

Фролов В.С., кандидат військових наук, старший науковий співробітник
(0000-0003-0105-6439)

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України, Київ

Рекомендації щодо побудови, удосконалення та організації застосування системи Територіальної оборони України

Резюме. У статті викладені основні висновки загального аналізу функціонування системи територіальної оборони України в умовах ведення широкомасштабної війни з Російською Федерацією та рекомендації щодо її удосконалення.

Ключові слова: територіальна оборона; національний спротив; Збройні Сили України; широкомасштабна війна.

Постановка проблеми. Вторгнення військових угруповань збройних сил Російської Федерації (РФ) в Україну на 4-х стратегічних напрямках одночасно, започаткувало розв'язання широкомасштабної війни з Україною із застосуванням більшої частини угруповань Сухопутних військ, повітряно-космічних сил Росії, угруповання військ Повітрянодесантних військ та Чорноморського флоту у повному складі.

Воєнно-політичне керівництво Росії основними цілями війни визначило “денаціоналізацію” та “демлітаризацію” України, що на практиці означає повну ліквідацію держави та української нації як такої. Протистояти півтора мільйонній армії, яка має повну перевагу у повітрі, на морі, в чисельності та озброєнні сухопутних військ та стримати противника тільки угрупованнями регулярних військ (сил) Збройних Сил України, значна частина яких була задіяна у бойових діях в Донецькій та Луганській областях, на перший погляд було не можливо. Провідні військові експерти, воєнно-політичне керівництво НАТО та провідних держав світу не були впевнені, що Сили оборони України у взаємодії з силами територіальної оборони (ТрО), розгромлять угруповання російських військ у боях за оборону Києва, на інших оперативних напрямках та зірвуть досягнення воєнно-політичних цілей, так званої, “спеціальної операції” РФ.

Оцінка результатів організації оборони та ведення бойових дій на усій території України потребує окремого вивчення та глибокого аналізу. Досвід стратегічної оборони держави в умовах раптового нападу “другої” армії світу – чисельність тільки Повітрянодесантних військ і сил спеціального призначення збройних сил РФ перевищують чисельність угруповання усіх Збройних Сил

України – увійде в історію світового воєнного мистецтва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід протистояння широкомасштабному вторгненню агресора на територію України показав, що без чіткої організації системи ТрО протистояти противнику, який має повну військову перевагу, надзвичайно складно.

Основи організації територіальної оборони розроблялись ще з 90-х років – з часів набуття незалежності України та розбудови Збройних Сил України.

Доктор технічних наук, академік Володимир Горбулін, один із провідних фахівців у сфері оборони, у своїй книзі “Як перемогти Росію у війні майбутнього” [1] розглядає територіальну оборону, *по-перше*, як “кадровий резервуар”, який у будь-який час здатний швидко поповнити мобілізаційний компонент сил оборони. *По-друге*, автор визначає, що в організації територіальної оборони необхідно передбачити виключну роль місцевих державних адміністрацій у підготовці та забезпечення військ ТрО. *По-третє*, матеріально-технічним забезпеченням індивідуальними засобами ведення бойових дій та автомобілями військові частини ТрО забезпечуються у мирний час. Іншими вогневими засобами, такими, як: ПТРК, мінометами, ПЗРК тощо комплектуються Збройні Сили України за мірою нарощування загроз військовій агресії противника. *По-четверте*, система підготовки військ ТрО планується та поводитьсь із залученням максимально можливої кількості громадян. На думку автора, до завдань ТрО можуть належати ведення бою в населених пунктах, охорона важливих об'єктів, пошук і ліквідація ДРГ, агентури противника тощо.

Перший заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань національної

безпеки, оборони та розвідки М. Забродський (2019–2023), розглядає систему територіальної оборони як “Рух опору”, який має бути розгорнутий у тилкових районах держави як другий (*резервний*) комплект СВ ЗС України. [2]

Значний вклад у розроблення сучасної системи територіальної оборони внесла група РНБОУ під керівництвом першого заступника секретаря Ради Національної Безпеки і оборони України доктора військових наук М. В. Ковалю. На основі аналізу проблем існуючої системи ТрО України колектив військових фахівців розробив проект Закону України “Про основи національного спротиву”, який прийнято Верховною Радою України та введено в дію.

Разом з тим у дослідженнях авторів, не розглядаються проблеми відповідності варіантів організації Територіальної оборони Конституції та законам України, не розроблялись пропозиції щодо узгодження між собою вимог законів України. Авторами не повністю враховувались конституційні функції центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоуправління, правоохоронних органів, Командування ЗС України та Силами оборони України.

Мета статті – за результатами вивчення нормативно-правових актів України, змісту основних завдань Територіальної оборони та аналізу їх виконання під час російсько-української війни розробити рекомендації щодо удосконалення побудови, організації застосування та управління системою ТрО України.

Виклад основного матеріалу. Досвід ведення широкомасштабної війни з РФ, детальний аналіз практичного функціонування системи територіальної оборони підтверджують необхідність коригування деяких положень з метою удосконалення її побудови та управління.

Насамперед, доцільно чітко визначити мету створення системи ТрО, принципи її побудови та організації ТрО, яких на сьогодні існує декілька варіантів.

По-перше, сили ТрО входять до складу Збройних сил держави як окремих рід військ. Планування застосування та управління силами ТрО здійснюється Генеральним штабом на усій території держави без прив’язки їх до зон та районів відповідальності.

По-друге, система ТрО створюється з метою посилення спроможностей збройних сил за рахунок застосування особового

складу, який не підлягає мобілізації для збройних сил, залучення цивільних підприємств та техніки, які можуть використовуватись для організації комендантської служби, ремонту (відновлення) військової техніки і озброєння, утримання та захисту бар’єрних дільниць маршрутів, мостів, тунелів тощо. Всебічне забезпечення (крім озброєння та спеціального спорядження) здійснюється за рахунок бюджетів та резервів органів місцевого самоврядування. Часто такий варіант ТрО називають *тотальною* обороною держави.

У деяких державах – членах НАТО, наприклад в Німеччині, територіальна оборона розглядається як система додаткових заходів держави для посилення потенціалу збройних сил оборони. Частина ТрО комплектується добровольцями, які не можуть використовуватись для поповнення регулярних військ і відносяться до підрозділів Об’єднаних сил забезпечення ЗС. Доброволець не може служити в регулярних частинах збройних сил. Аналогічні системи застосовуються у польських Силах територіальної оборони, Китайській Народній Республіці, на Тайвані тощо [3, 4].

В Україні перший і другий варіанти ТрО об’єднані: Сили ТрО складають окремих рід військ ЗС України, разом з тим, основні завдання ТрО виконуються частинами зон та районів ТрО під загальним керівництвом Командувача Сил ТрО ЗС України.

Відповідно до ст. 1 (пункт15) Закону України “Про основи національного спротиву” [5] Сили територіальної оборони Збройних Сил України – окремих рід сил Збройних Сил України, на який покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони.

Відповідно до вимог ст.1 (пункт16) цього ж закону, *територіальна оборона* – це система 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.

З метою визначення сумісності завдань ТрО та ЗС України проведемо порівняльний аналіз визначених законами України їх функцій та завдань, що показано у Табл. 1.

Законом України “Про основи національного спротиву” визначено, що сили ТрО беруть участь у виконанні 10 завдань, які

зорганізуються та проводяться правоохоронними органами України.

Законом України “Про Збройні Сили України” [6] визначні основні функції ЗС України. Включення Сил ТрО до складу ЗС України, як роду військ, передбачає їх повне підпорядкування Командуванню ЗС України та утримання їх за рахунок бюджету держави, виділеного для ЗС України.

Разом з тим до складу Сил оборони входять військові підрозділи правоохоронних органів, які відповідно до Закону України “Про основи національного спротиву”, організують виконання 10 із 13 завдань ТрО, а вся система територіальної оборони лише “бере участь у виконанні цих завдань”.

Таблиця 1

Порівняння функцій Збройних Сил України та завдань Територіальної оборони

Основні завдання Територіальної оборони		Основні функції Збройних Сил України	
1.	Своєчасне реагування та вжиття заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості (<i>ЗСУ, МВС</i>)	1.	ЗСУ забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом
2.	Участь у посиленні охорони та захисті державного кордону; <i>МВС (ДПС, НГУ)</i>		
3.	Участь у захисті населення, територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення бойових дій (<i>МВС, ДСНС</i>)		
4.	Участь у підготовці громадян до національного Спротиву (<i>МВС, ЗСУ</i>)	2.	З’єднання і військові частини ЗСУ відповідно до закону можуть залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, заходів із відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях, організації та підтримання дій руху опору, проведення військових інформаційно-психологічних операцій, боротьби з тероризмом, заходів щодо захисту життя громадян та об’єктів державної власності за межами України
5.	Участь у забезпеченні умов для функціонування органів державної влади та військового управління (<i>МВС, НГУ</i>)		
6.	Участь в охороні важливих об’єктів, визначених КМУ, та об’єктів, виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення (<i>МВС, НГУ</i>)		
7.	Забезпечення оперативного розгортання військ (сил) або їх перегрупування (<i>ЗСУ</i>)		
8.	Участь у здійсненні заходів щодо заборони або обмеження руху транспортних засобів в межах зон ведення бойових дій (<i>МВС, Нац. Поліція</i>)	3.	Органи військового управління розвідки та військові частини розвідки ЗСУ, ССО відповідно до закону можуть залучатися до розвідувальних завдань
9.	Участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах (<i>МВС, Нац. поліція, НГУ</i>)		
10.	Участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану (<i>МВС, Нац. поліція, НГУ</i>)	4.	Органи військового управління забезпечують додержання вимог Конституції України стосовно того, що ЗСУ не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів державної влади чи перешкоджання їх діяльності
11.	Участь у боротьбі з ДРГ, збройними формуваннями противника та або антидержавними збройними формуваннями (<i>МВС, НГУ, СБУ</i>)		
12.	Участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям агресора (<i>МВС, СБУ</i>)	5.	З’єднання, військові частини і військовослужбовці, у тому числі чергові сили, ЗСУ в мирний час та в особливий період мають право застосовувати і використовувати зброю та бойову техніку відповідно до Конституції та Законів України
13.	Участь у наданні населенню правових послуг у визначеному законами порядку (<i>МВС, Прокуратура</i>)		

ЗС України беруть участь в організації виконання таких завдань ТрО:

своєчасне реагування та вжиття заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості;

забезпечення оперативного розгортання військ (сил) або їх перегрупування;

участь у підготовці громадян до національного спротиву.

Отже, якщо Сили ТрО підпорядковуються Командуванню ЗС України, як рід військ, то вони

застосовуються рішенням Командування ЗС України на усій території держави, а зони та райони ТрО залишаються без засобів виконання визначених їм завдань.

Водночас, якщо планування та організацію ТрО покласти на ЗС України, то до функцій ЗС України необхідно додати 10 завдань ТрО та підпорядкувати ЗС України правоохоронні органи держави, які, відповідно до їх призначення, безпосередньо організують виконання завдань ТрО.

Функціонування Сил ТрО, як роду військ ЗС України, регламентується Конституцією, усіма законами України, підзаконними актами та доктринальними документами, відповідно до яких організована діяльність ЗС України.

З проведеного аналізу випливає, що Сили ТрО можуть (повинні) оперативного підпорядковуватись військовому Командуванню ЗС України у межах кордонів ведення військових операцій. На територіях, де військові операції не проводяться, Сили ТрО виконують завдання відповідно до їх призначення.

Сили ТрО можуть (повинні) підпорядковуватись командуванню військових з'єднань, які здійснюють управління групуваннями військ (сил) ЗС України у межах зон ведення військових операцій. На територіях, де військові операції не проводяться, сили ТрО виконують завдання відповідно до їх призначення.

Досвід ведення війни підтверджує недоцільність призначення керівниками зон та районів ТрО голів місцевих військових державних адміністрацій.

Відповідно до Закону України “Про основи національної безпеки” ст.1 (п.14) [7] керівником зони територіальної оборони є Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голова обласної державної адміністрації, голова Київської, Севастопольської міської державної адміністрації (керівник відповідної військово-цивільної або військової адміністрації у разі її створення).

Разом з тим, Конституція України (ст.118) [8] чітко визначає, що голови місцевих державних адміністрацій під час виконання своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, тому місцеві державні адміністрації не можуть підпорядковуватись будь-яким іншим інституціям держави, окрім тих, що визначені Конституцією України.

Зокрема, відповідно до ст.27 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [9], місцева державна адміністрація в галузі оборонної роботи:

забезпечує виконання законодавства про територіальну оборону, військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями; здійснює заходи, пов'язані з територіальною обороною, мобілізаційною

підготовкою, цивільним захистом на відповідній території.

Отже місцева державна адміністрація *не керує* територіальною обороною, а *забезпечує* виконання заходів у межах визначених Конституцією та законодавством повноважень.

З метою чіткого розподілу функцій управління територіальною обороною, розглянемо визначення “оборона держави”.

Закон України “Про оборону України” ст.1 [10] визначає, що *оборона України* – система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших *заходів держави* щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Відповідно до ст.113 Конституції України “Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, на який разом із місцевими державними адміністраціями покладається функція виконання заходів держави щодо підготовки до оборони та відсічі агресії”.

Отже, в області (районі) з метою більш ефективного державного управління створюються штаби оборони областей (районів), які виконують функції планування, координації та забезпечення управління системою політичних, економічних, соціальних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів держави.

Досвід ведення війни з РФ підтверджує необхідність створення штабів оборони для організації виконання таких основних завдань оборони, як:

евакуація (приймання та розміщення) цивільного населення, підприємств;

вирішення соціальних проблем та медичного забезпечення населення;

участь у забезпеченні сил ТрО, розміщених на території областей і районів тощо.

Штаб оборони області (району) очолює перший заступник голови державної адміністрації. Для протидії воєнним діям противника на території областей і районів створюється система ТрО, основними завданнями якої можуть бути:

своєчасне реагування та вжиття заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості;

посилення охорони та захисту визначених ділянок державного кордону і військової інфраструктури;

утримання маршрутів та забезпечення пересування і маневру військових угруповань Сил оборони;

виконання бойових завдань у зонах ведення військових операцій за планами військового командування;

підтримання правового режиму воєнного стану на території зон (районів) ТрО у взаємодії з органами місцевого самоуправління;

планування та організація підготовки громадян до національного спротиву;

управління оповіщенням, збором та подачею мобілізаційних ресурсів для Сил оборони в особливий період.

Отже, такий підхід до визначення завдань ТрО, дасть змогу більш чітко



Рис. 1. Вертикаль системи управління

У зоні (районі) ТрО штаб ТрО на формується на основі штабу бригади (батальйону) ТрО. У регіональному командуванні безпосереднє управління системою ТрО здійснює заступник командувача регіонального командування з ТрО через підпорядковане йому управління ТрО, якому підпорядковані обласні територіальні центри комплектування.

Слід підкреслити, що структура і чисельність військ ТрО не залежить від чисельності населення в зоні (районі). Основною структурною одиницею системи ТрО є батальйон ТрО. Кількість батальйонів у бригаді ТрО залежить від обсягу завдань ТрО у конкретній зоні ТрО. Більш детальний аналіз та варіанти формування системи ТрО можуть бути продовжені у наступних публікаціях.

Аналіз ведення ТрО в період російсько-української війни, відповідність організації ТрО Конституції та нормативно-правовим актам України дає змогу дійти висновку, що організаційна структура та система управління територіальною обороною України потребує подальшого коригування та реформування деяких її складових. Закони України та інші нормативно-правові акти потребують уточнення та коригування їх вимог між собою.

Висновок. Система ТрО одна із найважливіших складових заходів держави щодо підготовки її до збройного захисту від збройної агресії противника. До її формування залучаються державні структури із системою

визначити роль і місце ТрО в загальній системі оборони держави та усунути наявні протиріччя між вимогами законодавчих актів України щодо оборони держави. Успішність організації діяльності державних адміністрацій, органів місцевого самоуправління та системи ТрО залежить від рівня цільної взаємодії систем державного і військового управління в областях (районах). Змішування систем державного та військового управління призводить до дезорганізації як державного, так і військового управління в областях і зонах ТрО.

Вертикаль системи управління наведена на рис. 1.

державного управління та військові структури держави із системою військового управління.

Державне та військове управління суттєво відрізняються одне від одного та не можуть переплітатись, особливо на оперативному та тактичному рівнях. Рациональне функціонування двох систем управління можливе лише у разі чіткого узгодження двох систем управління на рівні Конституції та законів держави.

Подальші дослідження доцільно зосередити на таких аспектах:

виявлення протиріч у вимогах законів України щодо організації ТрО та розроблення рекомендацій щодо їх усунення;

розроблення пропозицій щодо створення оперативно-тактичного рівня управління системою ТрО та коригування усієї вертикалі керівництва системою ТрО держави;

розроблення рекомендацій щодо створення переліку підзаконних актів, на основі яких може бути організована професійна підготовка персоналу для всебічного забезпечення та військового управління системою та силами ТрО.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Горбулін В. Як перемогти Росію у війні майбутнього. 2021. 248 с.
2. Бадрак Д. Територіальна оборона як асиметричний захист від російської загрози. Яка ситуація в Україні? // День. 2020. № 88. URL:

- <https://day.kyiv.ua/article/podrobytsi/marsh-namistsi> (дата звернення: 02.08.2023).
3. Раубо Я. Берлін рухається до територіальної оборони. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2021/04/deutsch-terdef.html> (дата звернення: 02.08.2023).
 4. Корчагін С. Концепція створення Військ територіальної оборони Республіки Польща. URL: <https://mil.in.ua/uk/articles/kontseptsiya-stvorennya-vijsk-terytorialnoyi-oborony-respubliki-polshha/> (дата звернення: 03.08.2023).
 5. Про основи національного спротиву : Закон України // Відомості Верховної Ради. 2021. № 41. Ст. 339.
 6. Про Збройні Сили України : Закон України // Відомості Верховної Ради. 1992. № 39. Ст. 108.
 7. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII.
 8. Конституція України : офіц. текст. : із змінами.
 9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-22. Ст. 190.
 10. Про оборону України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.

Стаття надійшла до редакційної колегії 04.09.2023

Recommendations for building, improving and organizing the use of the Territorial Defense System of Ukraine

Annotation

The invasion of Ukraine by military groups of the Armed Forces of the Russian Federation (RF) on 4 strategic directions simultaneously launched a large-scale war with Ukraine using most of the groups of the Army, the Russian Aerospace Forces, the Airborne Forces and the Black Sea Fleet in its entirety. Leading military experts, the military and political leadership of NATO and the world's leading states were not sure that the Ukrainian Defense Forces, in cooperation with the Territorial Defense Forces (TDF), would defeat the Russian troops in the battles for the defense of Kyiv and other operational areas and disrupt the achievement of the military and political goals of the so-called "special operation" of the Russian Federation. Assessment of the results of the organization of defense and combat operations throughout Ukraine requires a separate study and in-depth analysis.

The purpose of the article is to develop recommendations for improving the construction, organization of use and management of the Territorial Defense system of Ukraine based on the results of studying the legal acts of Ukraine, the content of the main tasks of the Territorial Defense and analysis of their implementation during the Russian-Ukrainian war.

The purpose of creating a TDF system, the principles of its construction and organization of TDF are determined. Firstly, the logistics forces are part of the Armed Forces of the State as a separate branch of the military. Secondly, the logistics system is created to strengthen the capabilities of the armed forces through the use of personnel who are not subject to mobilization for the armed forces.

The analysis of the conduct of territorial defense during the Russian-Ukrainian war, the compliance of the organization of territorial defense with the Constitution and legal acts of Ukraine allows us to conclude that the organizational structure and management system of Ukraine's territorial defense needs further adjustment and reform of some of its components. The laws of Ukraine and other legal acts need to be clarified and their requirements adjusted to each other.

Keywords: territorial defense; national resistance; Armed Forces of Ukraine; large-scale war.