, де кожний суб'єкт територіальної оборони рівноправний та однаково зацікавлений у кінцевому результаті [14, с. 181].

**Висновки.** Загалом, взаємодія та координація суб'єктів територіальної оборони повинна буди зосереджена на реалізації заходів із підготовки та ведення територіальної оборони. Водночас підготовка до територіальної оборони є складовою частиною підготовки держави до оборони й поділяється на підготовку в мирний час і в особливий період.

Якщо говорити про взаємодію та координацію суб'єктів територіальної оборони щодо реалізації заходів із підготовки до територіальної оборони в мирний час, то ними є такі: 1) проведення аналізу та оцінка чинників, які будуть впливати на здійснення заходів щодо підготовки та ведення територіальної оборони; 2) планування територіальної оборони; 3) створення запасів військової, спеціальної та іншої техніки, озброєнь, матеріально-технічних засобів, необхідних для виконання завдань територіальної оборони; 4) визначення (уточнення) переліку важливих об'єктів і комунікацій, які підлягають охороні та обороні в особливий період; 5) створення системи управління територіальною обороною; 6) організація взаємодії між органами управління територіальною обороною; 7) облік, підготовка та накопичення військово-навчених людських ресурсів для комплектування посад у Збройних силах України, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, передбачених штатами воєнного часу; 8) утворення та підготовка до розгортання Сил резерву територіальної оборони, спеціальних формувань; 9) проведення навчань (тренувань) із територіальної оборони з особовим складом Збройних сил України, іншими військовими та правоохоронними органами, утвореними відповідно до законів України, підготовка Сил резерву територіальної оборони до виконання завдань територіальної оборони; 10) здійснення контролю за станом готовності до територіальної оборони органів управління територіальною обороною, сил і засобів, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони, та якістю планувальних документів із питань організації та ведення територіальної оборони; 11) розроблення та вдосконалення нормативно-правових актів із питань територіальної оборони [19].

Водночас заходами з підготовки до територіальної оборони в особливий період є такі: 1) проведення аналізу та оцінка даних обстановки, які будуть впливати на здійснення заходів щодо підготовки та ведення територіальної оборони; 2) уточнення планів територіальної оборони; 3) підготовка важливих об'єктів і комунікацій до охорони й оборони в особливий період; 4) приведення в готовність до виконання завдань територіальної оборони органів управління територіальною обороною, сил і засобів, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони [19].

Заходи ведення територіальної оборони становлять собою таке: 1) проведення аналізу та оцінки даних обстановки, які впливають на здійснення заходів щодо підготовки та ведення територіальної оборони; 2) застосування (використання) сил і засобів, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони, безперервне управління ними; 3) забезпечення взаємодії між органами управління територіальною обороною, силами, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони; 4) підтримання (відновлення) боєздатності



чи здатності до застосування (використання) сил і засобів, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони, відповідне матеріально-технічне забезпечення; 5) виконання планів територіальної оборони [19].

Насамкінець, нами підтримується позиція вчених [1; 4] і законодавча ініціатива парламентаріїв щодо необхідності прийняття Закону України «Про територіальну оборону України» [19], який повинен регламентувати завдання, засади організації, підготовки та ведення територіальної оборони України, а також повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів військового управління, обов'язки підприємств, установ, організацій у сфері територіальної оборони тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Райнін І.Л. Адміністративно-правові засади управління розвитком регіону: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2016. 503 с.
2. Паливода В.О. Територіальна оборона у системі національної безпеки. URL: <http://opk.com.ua>.
3. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-ХІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1932-12>.
4. Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2016. 573 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / За ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрид. думка, 2004. 584 с.
6. Битяк Ю.П., Гарашук В.М., Дьяченко О.В. та ін Адміністративне право України: підручник. / За ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
7. Керженцев П.М. Принципы организации. Избранные произведения. М.: Экономика, 1968. 339 с.
8. Мангутов И.С., Уманский Л.И. Организатор и организаторская деятельность. Л.: ЛГУ, 1975. 185 с.
9. Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.П. Контроль у сфері державного управління. Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. 1998. № 2. С. 23–31.
10. Социальное управление: словарь / Под ред. В.И. Добренкова, И.М. Слепенкова. М.: Изд-во МГУ, 1994. 208 с.
11. Колісник К.О. Щодо понять «взаємодія» та «координація» в контексті державного управління. Теорія та практика державного управління: тези ІІІ Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 26 лютого 2003 р.). Х.: Магістр, 2003. С. 67–69.
12. Комзюк В.Т. Митні органи України: адміністративно-правовий статус: монографія. Х.: Ніка Нова, 2013. 340 с.
13. Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством. М.: Наука, 1976. 237 с.
14. Шатрава С.О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2007. 231 с.
15. Большая советская энциклопедия. 3-е изд. Т. 5. М.: Изд-во «Сов. энциклопедия», 1971. 640 с.
16. Новейший философский словарь / сост. А.А. Грицанов. Мн.: Изд. В.М. Скакун. 1998. 896 с.
17. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2005. 235 с.
18. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. К.: НАВСУ, 1999. 702 с.
19. Про територіальну оборону України: проект закону України № 2411 а від 17 липня 2015 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=56121&pf35401=352780>.

