

Щипанський П. В., канд. військ. наук, професор (0000-0002-0854-733X)

Затинайко О. І., канд. військ. наук

Павленко В. І., канд. військ. наук

(0000-0002-1963-0913)

Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, Київ

Визначення завдань територіальної оборони України з урахуванням історичних аспектів та досвіду держав-членів НАТО і ЄС

Резюме. У статті розглядаються підходи до формування правових засад сучасної територіальної оборони. Проведено аналіз історичного досвіду та досвіду держав-членів НАТО і ЄС у створенні та розвитку територіальної оборони. А проте зазначені підходи і принципи визначення завдань територіальної оборони пропонується врахувати під час розроблення проекту Закону України “Про територіальну оборону України”.

Ключові слова: територіальна оборона України; історичні аспекти територіальної оборони; завдання територіальної оборони держав-членів НАТО і ЄС.

Постановка проблеми. Зміни у безпековому середовищі, які відбулися на європейському континенті впродовж останніх років, змусили низку держав-членів НАТО і ЄС переглянути свої підходи до питання захисту державного суверенітету і територіальної цілісності. Значна частка з них реалізує свою власну оборонну політику через організацію та підготовку територіальної оборони, як із найбільш економічних та ефективних резервів підтримання на належному рівні обороноздатності своєї держави.

Для України організація територіальної оборони набуває особливого значення під час удосконалення системи оборони держави, що нині здійснюється в умовах збройного протистояння.

Аналіз нормативно-правової бази з питань територіальної оборони та її стан свідчать, що на сьогодні єдина система територіальної оборони України остаточно не сформована і має низку проблем, які потребують розв’язання. Збройна агресія Російської Федерації проти України має довготривалий період, що змушує керівництво держави приймати ефективні рішення з питань оборони.

Так, відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 07.05.2019 “Про заходи щодо зміцнення обороноздатності держави”, уведеного в дію Указом Президента України від 7 травня 2019 року № 200, утворено міжвідомчу робочу групу з підготовки пропозицій щодо зміцнення обороноздатності держави. Одним із напрямів діяльності робочої групи є удосконалення системи територіальної оборони, зокрема розроблення проекту Закону

України “Про територіальну оборону України”.

Тому, під час визначення завдань територіальної оборони України у згаданому законопроекті, варто звернути увагу на історичні аспекти та досвід держав-членів НАТО і ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження, які проводилися авторами [2–9] мали характер періодичної спрямованості та залежали від вектора спрямованості державної політики, містили різноманіття рекомендацій, які так і не були реалізовані та унормовані на законодавчому рівні. Закон України “Про оборону України” (ст. 18) [10], яким регламентуються основи територіальної оборони, тривалий час залишається без принципів змін і це в умовах “гібридної війни” з боку Росії. Крім того, останні наукові публікації з питань територіальної оборони, особливо стосовно висновків і практичних рекомендацій, далекі від потреб сьогодення.

Нині у правовому плані надзвичайно важливо остаточно визначитись із силами і засобами для ведення територіальної оборони, завданнями територіальної оборони на періоди: мирного часу, надзвичайного стану, воєнного стану, тимчасової втрати території.

Важливо, щоб під час формування завдань територіальної оборони України враховувалися: оцінка рівня загроз національній безпеці у військовій сфері; боєздатність Збройних Сил та їх потенційні можливості забезпечити оборону держави; наявність, склад і рівень готовності військових формувань та правоохоронних органів до підтримки правопорядку в державі в умовах воєнного часу; прогноз воєнно-політичної

обстановки в державі і наявність етнічних, міжконфесійних та інших проблем, які можуть загострюватися під час агресії; можливість формування патріотичних сил руху опору.

Метою статті є аналіз історичних аспектів, досвіду держав-членів НАТО і ЄС для визначення завдань територіальної оборони під час відпрацювання проекту Закону України “Про територіальну оборону України”.

Викладення основного матеріалу. У сучасних умовах територіальна оборона для України набуває особливого значення. У рамках оперативного мистецтва вона віднесена до складових “стратегічних дій” загальної системи застосування сил оборони. Це обумовлено політичними, економічними, соціальними змінами, які відбулися в нашій державі за останні роки, а також тривалою російською гібридною війною проти України.

Розгляд питань територіальної оборони має здійснюватися з урахуванням історичних аспектів цього процесу, що дає змогу системно підійти до визначення завдань територіальної оборони та її місця в загальній системі оборони держави.

Історичний досвід створення та розвитку територіальної оборони свідчить, що її завдання за обсягом, характером і способами виконання не були постійними. Вони виступали похідною змін, які відбувалися, зокрема, у поглядах на способи ведення збройної боротьби.

Одне з основних завдань територіальної оборони, а саме охорона важливих об’єктів та комунікацій, постало перед протиборчими сторонами ще з виникненням збройної боротьби як організованої форми застосування військ (сил). З появою масових армій і розширенням просторового розмаху воєнних дій, розвитком інфраструктури, появою далекобійних засобів вогневого ураження та вдосконаленням способів ведення воєнних дій зростала значимість збереження та функціонування об’єктів економіки, транспортної інфраструктури та систем державного і військового управління для успішного ведення воєнних дій.

У роки Першої світової війни основними завданнями територіальної оборони були охорона важливих об’єктів, підготовка і відправка резервів, захист і доставка матеріальних засобів для військ фронту. В умовах війн на території колишньої Російської імперії у 1917–1922 роках завданнями територіальної оборони були

бойові дії в глибині території держави проти повстанських формувань та шпигунсько-диверсійних груп, охорона та оборона об’єктів на комунікаціях, розміщення та утримання евакуйованих.

Напередодні та під час Другої світової війни, з розвитком авіації та появою можливості широко застосовувати повітряні десанти, розпочалось створення в межах військових округів зон протиповітряної оборони, а також створення з’єднань та військових частин, призначених для боротьби з диверсійно-розвідувальними формуваннями противника, оборони загальнодержавних і військових об’єктів.

У роки Другої світової війни розпочалися системні воєнно-теоретичні дослідження з питань оборони території своєї держави поза межами відповідальності діючих фронтів (армій), напружувались практичні заходи боротьби з диверсійно-розвідувальними і незаконними збройними формуваннями, створювався рух опору на тимчасово зайнятій (окупованій) території, запроваджувались охоронні та режимні заходи, які стали основою теорії та практики територіальної оборони.

У ХХ столітті значна увага приділялася диверсійно-розвідувальній діяльності та опануванню методами партизанської війни. Це зумовило розширення спектру завдань територіальної оборони, до переліку яких додалися: прикриття і оборона сухопутних ділянок державного кордону, морського узбережжя; охорона та оборона військових, промислових і транспортних об’єктів; боротьба з повітряними та морськими десантами і диверсійно-розвідувальними групами противника.

Початок ХХІ століття характеризується трансформацією такого суспільно-політичного явища як війна. На зміну її класичного типу, де вирішальна роль належала збройній боротьбі, прийшла гібридна війна, що вплинуло на розширення спектру завдань територіальної оборони, зокрема [10]: охорона та захист державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); охорона та оборона важливих об’єктів і комунікацій; боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та незаконними збройними формуваннями;

підтримання правового режиму воєнного стану.

З часу здобуття незалежності Україна проголосила і надалі послідовно дотримувалася принципів оборонної політики. Одним із підтверджень вірності їй стала відмова від ядерної зброї. Водночас, під час формування оборонної політики мали місце: переоцінка реалістичності міжнародних гарантій безпеки України, зокрема наданих Будапештським меморандумом; стратегічні прорахунки під час оцінювання загрози для нашої держави у проявах неоімперської політики Росії. Унаслідок, питання зміцнення оборонного потенціалу, насамперед розвиток збройних сил, залишалися на периферії уваги політичного керівництва України. Як наслідок, Україна виявилася неготовою адекватно реагувати на початковому етапі російської агресії.

З 2014 року сили оборони України суттєво підвищили свої можливості. Проте співвідношення військових потенціалів України і Росії залишається очікувано загрозливим для безпеки нашої держави, що може призвести до катастрофічних для нас наслідків у випадку широкомасштабної агресії.

За таких умов одним із резервів підвищення обороноздатності України є зміцнення територіальної оборони. Для цього вкрай необхідне законодавче врегулювання питань територіальної оборони, передусім це стосується визначення завдань територіальної оборони та сил, які залучаються для їх виконання. Під час розроблення такого законопроекту необхідно врахувати усі особливості територіальної оборони, до того ж варто звернути увагу й на іноземний досвід.

Багато держав-членів НАТО і ЄС (Польща, США, Німеччина, Франція, Туреччина, Канада, Швеція, Естонія, Литва, Латвія, Фінляндія) реалізують власну оборонну політику саме через територіальну оборону. Оцінюючи досвід цих держав, доречно відмітити, що на цей час діє велика кількість національних моделей територіальної оборони, які суттєво різняться за своєю приналежністю до певних державних структур, своїм призначенням та переліком покладених на них завдань, організацією управління, комплектування та забезпечення. Підходи та принципи до організації та підготовки територіальної оборони різноманітні, але водночас можна виділити певні загальні риси: війська територіальної

оборони це особлива складова регулярної армії; територіальна оборона організовується і ведеться на національній території держави; фінансові витрати на утримання військ територіальної оборони менші, аніж на утримання інших складових регулярних військ і розподіляються між державним та місцевим бюджетами; повна або часткова мобілізація резервістів, якими комплектуються війська територіальної оборони, здійснюється в загрозливий період або з оголошенням воєнного стану; переважно вільний доступ до зброї, яка зберігається вдома, або на підприємстві, що дає змогу мати високу ступінь готовності до дій.

Відповідно, розвиток поглядів на формування завдань територіальної оборони зазначених держав відбувався з урахуванням: оцінки рівня воєнних загроз національній безпеці; рівня розвитку економіки та інфраструктури; боєздатності збройних сил та їх потенційних можливостей забезпечити оборону держави; наявності, складу і рівня готовності військових формувань та правоохоронних органів до підтримки правопорядку в державі у воєнний час; стану соціально-політичної обстановки в державі та наявності етнічних, міжконфесійних, расових й інших проблем; можливості формування патріотичних сил руху опору.

На думку багатьох експертів, найбільш спроможною є система територіальної оборони Польщі. На законодавчому рівні [11] у ній визначено основні завдання територіальної оборони, а саме: підготовка оборони держави на місцевому рівні на основі цивільної інфраструктури; підтримка угруповань військ (сухопутні війська, військово-морські сили та сили спеціального призначення) в районах спільних операцій; проведення протидиверсійних заходів; підтримка спеціальних служб у ситуаціях, що загрожують національній безпеці; виконання завдань, пов'язаних з участю сил територіальної оборони у боротьбі зі стихійними лихами та ліквідацією їх наслідків; захист власності та охорона життя людей.

США утримують велику за чисельністю Національну гвардію. Вона являє собою потужний військовий і правоохоронний інститут, що виконує завдання із забезпечення національної безпеки у складі армії, і є організованим резервом збройних сил США. Законодавство наділяє Національну гвардію правом виконувати завдання із забезпечення

безпеки як у військовій, так і в цивільній сферах, у тому числі за межами своєї території [12].

Німеччина, яка на постійній основі утримує десять відсотків військ територіальної оборони, законодавчо визначила основні завдання територіальної оборони, а саме: оборона території держави; підготовка резерву для армії; формування бойових частин для сухопутних військ.

Балтійські країни (Естонія, Латвія, Литва) мають суттєві відмінності у виконанні завдань територіальної оборони. Естонія вибрала фінську модель оборони країни (принцип тотальної оборони, армії за призовом з елементами професіоналізації), зберігаючи класичну територіальну оборону, організовану на базі адміністративно-територіального поділу держави. Естонські сили територіальної оборони є сухопутним формуванням, які спроможні виконувати завдання з протитанкової оборони та класичної територіальної оборони [13].

У Латвії та Литві формування територіальної оборони частково спроможні виконувати завдання резервних сил і традиційні завдання територіальної оборони. Територіальні сили в цих країнах є сухопутними підрозділами, які формують резерв професійної армії і здійснюють навчання резервістів для видів збройних сил. До завдань територіальної оборони Латвії віднесено: протитанкову боротьбу; протиповітряну оборону, ліквідацію наслідків застосування зброї масового знищення; інженерні роботи; участь у зарубіжних місіях і силах швидкого реагування; ведення партизанських, диверсійних дій на окупованій противником території. Литовські сили територіальної оборони, призначені для бойових дій у міських районах, також вони можуть брати участь у зарубіжних місіях.

Законодавством Швеції [14] роль частин територіальної оборони виконує народне ополчення – військовий резерв збройних сил. До завдань територіальної оборони Швеції віднесено: аварійно-рятувальні та пошукові операції; реагування на надзвичайні ситуації; прикордонний контроль; охорона шляхів сполучення; оборона важливих промислових об'єктів від нападу і диверсій. У разі виникнення збройного конфлікту ополчення відповідає за ідентифікацію цілей і наведення артилерії, захист критичної інфраструктури. Морський підрозділ ополчення спроможний проводити

патрулювання островів і прибережних районів, здійснювати аварійно-рятувальні і пошукові операції на морі.

Більшість держав-членів НАТО і ЄС на територіальну оборону покладають додаткові завдання, зокрема: забезпечення громадської безпеки та охорону громадського порядку; протидію злочинності; боротьбу з тероризмом; участь у діяльності із забезпечення інформаційної безпеки; забезпечення безпеки населення і територій, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій.

Значна частка держав-членів НАТО і ЄС для успішної боротьби з можливим агресором в рамках територіальної оборони не виключають завдання, виконання яких покладаються на патріотичні сили руху опору. До таких завдань відносяться: проведення диверсійних дій в тилу противника зі знищення або виведення з ладу його військових об'єктів; коригування ударів і вогню ракетно-артилерійських засобів по противнику; визволення заручників і військовополонених; дезорганізація роботи органів окупаційної влади; ведення інформаційної діяльності серед населення на тимчасово окупованих територіях.

Висновок. Урахування історичних аспектів організації територіальної оборони, відповідного досвіду сучасної доби держав-членів НАТО і ЄС та національного досвіду дасть змогу визначити правові основи організації територіальної оборони України, адаптованої до особливостей сучасних воєнних конфліктів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 7 травня 2019 року “Про заходи щодо зміцнення обороноздатності держави” : Указ Президента України від 07.05.2019 р. № 200/2019. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/> (дата звернення: 15.03.2020).
2. Єфімов Г. Поняття територіальної оборони складає основу обороноздатності держави. *Армія України*. 2004. № 56 (17945). С. 13–16.
3. Фролов В. С., Романченко І. С., Палій В. В. Територіальна оборона України: якою їй бути?. *Наука і оборона*. Київ, 2007. № 1. С. 12–21.
4. Романченко І. С., Фролов В. С. Роль і місце територіальної оборони України в загальній системі оборони держави. *Наука і оборона*. Київ, 2009. № 1. С. 36–39.
5. Фролов В. С., Романченко І. С., Палій В. В. Шляхи підвищення ефективності системи управління територіальною обороною України. *Наука і оборона*. Київ, 2009. № 4. С. 6–11.

6. Саганюк Ф., Гуменюк В. Територіальна оборона: резерв обороноздатності країни. *Військо України*. 2011. № 6. С. 15–17.
7. Саганюк Ф. В., Гуменюк В. В. Територіальна оборона: шляхи відродження. *Оборонний вісник*. 2011. № 3. С. 6–10.
8. Панкратов Є. Є., Єфіменко В. І. Територіальна оборона. *Оборонний вісник*. 2015. № 11. С. 12–16.
9. Територіальна оборона: практика і теорія: URL: <http://www.ostanovkam.net/index.php/26-ruv/324-territorialnaya-oborona-praktika-i-teoriya> (дата звернення: 15.03.2020).
10. Про оборону України : Закон України від 15.08.2020 р. № 1932-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 12.03.2020).
11. Нормативно-правовий акт Республіки Польща. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002138/O/D20162138> (дата звернення: 12.03.2020).
12. Лобко М. М. Територіальна оборона України як фактор посилення обороноздатності держави. *Наука і оборона*. Київ, 2018. № 2. С. 29–39. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2018-3-2-29-39>.
13. Шиманький П. Територіальна оборона країн Балті в умовах гібридних загроз з боку Росії. 2016. URL: <http://cripo.com.ua/events/?p=213491/> (дата звернення: 15.03.2020).
14. Sweden's Defence Policy 2016 to 2020. URL: <https://www.google.com/search?q=Swedish%20Territorial%20Defense> (дата звернення: 10.03.2020).

Стаття надійшла до редакційної колегії 28.04.2020

Defining the tasks of the territorial defense of Ukraine considering the historical aspects and experience of NATO and EU

Annotation

Changes in the security environment that took place on the European continent in recent years have forced a number of NATO and EU member states to reconsider their approaches to the protection of state sovereignty and territorial integrity. A significant proportion of some EU member states implemented their own defense policy through the organization and preparation of territorial defense, as one of the most economical and effective reserves for maintaining the appropriate level of defense capabilities of their state.

For Ukraine, the organization of territorial defense acquires special significance in improving the state defense system, which is currently carried out in conditions of armed confrontation. In determining Ukraine's tasks of territorial defense the attention should be paid to the historical aspects and experience of NATO and EU member states.

The purpose of the article is to analyze the historical aspects, the experience of NATO and EU member states to determine the tasks of territorial defense during the development of the draft Law of Ukraine “On Territorial Defense of Ukraine”.

Most NATO and EU member states assign additional tasks to territorial defense, in particular:

- Ensuring public safety and maintaining public order;
- Crime prevention; fight against terrorism;
- Participation in information security activities;
- Ensuring the security of the population and territories;
- Emergency response.

A significant proportion of NATO and EU member states do not rule out the performance of the task by patriotic forces to successfully combat action with a possible aggressor in the framework of territorial defense. Such tasks can include:

- Carrying out sabotage operations in the rear of the enemy to destroy or decommission its military facilities;
- Adjustment of blows and fire of missile and artillery means on the enemy;
- Release of hostages and prisoners of war;
- Disorganization of the work of the occupying authorities;
- Conducting information activities among the population in the temporarily occupied territories.

Keywords: territorial defense of Ukraine; historical aspects of territorial defense; tasks of territorial defense of NATO and EU member states.