

**С. О. Ярмола**, начальник Регіонального управління  
Сил територіальної оборони «Південь»  
Сил територіальної оборони Збройних Сил України

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНИ: МОДЕЛЬ СТРУКТУРИЗАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ

*Статтю присвячено дослідженню питання інституційної моделі територіальної оборони. Встановлено, інституційною складовою (механізмом) територіальної оборони є системою суб'єктів, що володіють спеціальним правовим статусом, функціями, метою діяльності, та задіяні у виконанні завдань у сфері територіальної оборони.*

*Звернено увагу, що територіальна оборона України формується із трьох компонентів: а) військової складової, б) цивільної складової та в) військово-цивільної складової, що мають власну структуру. Виокремлено інституційну складову військового компоненту територіальної оборони: 1) Головнокомандувач Збройних Сил України; 2) Регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України; 3) Командування Сухопутних військ Збройних Сил України; 4) Оперативні командування Сухопутних військ Збройних Сил України; 5) Командування територіальної оборони Сухопутних військ Збройних Сил України; 6) Інші військові територіальні формування. Визначено спеціальний статус Президента України як суб'єкта реалізації політики у сфері територіальної оборони.*

*Встановлено, що інституційна складова цивільного компоненту територіальної оборони представлена органами публічної влади: 1) Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 2) місцеві органи виконавчої влади, зокрема Автономної Республіки Крим; 3) Органи місцевого самоврядування (обласні, районні сільські, селищні та міські ради, а також сільський, селищний, міський голова); 4) Інші органи, задіяні у виконанні завдань територіальної оборони (Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України тощо). Попри відносно унормування системи суб'єктів територіальної оборони, повноваження окремих органів не визначено, що дає підстави проведення подальших досліджень інституційної моделі територіальної оборони в умовах реформування чинного законодавства України.*

*Ключові слова: територіальна оборона, суб'єкт, інституційна складова, модель, орган влади.*

### **S. O. Yarmola. Territorial defense: a model of structuring the institutional components**

*The article is devoted to the study of the issue of the institutional model of territorial defense. It has been established that the institutional component (mechanism) of territorial defense is a system of entities that have a special legal status, functions, purpose of activity, and are involved in the performance of tasks in the field of territorial defense.*

*Attention is drawn to the fact that the territorial defense of Ukraine consists of three components: a) a military component, b) a civilian component, and c) a military-civilian component that has its own structure. The institutional component of the military component of territorial defense is singled out: 1) Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine; 2) Regional military management body of the Territorial Defense Forces of the Armed Forces of Ukraine; 3) Ground Forces Command of the Armed Forces of Ukraine; 4) Operational Commands of the Land Forces of the Armed Forces of Ukraine; 5) Territorial Defense Command of the Land Forces of the Armed Forces of Ukraine; 6) Other military territorial formations. The special status of the President of Ukraine as a subject of policy implementation in the field of territorial defense has been determined.*

*It was established that the institutional component of the civil component of territorial defense is represented by public authorities: 1) the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries and other central bodies of executive power; 2) local bodies of executive power, in particular of the Autonomous Republic of Crimea; 3) Local self-government bodies (regional, district village, settlement and city councils, as well as village, settlement, and city mayors); 4) Other bodies involved in the performance of territorial defense tasks (National Police of Ukraine, National Guard of Ukraine, State Border Service of Ukraine, etc.). Despite the relative normalization of the system of territorial defense subjects, the powers of individual bodies are not defined, which gives grounds for further research into the institutional model of territorial defense in the context of reforming the current legislation of Ukraine.*

*Key words: territorial defense, subject, institutional component, model, authority.*

**Постановка проблеми.** У сучасному світі, попри застосування принципу використання мирних, ненасильницьких способів вирішення конфліктів, військові сили держави продовжують залишатися дієвим способом забезпечення національної безпеки при міждержавних збройних агресіях. Введення Указу Президента України № 64/2022 від 24 січня 2022 року на території України засвідчило важливість існування армії в державі, а й також інших альтернативних військових формувань, як важливого елемента забезпечення оборони та територіальної цілісності України, зокрема сил територіальної оборони.

Сьогодні територіальна оборона повноцінно відноситься до окремого роду військ Збройних Сил України, формує складову національного спротиву України, а також виконує чимало важливих для держави та суспільства завдань, серед яких захист суверенітету і територіальної цілісності, забезпечення економічної

та інформаційної безпеки. При цьому, активний процес реформування законодавства під впливом викликів сучасності сприяє не лише потребі здійснити дослідження правової природи територіальної оборони, а також дослідити її структуру, тобто інституційну модель.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі аспекти структури територіальної оборони України були предметом наукових досліджень у працях Л. Рослицька, В. Ситюк, С. Янюка, О. Боброва, В. Тимофєєва, О. Спілки, Д. Федотова, О. Затинайка, О. Музики, Г. Єфімова, Ю. В'яткіна, П. Щипанського, В. Павленка, М. Лобко та інших. Натомість, враховуючи періодичне удосконалення законодавства у сфері оборони та безпеки України, необхідним є здійснити дослідження інституційної моделі територіальної оборони, а також здійснити наукове переосмислення вже зроблених вченими наукових здобутків.

**Метою статті** є здійснення наукового дослідження інституційної складової (моделі) територіальної оборони України.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи модель структуризації інституційної складової територіальної оборони, насамперед доцільно присвятити декілька слів змісту поняття «інституційна складова», «інституційний механізм». Згідно Академічного тлумачного словника української мови, «інституційний» означає 1) той, що стосується інституції та 2) сукупність інституційних одиниць (суб'єктів) [1]. Щодо змісту поняття «механізм», то на думку Нижника Н.Р. та Машкова О.А, його суть доцільно розкривати як сукупність можливих засобів цілеспрямованого юридичного впливу, що застосовується визначеними суб'єктами для впорядкування суспільних відносин [2, с. 16]. Як зазначає Розпутенко І.В. механізм є сукупністю заходів, що спрямовані на активізацію підпорядкованого суб'єкта [3, с. 28]. У дисертаційному дослідженні Маслій І.В. конкретизує, що невід'ємною ознакою інституційної системи є організаційна єдність його складових, що виражається в чіткому розмежуванні завдань та функцій окремих суб'єктів, їх одночасна взаємозалежність і взаємообумовленість та відповідальність за остаточні результати діяльності [4, с. 50].

Таким чином, аналізуючи правову доктрину, поняття «інституційна складова» розкривається шляхом кола суб'єктів, задіяних виконанням завдань у певній сфері, та наділених спеціальним правовим статусом, функціями, завданнями, відповідальністю та метою діяльності, що спрямована на забезпечення упорядкування суспільних відносин у певній сфері життя суспільства та держави. В контексті предмета дослідження «інституційна складова» розкривається через систему суб'єктів, чиї завдання так чи інакше сприяють забезпеченню функціонування сфері територіальної оборони.

Попередньо, з часу здобуття Україною незалежності інституційна складова не виокремлювалася. Законом України «Про оборону України», яким вперше було на нормативному рівні закріплено поняття «територіальна оборона» робилася вказівка, що територіальна оборона організовується виключно на час дії особливого періоду, а до виконання завдань територіальної оборони можуть залучатися Збройні Сили України, інші військові формування, органи внутрішніх справ, підрозділи Державної спеціальної служби транспорту та відповідні правоохоронні органи [5]. Вказане положення залишалось чинним до прийняття у 2022 році профільного Закону України «Про основи національного спротиву», яким було на законодавчому рівні унормовано питання організації та функціонування територіальної оборони в умовах викликів сучасності, а також визначено її самостійний статус, як складової національного спротиву та окремого роду військ Збройних Сил України [6].

Наразі, відповідно до Закону України «Про основи національного супротиву», 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 [7]. Майже кожний компонент (окрім військово-цивільної складової) передбачає існування окремих суб'єктів, що беруть участь в організації та забезпеченні проведення територіальної оборони. Розглянемо характеристику окремих елементів структури територіальної оборони детальніше.

Військову складову формують органи військового управління. Аналізуючи Закон України «Про основи національного супротиву», а також інші джерела [8, с. 27], доцільно виокремити систему суб'єктів, що входять до структури військової вертикалі територіальної оборони на загальнодержавному рівні, зокрема: 1) Головнокомандувач Збройних Сил України, який здійснює свої функції через Генеральний штаб Збройних Сил України; 2) Регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України; 3) Командування Сухопутних військ Збройних Сил України; 4) Оперативні командування Сухопутних військ Збройних Сил України; 5) Командування територіальної оборони Сухопутних військ Збройних Сил України; 6) Обласні територіальні центри комплектування та соціальної підтримки; 7) Районні (міські) територіальні центри комплектування та соціальної підтримки; 8) Бригади територіальної оборони; 9) Батальйони територіальної оборони; 10) Стрілецькі батальйони; 11) Роти охорони.

Характеризуючи систему суб'єктів, що входять до структури військової вертикалі територіальної оборони, насамперед потрібно відмітити Президента України. Відповідно до Конституції України та Закону

України «Про основи національного супротиву» Президента України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, а також через Міністра оборони України здійснює загальне керівництво організацією національного спротиву. Специфічність правового статусу Президента України обумовлена тріадою його ролей в межах держави: а) в якості глави держави, який діє від її імені; б) в якості арбітра, що забезпечує існування системи стримувань та противаг; в) в якості гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності України, а також додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; г) в якості гаранта реалізації стратегічного курсу на набуття членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [9].

Для цілей даного дослідження, Президент України є одним із суб'єктів, що здійснюють загальне управління територіальною обороною та визначають загальні напрями її розвитку та реформування, зокрема в контексті прийняття важливих для становлення територіальної оборони нормативно-правових актів. Так, доцільно відмітити Положенням про територіальну оборону України, затверджене Указом Президента України № 471/2013 від 02.09.2013 року [10], Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України № 392/2020 від 14.09.2020 року [10], Стратегія воєнної безпеки України, затверджена Указом Президента України № 121/2021 від 25.03.2021 року [11], Указ Президента України № 70/2022 від 24.02.2022 року про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 лютого 2022 року «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України» [12], Указ Президента України № 491/2023 від 11.08.2023 року про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2023 року «Про результати перевірки територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки Збройних Сил України» [13], Указ Президента України № 417/2020 від 30.09.2020 року «Про День територіальної оборони» [14] та інші. Крім того, саме Президентом України затверджується Доктрина територіальної оборони України.

Найпершим та найбільш значущим по функціям та завданням суб'єктом, що очолює структуру військової вертикалі територіальної оборони на загальнодержавному рівні є Головнокомандувач Збройних Сил України. Правовий статус Головнокомандувача Збройних Сил України визначається численними нормативно-правовими актами. Так, відповідно до Закону України «Про національну безпеку України», призначення Головнокомандувача Збройних Сил України на посаду здійснюється Президентом України за поданням Міністра оборони України (стаття 16) [15]. Повноваження Головнокомандувача Збройних Сил України регулюється Указом Президента України № 123/2020 від 27.03.2020 року «Питання Головнокомандувача Збройних Сил України» [16].

Відповідно до Закону України «Про Збройні Сили України», Головнокомандувач Збройних Сил України належить до керівництва Збройних Сил України, має статус найвищої військової посадової особи у Збройних Силах України та через Генеральний штаб здійснює керівництво Збройними Силами України (стаття 8) [6]. Проводячи аналіз положень Закону України «Про основи національного спротиву», доцільно виокремити основні завдання, що покладаються Головнокомандувача Збройних Сил України для цілей організації та функціонування територіальної оборони, а саме:

- 1) здійснення безпосереднього керівництва територіальною обороною та рухом опору;
- 2) прийняття рішення про залучення інших сил та засобів Збройних Сил України до реалізації завдань територіальної оборони, а також добровольчих формувань територіальних громад;
- 3) здійснює подання Раді національної безпеки і оборони України щодо затвердження планів територіальної оборони в окремих місцевостях;
- 4) приймає рішення щодо забезпечення Сил територіальної оборони Збройних Сил України іншими видами озброєння [7].

Щодо цивільної складовою територіальної оборони, то вона утворюється за рахунок державних органів та органів місцевого самоврядування, на яких покладено виконання завдань щодо забезпечення реалізації та функціонування територіальної оборони. Приблизний перелік вказаних суб'єктів визначено розділом IV Закону України «Про основи національного спротиву», серед яких: 1) Центральні органи виконавчої влади, зокрема:

- а) Кабінет Міністрів України, одним із обов'язків якого є здійснення керівництва підготовкою громадян України до національного спротиву;
- б) Міністерство оборони України, на якого покладається забезпечення належного фінансування Сил територіальної оборони Збройних Сил України, заходів підготовки громадян України до національного спротиву;
- в) Міністерство освіти та науки України, яким здійснюється організація реалізації заходів з початкової підготовки громадян України до національного спротиву;
- г) Інші центральні органи виконавчої влади;
- 2) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації, що беруть участь в організації та проведенні заходів національного спротиву;
- 3) Органи місцевого самоврядування: а) обласні та районні ради; б) сільські, селищні та міські ради; в) сільський, селищний, міський голова [7].

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [18]. Формування діючої системи центральних органів виконавчої влади обумовлено прийняттям Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», яким відбулося утворення центральних органів виконавчої влади, таких як служби, агентства, інспекції з метою реалізації окремих функцій, зокрема щодо організації територіальної оборони. Поруч з цим діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів.

Наразі повноваження Кабінету Міністрів України у сфері територіальної оборони визначені статтею 12 Закону України «Про основи національного супротиву». Досліджуючи вказані повноваження, доцільно розподілити їх за наступними групами: а) установчі (затвердження переліку важливих об'єктів та комунікацій, Положення про добровольчі формування територіальних громад, Положення про рух опору тощо); б) координаційні (координація роботи органів виконавчої влади щодо національного спротиву); в) управлінські (здійснення керівництва підготовкою громадян України до національного спротиву) [7]. Зазначена класифікація повноважень певною мірою дотична до повноважень Міністерства оборони України, Міністерства освіти та науки України, інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Досить цікавим є дослідження повноважень органів, що відокремлені від системи органів виконавчої влади та/або мають особливий статус та на яких покладено виконання завдань сил територіальної оборони. Законом України «Про основи національного супротиву» перелік зазначених органів представлений наступним чином: 1) Національна поліція України, повноваженнями у сфері територіальної оборони якої є: оборона України, виконання завдань територіальної оборони, ведення бойових дій з використанням зброї та бойової техніки [19];

2) Національна поліція України, до повноважень якої у сфері територіальної оборони належить реалізація завдань територіальної оборони та охорона і оборона військових об'єктів та ведення бойових дій [20];

3) Державна прикордонна служба України. Як визначено Законом України «Про Державну прикордонну службу України» повноваженнями останньої у сфері територіальної оборони є виконання заходів територіальної оборони та підтримання правового режиму воєнного стану [21];

4) Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України. Відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» до повноважень останньої у сфері територіальної оборони належить виконання завдань територіальної оборони і підтримка правового режиму воєнного стану [22].

Крім того, даний перелік доцільно доповнити такими органами, як Державна служба з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Державна спеціальна служба транспорту та Управління державної охорони України. Незважаючи на те, що профільними законами, якими визначено загальні засади створення та функціонування даних органів відсутня вказівка щодо повноважень у сфері територіальної оборони, їх залучення до виконання завдань територіальної оборони передбачена Законом України «Про основи національного супротиву».

**Висновки.** Інституційна складова територіальної оборони являє собою системою суб'єктів, що володіють спеціальним правовим статусом, та задіяні у виконанні завдань у сфері територіальної оборони. Наразі, територіальна оборона України формується із трьох компонентів: а) військової складової, б) цивільної складової та в) військово-цивільної складової, що мають власну структуру. Інституційну складову військового компоненту територіальної оборони формують: 1) Головнокомандувач Збройних Сил України, який здійснює свої функції через Генеральний штаб Збройних Сил України; 2) Регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України; 3) Командування Сухопутних військ Збройних Сил України; 4) Оперативні командування Сухопутних військ Збройних Сил України; 5) Командування територіальної оборони Сухопутних військ Збройних Сил України; 6) Інші військові територіальні формування (територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, бригади та батальйони територіальної оборони, стрілецькі батальйони та роти охорони).

Щодо інституційної складової цивільного компоненту територіальної оборони, то вона представлена органами державної влади та місцевого самоврядування, серед яких: 1) Кабінет Міністрів України; 2) Міністерство оборони України; 3) Міністерство освіти та науки України; 4) Інші центральні органи виконавчої влади; 5) місцеві органи виконавчої влади, зокрема Автономної Республіки Крим; 6) Органи місцевого самоврядування (обласні та районні ради; сільські, селищні та міські ради; сільський, селищний, міський голова); 7) Інші органи, задіяні у виконанні завдань територіальної оборони (Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України тощо).

#### Список використаних джерел

1. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <https://slovnkyk.ua/index.php?sword=%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%B9> (дата звернення: 10.09.2022).

2. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

3. Розпутенко І.В. Державна політика України в контексті геоекономічних змін. *Науково-інформаційний вісник з державного управління*. Київ : НАДУ, 2009. № 2. С. 25–29.
4. Маслій І.В. Інституційний механізм протидії криміналізації економіки: кримінологічне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 229 с.
5. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 року № 1932-XII. Редакція від 06.12.1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/ed19911206#Text> (дата звернення: 10.09.2022).
6. 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: 10.09.2022).
7. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 року № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 10.09.2022).
8. Територіальна оборона України. Історія, сучасний стан та майбутнє. ГО «повернись живим!» Київ, 2021. 76 с.
9. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.09.2022).
10. Положенням про територіальну оборону України : Указ Президента України № 471/2013 від 02.09.2013 року. URL: <https://bit.ly/2RQADру> (дата звернення: 10.09.2022).
11. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України № 392/2020 від 14.09.2020 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 10.09.2022).
12. Стратегія воєнної безпеки України : Указ Президента України № 121/2021 від 25.03.2021 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661> (дата звернення: 10.09.2022).
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 лютого 2022 року «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України» : Указ Президента України № 70/2022 24.02.2022 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/702022-41409> (дата звернення: 10.09.2022).
14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2023 року «Про результати перевірки територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки Збройних Сил України» : Указ Президента України № 491/2023 від 11.08.2023 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4912023-47805> (дата звернення: 10.09.2022).
15. Про День територіальної оборони»: Указ Президента України № 417/2020 від 30.09.2020 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4172020-35197> (дата звернення: 10.09.2022).
16. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 10.09.2022).
17. Питання Головнокомандувача Збройних Сил України : Указ Президента України № 123/2020 від 27.03.2020 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1232020-33085> (дата звернення: 10.09.2022).
18. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 10.09.2022).
19. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 10.09.2022).
20. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 року № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 10.09.2022).
21. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 року № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 10.09.2022).
22. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 року № 3475-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text> (дата звернення: 10.09.2022).