

УДК 355.

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.4.46>

С. О. Ярмола

Начальник Регіонального управління Сил територіальної оборони «Південь»
Сил територіальної оборони Збройних Сил України

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ОБОРОНИ В УКРАЇНІ

Дослідження присвячено виокремленню основних характеристик функціонування територіальної оборони в Україні. Ретроспективний аналіз нормативного визначення поняття «територіальна оборона», дозволив констатувати таке: а) розширення сфери застосування (враховується як особливий (воєнний стан), так і мирний час); б) розширення сфери заходів, що передбачає становлення до військових та спеціальних, ще й загальнодержавних заходів, зокрема забезпечення підготовки громадян України до національного спротиву; в) зміну та розширення мети територіальної оборони, що обумовлено не лише захистом органів державної влади та держави загалом, а й також приділенням уваги захисту населення, території, навколишнього природного середовища та майна.

Територіальну оборону запропоновано характеризувати через її специфічні ознаки: а) реалізацію, переважно, за умови існування особливого періоду для держави, що має відповідне юридичне закріплення; б) територіальне обмеження, що характеризується як обороною конкретної місцевості, так і територією всієї держави; в) специфічне коло суб'єктів, що беруть участь в організації державної політики в сфері оборони (наприклад, Кабінет Міністрів України, Президент України, Генеральний штаб Збройних Сил України тощо), а також суб'єктів, що безпосередньо беруть участь у реалізації завдань територіальної оборони (органи військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України, бригади Сил територіальної оборони Збройних Сил України, батальйони зі складу бригад Сил територіальної оборони Збройних Сил України тощо); г) наявність специфічних завдань, що обумовлені важливістю сфери захисту національної безпеки та оборони.

Визначено, що принципами територіальної оборони є основоположні засади, на підставі яких відбувається формування та організація сил територіальної оборони України. Залежно від критерію персоніфікованості, принципи територіальної оборони, доцільно поділити на: 1) ті, що визначають організаційні засади (територіальності, масовості, мінімального часу на розгортання та приведення підрозділів територіальної оборони у готовність до дій тощо); 2) ті, що характеризують загальновійськову підготовку громадян (активності, рішучості та безперервності ведення територіальної оборони, наполегливості у досягненні мети територіальної оборони тощо).

Ключові слова: територіальна оборона, національний супротив, національна безпека, правові засади, принципи.

Постановка проблеми. Відповідно до статті 17 Конституції України, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [1]. Прийнята Указом Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021 Стратегія воєнної безпеки України не лише запровадила принцип всеохоплюючої оборони, а й визначила однією із цілей реалізації державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, створення потужної територіальної оборони, яка у взаємодії з рухом опору сприятиме підви-

щенню рівня обороноздатності держави, згуртуванню суспільства, патріотичному вихованню громадян, наданню обороні України всенародного характеру та готовності населення до оборони держави [2]. В умовах запровадження на території України воєнного стану, згідно Указу Президента України № 64/2022 від 24 січня 2022 р. [3], питання територіальної оборони знову набуває особливого значення та важливості як умова оборони та захисту суверенітету і територіальної цілісності України, що обумовлює актуальність дослідження даної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доктринальне опрацювання питань, пов'язаних

з діяльністю територіальної оборони перш за все відбувалось до початку загострення російсько-українських відносин та подальшої збройної агресії Росії. До прикладу, це праці: Д.В. Талалай, предметом яких виступає службово-бойова діяльність підрозділів мобілізації та територіальної оборони Служби безпеки України [4]; Я.І. Євсюкової щодо визначення нормативно-правових засад службово-бойової діяльності підрозділів військово-мобілізаційної роботи, територіальної та цивільної оборони при органах внутрішніх справ [5]. Наступне оновлення нормативно-правової основи правового статусу територіальної оборони в 2014 та 2022 роках, спричинене фактичною потребою виконання завдань, яких поставлено перед цією інституцією. Вказане тематика розглядалась у працях: О.А. Грабового, А.В. Діміч, М.М. Лобко, Н.В. Мицишина, С.В. Янюка та інших. При цьому, наявні наукові дослідження не дозволяють сформулювати цілісну модель територіальної оборони в Україні, що обумовлює вибір теми дослідження.

Мета статті – дослідити теоретико-правові засади територіальної оборони в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України», сили оборони формують один із чотирьох взаємопов'язаних складових національної безпеки України [6], при цьому вказівка на територіальну оборону є відсутньою. Вперше територіальна оборона була згадана у Законі України «Про оборону України» в редакції від 13 жовтня 2010 р. Незважаючи на те, що визначення поняття «територіальна оборона» вказаною редакцією нормативно-правового акту не надавалося, його зміст розкривався через систему завдань, зокрема з: 1) охорони та захисту державного кордону; 2) забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); 3) охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій; 4) боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями [7].

Розроблення та прийняття спеціального закону про територіальну оборону було передбачено ще Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні, ухваленим Постановою Верховної Ради України № 509-VIII від 4 червня 2015 р. [8]. Відповідний Проект Закону

«Про територіальну оборону України», яким регламентувалися засади побудови та організації ведення територіальної оборони України, було зареєстровано у Верховній Раді України ще 16.12.2020 р., проте чинності так і не було набуто [9].

Наразі організація та діяльність територіальної оборони регламентується спеціальним Законом України «Про основи національного спротиву». Вказаним законом не лише було виокремлено мету та завдання територіальної оборони, а й визначено її самостійний статус, схарактеризувавши як складову національного спротиву. На нашу думку, доцільно відзначити позитивність змін реформування законодавства та прийняття профільного законодавчого акту, оскільки як справедливо зазначає І.Л. Райнін, удосконалення системи територіальної оборони України є одним із найбільш економічних та доцільних способів забезпечення та підтримання на високому рівні обороноздатності держави [10, с. 100].

Відповідно до визначення, наданого Законом України «Про основи національного спротиву», територіальна оборона є системою 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 [11]. Порівнюючи чинне визначення поняття «територіальна оборона» та визначення у Законі України «Про оборону України» в редакції від 13 жовтня 2010 р., доцільно констатувати: а) розширення сфери застосування (враховується як особливий (воєнний стан), так і мирний час); б) розширення сфери заходів, що передбачає становлення до військових та спеціальних, ще й загальнодержавних заходів, зокрема забезпечення підготовки громадян України до національного спротиву; в) зміну та розширення мети територіальної оборони, що обумовлена не лише захистом органів державної влади та держави загалом, а й також увага приділяється захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна.

На нашу думку, територіальну оборону доцільно характеризувати через її специфічні ознаки: а) реалізація, переважно, за умов існування особливого періоду для держави (надзвичайний або воєнний стан); б) територіальне обмеження, що характеризується як

обороною конкретної місцевості, так і територією всієї держави; в) специфічне коло суб'єктів, що беруть участь в організації державної політики в сфері оборони (наприклад, Кабінет Міністрів України, Президент України, Генеральний штаб Збройних Сил України тощо), а також суб'єктів, що безпосередньо беруть участь у реалізації завдань територіальної оборони (органи військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України, бригади Сил територіальної оборони Збройних Сил України, батальйони зі складу бригад Сил територіальної оборони Збройних Сил України тощо); г) наявність специфічних завдань, що обумовлені важливістю сфери захисту національної безпеки та оборони.

Важливим елементом побудови системи територіальної оборони є принципи. Як зазначає О.Ф. Скакун, принципам іманентний історичний характер, адже вони є плодом багатовікового розвитку людства, результатом осмислення закономірностей розвитку суспільства в цілому, втіленням демократичної та гуманістичної традицій [12]. В контексті теми дослідження, принципами територіальної оборони є основоположні засади, на підставі яких відбувається формування та організація сил територіальної оборони України. Загалом, загальна вказівка на принципи зроблена Законом України «Про національну безпеку України», статтю 3 якого було визначено принципи формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони, серед яких: а) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони тощо; б) дотримання норм міжнародного права; в) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони [6]. При цьому, принципи організації та діяльності формувань, що забезпечують безпеку та оборону держави, зокрема сил територіальної оборони, були відсутніми.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про основи національного спротиву», територіальна оборона ґрунтується на принципах територіальності, масовості, мінімального часу на розгортання та приведення підрозділів територіальної оборони у готовність до дій, єдиначальності, централізації управління та децентралізації і контрольованої автономності застосування сил і засобів територіальної оборони, активності, рішучості та безперерв-

ності ведення територіальної оборони, наполегливості у досягненні мети територіальної оборони, узгодженого, спільного застосування сил і засобів, залучених до ведення територіальної оборони, безперервності взаємодії сил і засобів територіальної оборони, всебічного врахування і повного використання моральних та психологічних факторів [11].

Особливо доцільно звернути увагу на принцип територіальності. Згідно ч. 5 ст. 4 Закону України «Про основи національного спротиву», в основі побудови територіальної оборони закладено територіально-зональний принцип з урахуванням військово-адміністративного поділу території України [11]. Беручи до уваги адміністративно-територіальний поділ України, мало б бути сформовано 27 бригад територіальної оборони, з яких 24 бригади в областях України, а також 3 бригади в Автономній Республіці Крим, м. Києві та м. Севастополі. Наразі враховуючи окуповані території, сформовано лише 25 бригад територіальної оборони в областях України та в місті Києві.

Аналізуючи вказані принципи, доцільно їх розподілити на групи за критерієм персоніфікованості, зокрема: 1) принципи, що визначають організаційні засади (територіальності, масовості, мінімального часу на розгортання та приведення підрозділів територіальної оборони у готовність до дій тощо); 2) принципи, що характеризують загальновійськову підготовку громадян (активності, рішучості та безперервності ведення територіальної оборони, наполегливості у досягненні мети територіальної оборони тощо).

Досліджуючи досвід організації територіальної оборони в зарубіжних державах, М.М. Лобко виокремлює загальні аспекти її функціонування: 1) територіальні війська є складовою регулярної армії; 2) територіальна оборона проводиться на національній території держави; 3) утримання військ територіальної оборони є менш затратним; 4) навантаження з утримання військ територіальної оборони лягає на державний бюджет та частково на місцевий бюджет; 5) мобілізація резервістів здійснюється в загрозливий період або з оголошенням воєнного стану (за винятком США, де приведення військ Національної гвардії в бойову готовність здійснюється на місцевому рівні); 6) переважно вільний доступ до зброї, яка зберігається вдома, або на підприємстві (складі) поруч із місцем мешкання, що дає змогу підтримувати високий ступінь готовності до дій [13, с. 30].

Стосовно досвіду України, то доцільно відмітити як схожі, так і відмінні із зарубіжним досвідом риси. Сили територіальної оборони, відповідно до статті 3 Закону України «Про Збройні Сили України», є одним із окремих родів сил Збройних Сил України [14]. Наразі територіальна оборона України формується із трьох компонентів: а) військової складової, яку утворюють органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, а також інші сили, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони; б) цивільної складової, яку формують державні органи, органи місцевого самоврядування, залучені до територіальної оборони; в) військово-цивільної складової, якою є штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони. Як визначено ч. 1 ст. 9 Закону України «Про основи національного спротиву»: «... у мирний час комплектування органів військового управління та військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України здійснюється військовослужбовцями за контрактом та за призовом особами офіцерського складу, нато-мість в особливий період комплектування здійснюється військовослужбовцями за контрактом, за призовом особами офіцерського складу, а також територіальним резервом» [11].

Побудова територіальної оборони ґрунтується на військово-адміністративному поділі. Беручи до уваги адміністративно-територіальний поділ України, мало б бути сформовано 27 бригад територіальної оборони, з яких 24 бригади в областях України, а також 3 бригади в Автономній Республіці Крим, м. Києві та м. Севастополі. Наразі враховуючи окуповані території, сформовано лише 25 бригад територіальної оборони в областях України та в місті Києві.

Висновки. У статті досліджено теоретико-правові засади територіальної оборони в Україні. На основі ретроспективного аналізу нормативного визначення поняття «територіальна оборона», виділено його якісні зміни. Територіальну оборону запропоновано характеризувати через її специфічні ознаки, типу: реалізації за умови існування особливого періоду для держави, що має відповідне юридичне закріплення; територіальної обмеженості дії; специфічного кола суб'єктів, що беруть участь в організації державної політики в сфері оборони, а також суб'єктів, що безпосеред-

ньо беруть участь у реалізації завдань територіальної оборони; наявності специфічних завдань, що обумовлені важливістю сфери захисту національної безпеки та оборони. Проаналізовано принципи територіальної оборони. Доцільним видається подальше дослідження територіальної оборони та її якісно-змістовних характеристик.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> #Text (дата звернення: 09.09.2022).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text> (дата звернення: 09.09.2022).
3. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 09.09.2022).
4. Талалай Д.В. Службово-бойова діяльність підрозділів мобілізації та територіальної оборони Служби безпеки України: організаційно-правові та тактичні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Крим. юрид. ін-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. Сімферополь, 2011. 16 с.
5. Євсюкова Я.І. Нормативно-правові засади службово-бойової діяльності підрозділів військово-мобілізаційної роботи, територіальної та цивільної оборони штабів органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Крим. юрид. ін-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. Сімферополь, 2011. 20 с.
6. Пронаціональну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 09.09.2022).
7. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. Редакція від 13.10.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/ed20101013/find?text=%D2%E5%F0%E8%F2%EE%F0%B3%E0%EB%F%ED%E0+%EE%E1%EE%F0%EE%ED%E0+%D3%EA%F0%E0%BF%ED%E8#Text> (дата звернення: 09.09.2022).
8. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#n11> (дата звернення: 09.09.2022).

9. Проект Закону про територіальну оборону України № 4504 від 16.12.2020 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70682 (дата звернення: 09.09.2022).
10. Райнін І.Л. Особливості територіальної оборони в умовах гібридної війни. *Європейські перспективи*. 2015. Вип. 6. С. 99–102.
11. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 09.09.2022).
12. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
13. Лобко М.М. Територіальна оборона України як фактор посилення обороноздатності держави. *Наука і оборона*. № 2. 2018. С. 29–39.
14. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 року № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

Yarmola S. O. Theoretical and legal basis of territorial defense in Ukraine

The study is dedicated to identifying the main characteristics of the functioning of territorial defense in Ukraine. Retrospective analysis of the normative definition of the term "territorial defense" made it possible to state the following: a) expansion of the scope of application (both special (state of war) and peacetime are taken into account); b) expansion of the scope of measures, which includes military and special, as well as national measures, in particular ensuring the preparation of Ukrainian citizens for national resistance; c) change and expansion of the goal of territorial defense, which is due not only to the protection of state authorities and the state in general, but also to the protection of the population, territories, natural environment and property.

Territorial defense is proposed to be characterized by its specific features: a) implementation, preferably, under the condition of the existence of a special period for the state, which has a corresponding legal consolidation; b) territorial limitation, characterized both by the defense of a specific area and the territory of the entire state; c) a specific circle of subjects participating in the organization of state policy in the field of defense (for example, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the President of Ukraine, the General Staff of the Armed Forces of Ukraine, etc.), as well as subjects directly participating in the implementation of the tasks of territorial defense (military management bodies of the Territorial Defense Forces of the Armed Forces of Ukraine, brigades of the Territorial Defense Forces of the Armed Forces of Ukraine, battalions from the brigades of the Territorial Defense Forces of the Armed Forces of Ukraine, etc.); d) the presence of specific tasks due to the importance of the sphere of national security and defense.

It was determined that the principles of territorial defense are the fundamental principles on the basis of which the formation and organization of the territorial defense forces of Ukraine takes place. Depending on the criterion of personification, the principles of territorial defense should be divided into: 1) those that determine organizational principles (territoriality, massiveness, minimum time for deployment and bringing territorial defense units to readiness for action, etc.); 2) those that characterize the general military training of citizens (activity, determination and continuity of conducting territorial defense, persistence in achieving the goal of territorial defense, etc.).

Key words: territorial defense, national resistance, national security, legal principles, principles.