

ДЕТЕРМІНАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ ЯК ПРАВОВОГО ЯВИЩА

DETERMINATION OF TERRITORIAL DEFENSE AS A LEGAL PHENOMENON

Ярмола С.О., начальник

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

Статтю присвячено дослідженню територіальної оборони як правового явища. Встановлено, що правова модель територіальної оборони в Україні є сукупністю правових норм, які визначають: 1) сутність та ознаки територіальної оборони як соціально-правового явища з виділенням загальних та спеціальних ознак; 2) змістовне наповнення діяльності, що складає суть територіальної оборони; 3) інституційний механізм територіальної оборони, що охоплює суб'єктів, наділених повноваженнями по реалізації завдань територіальної оборони; 4) забезпечення територіальної оборони та її управлінське спрямування.

Встановлено, що поняттям територіальна оборона позначається сфера діяльності, що складається з сукупності загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів направлених на забезпечення національної безпеки України, що фактично можуть застосовуватись у визначений період конкретними суб'єктами у порядку встановленому законом. Зазначено, що територіальна оборона є: 1) складовою національної безпеки; 2) складовою національного супротиву. Обидва твердження є вірні, при цьому, в першому випадку акцент зроблено на суб'єктному вимірі територіальної оборони та їх ролі в єдиному безпековому механізмі, а в другому – на тому, що територіальна оборона є окремим правовим явищем, що має інституційну складову втілення, правовий механізм забезпечення, що відрізняє від інших соціально-значущих видів діяльності.

Виокремлено загальні ознаки територіальної оборони, опосередковані їх віднесенням до безпекового сектору, а саме: 1) спрямованість на забезпечення стану захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру; 2) дотримання профільних безпекових принципів під час реалізації заходів з територіальної оборони; 3) врегульованість нормативно-правовими актами, що визначають засади національної безпеки держави; 4) вплив єдиних стратегічних безпекових пріоритетів на зміст заходів, що складають територіальну оборону.

Ключові слова: національна безпека, національний супротив, територіальна оборона, особливий період, воєнний стан.

The article is devoted to the study of territorial defense as a legal phenomenon. It has been established that the legal model of territorial defense in Ukraine is a set of legal norms that determine: 1) the essence and characteristics of territorial defense as a socio-legal phenomenon with the selection of general and special characteristics; 2) meaningful filling of activities that constitute the essence of territorial defense; 3) the institutional mechanism of territorial defense, which includes entities empowered to implement territorial defense tasks; 4) provision of territorial defense and its management direction. It was established that the concept of territorial defense refers to the field of activity consisting of a set of state-wide, military and special measures aimed at ensuring the national security of Ukraine, which can actually be applied in a certain period by specific subjects in the manner established by law. It is noted that territorial defense is: 1) a component of national security; 2) a component of national resistance. Both statements are true, however; in the first case, the emphasis is on the subjective dimension of territorial defense and their role in the unified security mechanism, and in the second – on the fact that territorial defense is a separate legal phenomenon that has an institutional component of embodiment, a legal mechanism of security that distinguishes it from other social – significant types of activities.

The general features of territorial defense, mediated by their assignment to the security sector, are singled out, namely: 1) focus on ensuring the state of state sovereignty, territorial integrity and democratic constitutional order and other vital national interests from real and potential threats of a non-military nature; 2) compliance with specific security principles during the implementation of territorial defense measures; 3) regulation by normative legal acts defining the principles of national security of the state; 4) the impact of unified strategic security priorities on the content of measures that make up territorial defense.

Key words: national security, national resistance, territorial defense, special period, martial law.

Запровадження в Україні правового режиму воєнного стану активувало переформатування підходів до функціонування усіх публічно-владних інституцій. Одним з таких є суб'єкти, що інституційно виконують завдання територіальної оборони. Одночасно, практика втілення заходів, які формують зміст територіальної оборони знаходиться на етапі становлення, що дозволяє виявити недоліки нормативного регулювання та запропонувати потрібні корективи. За таких умов, відсутньою є сформована цілісна доктринальна модель територіальної оборони, що відповідає положеннями законодавства та вимогам правозастосування, що обумовлює актуальність дослідження даної теми.

Сфера питань, що змістовно відображають територіальну оборону опрацьовується в межах безпекової тематики. Виокремимо й дослідження, що стосуються окремих аспектів територіальної оборони. До прикладу, це праці: О.А. Грабового, А.В. Діміч, Я.І. Євсюкової, М.М. Лобко, Н.В. Мищишина, Д.В. Талалай, С.В. Янюка та інших. Наявні наукові дослідження формують базис для аналізу територіальної оборони з позиції правового вчення. Тому, метою статті є дослідження територіальної оборони як правового явища.

Будь-які наукові дослідження правових явищ повинні мати певну точку поштовху – об'єкт правового пізнання для детермінації обраного предмету дослідження.

Доцільно припустити, що правова модель територіальної оборони в Україні є сукупністю правових норм, які визначають: 1) сутність та ознаки територіальної оборони як соціально-правового явища з виділенням загальних та спеціальних ознак; 2) змістовне наповнення діяльності, що складає суть територіальної оборони; 3) інституційний механізм територіальної оборони, що охоплює суб'єктів, наділених повноваженнями по реалізації завдань територіальної оборони; 4) забезпечення територіальної оборони та її управлінське спрямування.

Роль територіальної оборони неможливо недооцінювати. В різних державах територіальна оборона може по-різному організовуватись та бути пов'язаною із збройними силами. За рівнем боєготовності та завданнями, які вони вирішують, сукупність моделей територіальної оборони умовно можна об'єднати у три групи: ті, що сформовані за зразком регулярної армії, здатні виконувати бойові завдання нарівні з нею, і, в окремих випадках, застосовуватися за межами території своєї країни (США, ФРН, Велика Британія); ті, головним завданням яких є охорона і оборона різних об'єктів, забезпечення мобілізаційного та оперативного розгортання армійських угруповань, а також забезпечення їх безперешкодного маневру. Структурно вони відрізняються від регулярних військ (Норвегія, Данія, Бельгія, Нідерланди); ті, що виконують широкий

спектр завдань, включаючи ведення партизанської війни на окупованій території, тому вони мають різноманітну структуру, зокрема й подібну до тієї, яка існує в регулярній армії (Фінляндія, Швейцарія, Швеція) [1]. Таким чином, в Україні діє модель територіальної оборони, що виконує широкий спектр функціонально призначення та структурується відповідно до конкретних напрямів діяльності та організаційної побудови.

При визначенні сутності та ознак територіальної оборони як соціально-правового явища потрібно звернути увагу на положення Законів України «Про національну безпеку України» [2] та «Про основи національного супротиву» [3]. В першому випадку, територіальна оборона визначається як складова національної безпеки (ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України»), а в другому – складова національного супротиву (ст. 3 Закону України «Про основи національного супротиву»). Обидва твердження є вірні, при цьому в першому випадку акцент зроблено на суб'єктів, що реалізують територіальну оборону та їх ролі в єдиному безпековому механізмі, а в другому – на тому, що територіальна оборона є окремим правовим явищем, що має інституційну складову втілення, правовий механізм забезпечення, що відрізняє від інших соціально-значущих видів діяльності.

Отже, територіальна оборона буде напрямом діяльності, для якого характерним будуть загальні ознаки, визначені безпековим законодавством та спеціальні ознаки, визначені профільним законодавством в сфері національного супротиву. До загальних ознак територіальної оборони, що виокремлюються через їх віднесення до безпекового сектору, віднесемо:

1) спрямованість на забезпечення стану захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру;

2) дотримання профільних безпекових принципів під час реалізації заходів з територіальної оборони, а саме: верховенства права, підзвітності, законності, прозорості та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням; дотримання норм міжнародного права, участі в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;

3) врегульованість нормативно-правовими актами, що визначають засади національної безпеки держави;

4) вплив єдиних стратегічних безпекових пріоритетів (мають змінний характер, але станом на теперішній час їх закріплено в Стратегії воєнної безпеки України [3]) на зміст заходів, що складають територіальну оборону.

Щодо профільного законодавства в сфері національного супротиву, в значенні Закону України «Про основи національного супротиву»: «...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» [3]. Таким чином, поняттям територіальна оборона позначається як сфера діяльності, що складається з сукупності загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів направлених на забезпечення національної безпеки України, що фактично можуть застосовуватись у визначений період конкретними суб'єктами у порядку встановленому законом.

Нормативно виокремлено функціональне призначення територіальної оборони, що різниться в залежності від спрямування та може бути відповідно згрупованим:

а) захисні функції (свочасне реагування та захиття необхідних заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості; участь у посиленні

охорони та захисті державного кордону; участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій; участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України, та об'єктів обласного, районного, сільського, селищного, міського значення, районного у містах рад, сільських, селищних, порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення; участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах; участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями);

б) забезпечувальні функції (участь у підготовці громадян України до національного супротиву; участь у забезпеченні умов для безпечного функціонування органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та органів військового управління; забезпечення умов для стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил) або їх перегрупування; участь у здійсненні заходів щодо тимчасової оборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій; участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану в разі його введення на всій території України або в окремих її місцевостях; участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям агресора (противника); участь у наданні населенню правничих послуг у порядку, передбаченому Законом України «Про безоплатну правничу допомогу» [2].

Щодо змістовного наповнення діяльності, що складає суть територіальної оборони, то структурно вона складається із: а) військової складової, яку реалізують органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони; б) цивільної складової, яку реалізують державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони; в) військово-цивільної складової, яку реалізують штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони [4]. При цьому, йдеться як про виокремлення заходів різного спрямування, так і їх виконання відповідно до структурно-організаційної побудови.

Інституційний механізм територіальної оборони охоплює суб'єктів, наділених повноваженнями по реалізації завдань територіальної оборони. Слід врахувати те, що поняття «механізм» використовується для вказівки на: сукупність можливих засобів цілеспрямованого юридичного впливу, що застосовується визначеними суб'єктами для впорядкування суспільних відносин [5, с. 16]; сукупність заходів, спрямованих на активізацію підпорядкованого суб'єкта [6, с. 28]; сукупність узгоджених засобів, які мають визначене цілеспрямоване функціонування та схильність до самоорганізації [7, с. 18]. Тобто, при детермінації інституційного механізму територіальної оборони необхідно визначати як суб'єктів, так і їх правовий статус. До суб'єктів, наділених повноваженнями по реалізації завдань територіальної оборони віднесено тих, що забезпечують: а) організацію підготовки територіальної оборони; б) підтримку територіальної оборони; в) забезпечення територіальної оборони та виконання завдань територіальної оборони на постійній основі. До них чинним законодавством віднесено: 1) структурні підрозділи з питань територіальної оборони в органах

управління сил безпеки та сил оборони, місцевих органах виконавчої влади; 2) штаби зон територіальної оборони у Раді міністрів АРК, обласних, Київській, Севастопольській міських державних адміністраціях (відповідних військово-цивільних або військових адміністраціях у разі їх утворення); 3) штаби районів територіальної оборони у районних державних адміністраціях (районних військово-цивільних або військових адміністраціях у разі їх утворення) [3]. Регламентация засад функціонування штабу зони (району) територіальної оборони в мирний час та особливий період, визначення їх призначення, підпорядкованість, завдання, функції та структура проводяться відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про штаб зони (району) територіальної оборони» [8]. Крім того, територіальна оборона забезпечується з урахуванням військово-адміністративного поділу території України та з залученням добровольчих формувань територіальної громади, які є воєнізованим підрозділом, що сформувався на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, та який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони [3]. Підготовка добровольчих формувань здійснюється під безпосереднім керівництвом і контролем командира військової частини Сил територіальної оборони Збройних Сил за територіальним принципом за рахунок видатків місцевих бюджетів та інших не заборонених законом джерел [9].

Питання забезпечення територіальної оборони та її управлінське спрямування опосередковано наявністю релевантних способів впливу на конкретні суспільні відносини з застосуванням правових методів, форм, інструментів, технологій [10, с. 260]. Для цілей цього дослідження, йдеться про сукупність взаємопов'язаних напрямів цілеспрямованого впливу уповноважених суб'єктів на суспільні відносини в секторі національної безпеки в частині виконання завдань територіальної оборони шляхом застосування нормативно можливих способів та засобів, які створюють засади повноцінної протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

Законом України «Про основи національного супротиву» виокремлено систему суб'єктів, що здійснюють управління територіальною обороною таким чином:

1) Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України через Міністра оборони України уповноважений здійснювати загальне керівництво національним спротивом;

2) Головнокомандувач Збройних Сил України через Командувача Сил територіальної оборони Збройних Сил України уповноважений здійснювати безпосереднє керівництво територіальною обороною на всій території України, а через Командувача Сил спеціальних операцій Збройних Сил України – рухом опорю;

3) керівник регіонального органу військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України через регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України уповноважений здійснювати безпосереднє керівництво територіальною обороною у межах військово-сухопутної зони;

4) керівник зони територіальної оборони через штаб зони територіальної оборони уповноважений здійснювати безпосереднє керівництво територіальною обороною у межах зони територіальної оборони

5) керівник району територіальної оборони через штаб району територіальної оборони уповноважений здійснювати безпосереднє керівництво територіальною обороною у межах району територіальної оборони;

6) Кабінет Міністрів України через відповідні центральні органи виконавчої влади уповноважений здійснювати керівництво підготовкою громадян України до виконання завдань територіальної оборони.

Зазначимо, що кожен з суб'єктів, наділених повноваженнями по управлінню територіальною обороною володіє відповідним правовим статусом з конкретною компетенцією та способами її реалізації.

Підсумовуючи зазначимо, що територіальна оборона держави є невід'ємним атрибутом її демократичного існування. В умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні виконання завдань територіальної оборони було практично втілено. Враховуючи це, має проводитись постійне удосконалення структурних елементів обраної національної моделі територіальної оборони, а саме: 1) сутнісних ознак територіальної оборони як соціально-правового явища; 2) змістовного наповнення діяльності, що складає зміст територіальної оборони; 3) інституційного механізму територіальної оборони, що охоплює суб'єктів, наділених повноваженнями по реалізації завдань територіальної оборони; 4) забезпечення територіальної оборони та її управлінського спрямування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Паливода В. Територіальна оборона у системі національної безпеки. Оборонно-промисловий кур'єр: інформаційне агентство. URL: <http://orpk.com.ua> (дата звернення: 10.09.2022).
2. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 10.09.2022).
3. 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).
4. 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).
5. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
6. Розпутенко І.В. Державна політика України в контексті геоекономічних змін. *Науково-інформаційний вісник з державного управління*. Київ : НАДУ, 2009. № 2. С. 25–29.
7. Кривицький Ю.В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 260 с.
8. Про затвердження Типового положення про штаб зони (району) територіальної оборони : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1442-2021-%D0%BF#n9> (дата звернення: 09.09.2022).
9. Про затвердження Порядку організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1447. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1447-2021-%D0%BF#n9> (дата звернення: 09.09.2022).
10. Корецький М.Х. Державне управління аграрної сфери у ринковій економіці. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 260 с.