

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

УДК 355-351-3

Лобко М. М.

кандидат військових наук, доцент, провідний науковий співробітник Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

Саганюк Ф. В.

кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

Устименко О. В.

кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Голова Головної ради наукової установи ГО "Академія національної безпеки"

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА ЯК РЕЗЕРВ ПОСИЛЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ СИЛ ОБОРОНИ

У статті аналізуються деякі підходи щодо вдосконалення територіальної оборони як складової системи оборони держави, обґрунтовуються певні шляхи її посилення для оборони держави й захисту територіальної цілісності України від агресора.

Розглянуто: зміни в чинному законодавстві, що стосуються територіальної оборони; напрацювання вітчизняних фахівців щодо аналізу системи територіальної оборони України та необхідності її удосконалення; досвід Великої Британії щодо реформування системи територіальної оборони; підхід до територіальної оборони як різновид народного опору, який зорганізується і здійснюється під керівництвом і контролем державних органів та спрямовується на сприяння діям регулярної армії для досягнення перемоги над агресором.

Окреслено проблеми, які необхідно вирішити з метою підвищення оборонного потенціалу держави за рахунок територіальної оборони. Наголошується, що потрібне законодавче вдосконалення територіальної оборони для усунення протиріч – територіальна оборона як форма збройної боротьби потребує злагоджених дій усіх силових структур держави та місцевих органів влади і самоврядування. Водночас підготовка територіальної оборони та безпосереднє керівництво нею покладено на командування Сухопутних військ, яке, як орган тільки військового управління не має жодних повноважень для впливу на інші суб'єкти забезпечення національної безпеки. До того ж наявна теорія територіальної оборони не відповідає нинішньому і майбутньому складу ЗС України та теорії їх застосування.

Зважаючи на те, що існуюча законодавча база і наукова теорія територіальної оборони не відповідають сучасним вимогам, існує нагальна потреба в розробленні та затвердженні Концепції територіальної оборони України, яка б відповідала новим вимогам сучасної Стратегії національної безпеки, Военній доктрині, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічному оборонному бюлетеню України та воєнному мистецтву. Ця Концепція повинна враховувати особливості функціонування складових сил безпеки і оборони, набутий у ході протистояння російській агресії досвід керівництва обласними державними адміністраціями з питань активної протидії сепаратизму, захисту територіальної цілісності держави.

За результатами проведеного дослідження, на думку авторів, доцільним є залучити до виконання основних завдань територіальної оборони керівництво областей і районів (голів обласних, районних державних адміністрацій), адже саме місцеві органи влади на обласному та районному рівнях можуть підвищити ефективність заходів територіальної оборони для захисту ввірених їм територій.

Ключові слова: територіальна оборона, стратегічне керівництво, військове управління, сектор безпеки і оборони, сили оборони.

TERRITORIAL DEFENSE AS A RESERVE FOR STRENGTHENING THE POSSIBILITY OF THE FORCES OF DEFENSE

The article analyzes some approaches to improving territorial defense as a component of the state defense system, substantiates certain ways of its strengthening for the defense of the state and protection of the territorial integrity of Ukraine from the aggressor.

Considered: changes in the current legislation concerning territorial defense; the work of domestic experts on the analysis of the system of territorial defense of Ukraine and the need for its

improvement; Britain's experience in reforming the territorial defense system; the approach to territorial defense as a type of popular resistance, which is organized and carried out under the direction and control of state bodies and is aimed at promoting the actions of the regular army to achieve victory over the aggressor.

The problems that need to be solved in order to increase the defense potential of the state through territorial defense are outlined. It is noted that legislative improvement of territorial defense is needed to eliminate contradictions - territorial defense as a form of armed struggle requires the concerted action of all power structures of the state and local authorities and self-government. At the same time, the preparation of territorial defense and direct leadership of it is entrusted to the command of the Ground Forces, which, as a body of only military management, has no authority to influence other subjects of ensuring national security. In addition, the existing theory of territorial defense does not correspond to the current and future composition of the Armed Forces.

Given that the existing legal framework and the scientific theory of territorial defense do not meet current requirements, there is an urgent need to develop and approve the Concept of Territorial Defense of Ukraine, which would meet the new requirements of the current Strategy of National Security, Military Doctrine, the Concept of Development of the Security and Defense Sector of Ukraine, Strategic Defense Bulletin of Ukraine and Military Art. This Concept should take into account the peculiarities of the functioning of the components of the security and defense forces acquired during the confrontation with Russian aggression by the experience of the leadership of the regional state administrations on issues of active opposition to separatism and the protection of the territorial integrity of the state.

According to the authors, according to the research, it is expedient to involve the leadership of the regions and districts (heads of regional and district state administrations) in fulfilling the main tasks of territorial defense, since it is the local authorities at the regional and district levels that can increase the effectiveness of the territorial defense measures to protect the territories entrusted to them.

Key words: territorial defense, strategic command, military management, security and defense sector, Defense Forces.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Агресія РФ проти України, інші глобальні безпекові проблеми, виклики і загрози воєнного характеру вимагають принципово нових підходів до забезпечення обороноздатності держави. За цих умов роль територіальної оборони (ТрО) значно підвищується, що вимагає більш детального її вивчення та дослідження.

Верховна Рада України ще в грудні 2008 року внесла істотні зміни до Закону України "Про оборону України" (ст. 18) [1] для оновлення ТрО на сучасному етапі, вдосконалення державного

управління нею тощо. На переконання багатьох фахівців, ТрО в сучасних умовах може бути одним із найбільш економічних та ефективних резервів підтримання на належному рівні обороноздатності держави. За оцінками зарубіжних експертів, утримання сил територіальної оборони обходиться державі значно дешевше, ніж утримання регулярних військ, зокрема у США – у 6 разів, у Данії та ФРН – у 10 разів [2].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблеми територіальної оборони у певній мірі досліджені вітчизняними вченими В.С. Фроловим, І.С. Романченком, В.В.Палієм та ін. [2-4]. В їхньому дослідженні наголошується, що “найважливішим напрямом підтримання обороноздатності держави є розроблення принципово нових підходів до організації ТрО та вдосконалення системи управління силами (засобами) ТрО під час виконання визначених завдань”, що “існуюча система управління ТрО України потребує корегування та уточнення для підвищення ефективності як окремих складових системи управління, так і системи управління загалом”. Розглянуто підходи до оцінювання ефективності системи управління ТрО – ретроспективним методом та за допомогою прогнозування [2].

Розглядаючи існуючі варіанти системи ТрО різних країн світу вітчизняні науковці наголошують – “дослідження проблем організації ТрО України та їхній аналіз свідчать, що постала потреба переходу від принципу “Збройні Сили – для ТрО” до принципу “ТрО – для Збройних Сил України” [4].

Цікавий підхід для розв’язання наявних проблем в системі ТрО запропонований П.Скибою [5]. Він дійшов висновку про необхідність більш ретельного вивчення проблем ТрО та пошуку ефективних шляхів їх розв’язання, що актуальне особливо в контексті деокупації та реінтеграції окупованих агресором територій України.

У інших джерелах наведений досвід Великої Британії, де відповідно до плану “Майбутні резерви – 2020”, розробленого міністерством оборони у 2011 році, передбачені певні зміни в системі підготовки армійських резервістів (за прикладом підрозділів Національної гвардії США). Існуюча тут до 2010 року Територіальна Армія змінила назву, ставши Армійським резервом. За планом його кількість складатиме 35 тисяч резервістів при наявності 84 тисячах військовослужбовців Сухопутних військ ЗС Великої Британії. На 2017 рік це співвідношення оцінювалося як 26 тисяч резервістів і 80 тисяч військовослужбовців [6].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Досвід проведення АТО на Сході України підтвердив актуальність ТрО України, необхідність її вдосконалення та подальшого розвитку, перегляду та вироблення нових поглядів щодо вдосконалення організації та стратегічного керівництва ТрО. Тут доречно врахувати і те, що військовим частинам, підрозділам ТрО ЗС

України, інших складових сил оборони в зоні АТО довелось виконувати не тільки завдання ТрО, а й вести наступальні, оборонні і спеціальні бойові дії з сепаратистськими угрупованнями та російськими найманцями, які, крім легкої стрілецької, мають на озброєнні і важку зброю, бронетехніку та артилерію, протитанкове озброєння і озброєння протиповітряної оборони. За таких умов необхідно переглянути підходи до завдань, бойового застосування, управління, озброєння і військової техніки, оснащення усім необхідним цих військових частин і підрозділів ТрО, які залучаються до виконання спільних завдань щодо оборони держави.

Метою статті є пошук шляхів та механізмів вдосконалення системи територіальної оборони України, підвищення її дієвості та ефективності функціонування задля підвищення обороноздатності держави. З цією метою розглянуто досвід побудови системи територіальної оборони, визначено деякі підходи щодо вдосконалення територіальної оборони як складової системи оборони держави, обґрунтовуються певні шляхи її посилення для оборони держави й захисту територіальної цілісності України від агресора.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України “Про оборону України” визначає, що “територіальна оборона України є системою загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період із завданнями: ...” Згідно із зазначеним Законом “особливий період – період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудований період після закінчення воєнних дій.”

Воєнна доктрина України 2004 р. (п. “б” п. 10) передбачала, що заходи територіальної оборони мають здійснюватися не лише у особливий період чи під час загрози або відбиття агресії, як визначено нині, а й безпосередньо у загрозований (кризовий) період та у разі початку війни (збройного конфлікту), що, на наш погляд, зараз є більш актуальним і доцільним. Це положення заслуговує на відновлення в чинному законодавстві України.

Для цього у чинному Положенні про ТрО, а краще в окремому законі, доречно визначити, що підготовка територіальної оборони має здійснюватися не лише в особливий період, як визначає зараз Закон України “Про оборону України” (ст. 18), а завчасно як в мирний час, так і в загрозований та особливий періоди та у разі початку війни (збройного конфлікту). У новому форматі Положення чи Закону України “Про територіальну оборону України”, що, на нашу думку, раціональніше, доречно врахувати й інші реалії та потреби сьогодення щодо завчасної підготовки держави до ТрО та її організації, ведення і взаємодії її учасників тощо. Для цього необхідно розширити коло суб’єктів забезпечення цієї важливої сфери

діяльності, до яких окрім уже визначених ст. 18 згаданого закону, доречно залучити:

відповідні органи державної влади, місцевого самоврядування та військового управління, правоохоронні органи;

ради оборони областей, що мають створюватися за законом в особливий період;

війська (сили) і засоби, що мають залучатися до виконання завдань оборони.

При цьому є потреба відновити функціонування спеціальних формувань (автомобільних, авіаційних, водних, залізничних, медичних та інших), які відповідно до Закону України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” (ст. 1) мають утворюватися в мирний час на підприємствах, в установах і організаціях, а після відповідної підготовки, у разі потреби, передаватися у встановленому порядку до ЗС чи інших військових формувань.

Заслугує уваги підхід до ТрО запропонований П.Скибою. Зазначений автор під територіальною обороною пропонує розуміти різновид народного опору, який зорганізується і здійснюється під керівництвом і контролем державних органів та спрямовується на сприяння діям регулярної армії для досягнення перемоги над агресором [5]. У ТрО, на думку дослідника, такими головними діючими суб'єктами стають державні органи управління на чолі з главою держави й організовані озброєні народні формування. По суті територіальна оборона повинна являти собою організований і керований центральною владою народний збройний опір агресору, який здійснюється Силами територіальної оборони у взаємодії зі всіма суб'єктами ЗС України.

Вітчизняна воєнна наука, на думку П. Скиби, повинна поповнитися новою складовою – мистецтвом територіальної оборони. А територіальну оборону необхідно організувати і вести за єдиним замислом одночасно на всій території України, у тому числі і на місцевостях, які тимчасово зайняті противником. ТрО повинна бути добре організованою, керованою, а отже, професійно підготовленою завчасно й ефективною.

В умовах сучасної війни та збройного конфлікту, коли відсутні такі поняття як “лінія фронту”, “багатошелонована оборона”, а “смуга оборони” перетворюється в “операційну зону”, для територіальної оборони будуть характерні залежно від умов такі різновидності:

територіальна оборона в зоні дій своїх військ (сил);

територіальна оборона в глибині країни;

територіальна оборона на території, яка зайнята противником.

Скиба вважає, що територіальну оборону слід організувати в мирний час за територіальним принципом відповідно до адміністративного поділу держави, а готуватися і вести в особливий період Силами територіальної оборони з метою:

забезпечення захисту населення, його життєдіяльності;

максимального збереження і забезпечення надійного функціонування державних органів і організацій, об'єктів соціально-економічної інфраструктури і життєзабезпечення на всій території держави, у тому числі на тимчасово зайнятій противником;

підвищення можливостей ЗС, військової поліції, військ державної безпеки щодо захисту суверенітету і територіальної цілісності країни;

створення сприятливих умов для дій своїх військ (сил), і навпаки, несприятливих умов для дій військ противника на всій території держави;

надання обороні держави всенародного характеру;

протидії інформаційно-психологічним заходам противника;

підтримання національно-патріотичного настрою громадян.

Для досягнення цієї мети Силам територіальної оборони у взаємодії з військами ЗС України та інших складових сил безпеки і оборони потрібно вирішувати такі основні завдання.

У мирний час:

а) в режимі повсякденної діяльності –

планування застосування Сил територіальної оборони та їх військова підготовка в системах Міністерства оборони, Міністерства освіти і науки, Міністерства молоді і спорту та інших;

організація та здійснення взаємодії Сил територіальної оборони з підрозділами ЗС, військами поліції, військами державної безпеки тощо у ході підготовки до виконання завдань;

підготовка державної інфраструктури до можливої агресії і утримання необхідних запасів матеріально-технічних засобів;

здійснення воєнно-патріотичної роботи, основаної на реалізації права кожного громадянина на самозахист і захист своєї Батьківщини, спрямованої на підготовку населення до боротьби з можливим агресором;

вирішення міжетнічних протиріч на початковій фазі їх виникнення і створення умов для формування єдиної нації;

виконання заходів інформаційно-психологічної боротьби, спрямованих на підтримання міжнародного іміджу України щодо її високої обороноздатності;

б) під час правового режиму надзвичайного стану –

сприяння оперативним штабам (до складу яких можуть входити представники Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони, Служби безпеки, Державної служби з надзвичайних ситуацій, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування) в здійсненні заходів правового режиму надзвичайного стану, у тому числі під час проведення спеціальних операцій;

в) під час правового режиму воєнного стану –

сприяти військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній

території, у тому числі під час проведення операцій щодо встановлення контролю у визначеному районі.

У загрозовий період (крім вищезазначеного):

посилення охорони та захисту державного кордону;

забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил);

надання допомоги в охороні та обороні важливих об'єктів, комунікацій, військової інфраструктури (військових комісаріатів, підприємств оборонного значення, маршрутів висунання і районів запланованого зосередження військ, мостів через водні перешкоди тощо);

боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора та незаконними збройними формуваннями;

організація та здійснення евакуаційних заходів у прикордонній смузі;

проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у небезпечних районах, у разі аварій (руйнувань), зумовлених терористичними актами та диверсіями;

допомога у виконанні мобілізаційних заходів.

Під час війни (збройного конфлікту) (додатково):

а) в операційній зоні дій військ та тиловій зоні своїх військ – допоміжні дії військам в утриманні базових районів з'єднань та військових частин та відновленні їх боєздатності після завдання ударів і проведення бойових дій;

охорона, а у разі необхідності й оборона населених пунктів;

виконання окремих бойових завдань спільно із з'єднаннями і військовими частинами ЗС, військової поліції, військ державної безпеки;

участь у виконанні заходів за планом інформаційно-психологічної операції;

організація та здійснення евакуаційних заходів;

проведення заходів щодо підготовки державної інфраструктури, населення і Сил територіальної оборони до дій в умовах можливої окупації та організація взаємодії з силовими структурами держави, у першу чергу, з територіальними органами військового управління;

проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у небезпечних районах, захист населення від наслідків воєнних дій, аварій (руйнувань), зумовлених застосуванням засобів ураження, терористичними актами та диверсіями;

відновлення державної інфраструктури і комунікацій, життєдіяльності населення і перехід Сил територіальної оборони на легальний режим роботи на визволених територіях;

б) на території, тимчасово окупованій противником –

забезпечення ударів і рейдів своїх військ в тилу противника;

ведення партизанської війни;
 завдання пошкодження комунікаціям противника і створення несприятливих умов для їх функціонування;
 корегування ударів ракетних військ і авіації;
 ведення розвідки;
 забезпечення прихованого зберігання зброї, боєприпасів, військового майна і матеріальних засобів;
 виконання заходів за планом інформаційно-психологічної операції;
 всебічне, особливо морально-психологічне, забезпечення життєдіяльності населення і Сил територіальної оборони;
 захист населення від каральних дій противника;
 протидія в організації противником з числа місцевих жителів підпорядкованих військових формувань і їх діям.

Перелік завдань Сил територіальної оборони може доповнюватися і уточнюватися. Від їх виконання будуть залежати успішні дії ЗС України та інших складових сил оборони, що залучатимуться до виконання завдань. Більшість із них тісно пов'язані з певними військовими операціями у визначених операційних зонах. Із зростанням обсягу завдань ТрО і підвищенням їх значимості підвищуватиметься роль ТрО у загальновійськовій операції.

Такий підхід, на думку П. Скиби, приведе до створення як нової моделі територіальної оборони, так і нової моделі військової операції. При цьому розширюватимуться форми застосування Сил територіальної оборони у сучасному збройному конфлікті або війні та їх зміст. Основними формами застосування Сил територіальної оборони є:

захист населення та його адаптація до умов війни (форма дій, спрямована на досягнення основної мети територіальної оборони, для чого потрібна відповідна державна програма, яка тісно пов'язана з формуванням єдиної нації);

підтримання правового режиму воєнного стану, у тому числі на території, яка тимчасово контролюється противником (досвід бойових дій у Чеченській Республіці, Іраку, Лівії, Сирії);

допоміжні дії Сил територіальної оборони в інтересах загальновійськових і спеціальних операцій ЗС та інших складових сил безпеки і оборони у зоні бойових дій (ці дії набуватимуть великого значення для успішних маневрених дій військ, особливо під час завдання глибоких ударів і рейдових дій);

підтримка діяльності Сил територіальної оборони на території, яка тимчасово контролюється противником (форма, яка ввібрала в себе багатий історичний досвід народного опору в тилу противника);

участь у стратегічних інформаційно-психологічних операціях (перспективна й ефективна форма психологічної боротьби в умовах демократизації світового суспільства набуває все більшої

результативності при досягненні воєнної мети і все більшого значення особливо в умовах територіальної оборони).

При цьому зрозумілим є те, що модель територіальної оборони повинна відповідати моделі сучасної військової операції. А це є зовсім інший підхід до організації і ведення ТрО, також організації керівництва її Силами, взаємодії з іншими військовими структурами та її всебічного забезпечення.

Організація і підготовка ТрО на державному рівні, безумовно, повинна базуватися на воєнно-патріотичній роботі, яка сприятиме формуванню і зміцненню української нації та припливу в армію високопатріотичних і якісно підготовлених кадрів. Тільки через це територіальна оборона заслуговує прискіпливої уваги, наукового її вивчення і кропіткої роботи з створення й удосконалення.

З вищенаведеного, будуть логічними, на погляд П. Скиби, структура і склад Сил територіальної оборони показані на рис. 1.

Вищим центральним органом управління територіальною обороною у мирний і воєнний час є Генеральний штаб ЗС України, який координує дії усіх інших органів управління в системі оборони з питань організації територіальної оборони, застосування її Сил.



Рис. 1. Варіант організації Сил територіальної оборони

Для координації дій ЗС України, Національної гвардії України, національної поліції, Служби безпеки і Сил територіальної оборони на регіональному рівні найбільш адаптованим до виконання управлінських функцій на цей час є оперативне командування (територіальне управління) як військово-адміністративний, територіальний орган управління, наділений функціями військового округу. Свого часу управління військового округу воєнного часу мало основним завданням саме керування територіальною обороною та підготовкою резервів. Управління Силами територіальної оборони в областях (районах, містах) покладається на ради оборони, начальників територіальної оборони областей (районів, міст) і відповідні штаби, у яких представництво оперативного командування (військового округу) здійснювали військові комісаріати.

До формувань територіальної оборони включено:

а) формування, призначені для виконання покладених завдань у зоні дій підрозділів ЗС України й інших складових сил безпеки і оборони та за її межами (тобто в глибокому тилу) – загони (батальйони, роти) територіальної оборони обласного і районного значення, створені у мирний час відповідні розвідувальні загони. Не виключена можливість, що організаційно-штатна структура цих формувань буде неоднаковою, а залежатиме від конкретного регіону, мобілізаційних і навчених людських ресурсів та багатьох інших чинників; загони народного ополчення (самооборони), які можуть утворюватися безпосередньо в ході воєнних дій. Ці загони можуть виконувати додаткові, не передбачені раніше завдання, які впливають безпосередньо з характеру воєнних дій, а також бути резервом для поповнення штатних формувань Сил територіальної оборони;

б) формування, призначені для виконання покладених завдань на території, окупованій військами противника – партизанські загони, утворені на базі формувань Сил територіальної оборони, а також заново сформовані уже безпосередньо в ході воєнних дій; диверсійні, розвідувальні, підпільні загони (групи, осередки), утворені також завчасно або в ході воєнних дій.

Сили територіальної оборони, навіть ті, що утворюються в умовах мирного часу, не будуть мати однакової організаційно-штатної структури, оскільки будуть створюватися регіональними, місцевими органами управління відповідно до конкретних умов регіону залежно від рівня наявних і потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз, важливості оперативного-стратегічного напрямку, кількості населення, наявності важливих і небезпечних об'єктів, розгорнутих військових частин та інших чинників.

Про те, що не буде однаковою організаційно-штатна структура формувань, які діятимуть на території, що тимчасово контролюється чи окупована противником, або утворюватимуться безпосередньо в ході воєнних дій, немає потреби наголошувати. Комплектування штатних формувань Сил територіальної оборони особовим складом

необхідно здійснювати за рахунок місцевого населення на добровільних засадах. На території кожної адміністративно-територіальної одиниці проживає достатня кількість громадян, які мають досвід військової служби та певну військову спеціальність. Багато з тих, котрі не підлягають відмобілізуванню, можуть зараховуватися до формувань Сил територіальної оборони.

Важливе значення для виконання особовим складом певних функціональних обов'язків у складі формувань Сил територіальної оборони є знання умов місцевості і розташування об'єктів, місцевих звичаїв, характеру релігійних, національних та інших взаємовідносин. У разі розвитку тісних зв'язків між місцевими органами влади і населенням, створення атмосфери взаєморозуміння та зацікавленості, а також у разі розроблення і гарантованого законодавчого визначення певних мотиваційних стимулів можна забезпечити достатню кількість охочих служити у складі Сил територіальної оборони. Безумовно, це повинні бути патріотично налаштовані особи, які розуміють складність та особливий характер ситуації, у якій перебуває Україна, неминучість залучення населення до вирішення завдань безпеки й оборони країни, регіону, області і населеного пункту мешкання. Відбором кандидатів мають займатися військові комісаріати у співпраці з місцевими органами влади та самоврядування.

Реалізація запропонованого варіанта (погляду) щодо підвищення оборонного потенціалу держави за рахунок ТрО потребує вирішення певних проблем:

по-перше, потрібне законодавче вдосконалення ТрО для усунення протиріч. Одне з протиріч полягає в тому, що територіальна оборона як форма збройної боротьби потребує злагоджених дій усіх силових структур держави та місцевих органів влади і самоврядування. Водночас підготовка територіальної оборони та безпосереднє керівництво нею покладено на командування Сухопутних військ, яке, як орган тільки військового управління не має жодних повноважень для впливу на інші суб'єкти забезпечення національної безпеки;

по-друге, наявна теорія ТрО не відповідає нинішньому і майбутньому складу ЗС України та теорії їх застосування.

Іншими словами, існуюча законодавча база і наукова теорія ТрО не відповідають сучасним вимогам. Отже існує нагальна потреба в розробленні та затвердженні Концепції територіальної оборони України, яка б відповідала новим вимогам сучасної Стратегії національної безпеки, Воєнній доктрині, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічному оборонному бюлетеню України та воєнному мистецтву. Ця Концепція повинна враховувати особливості функціонування складових сил безпеки і оборони.

Наступним кроком пропонується розроблення і прийняття Закону України "Про територіальну оборону України", в якому доцільно визначити усі вищезазначені положення й елементи.

Аналіз Стратегічного оборонного бюлетеня (СОБ) України 2016 року [7], Державної програми розвитку (ДПР) ЗС України на період до 2020 року показує, що погляди керівництва ЗС України на вирішення проблем ТрО залишилися переважно без змін та спираються на існуючу законодавчу базу України. Зокрема, як визначено в Законі України “Про оборону України” (ст. 18) [1], територіальна оборона України є системою воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період із завданнями:

- охорони та захисту державного кордону;
- забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил);

- охорони та оборони важливих об’єктів і комунікацій;
- боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями;

- підтримання правового режиму воєнного стану.

Закон встановлює, що ТрО на всій території України організовує Генеральний штаб Збройних Сил України, на території Автономної Республіки Крим, областей, у містах Києві та Севастополі – відповідно Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації в межах своїх повноважень.

Безпосереднє керівництво територіальною обороною держави зараз покладено на начальника Генерального штабу – Головнокомандувача ЗС України.

До виконання завдань ТрО в межах повноважень залучаються ЗС України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи внутрішніх справ, підрозділи Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України та відповідні правоохоронні органи.

Основні завдання та заходи щодо підготовки й ведення ТрО, повноваження Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, військових формувань та основи їх взаємодії визначає Положення про територіальну оборону України, яке затверджує Президент України [1].

За керівними документами МО та ЗС України територіальна оборона визначається як вид стратегічних дій, визначаються її основи тощо. Тут ТрО розглядають як систему загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період поза смугами (зонами, районами) бойових дій на всій території України або окремих її територіях для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших важливих національних інтересів держави.

Визначені основи підготовки, планування та керівництва територіальною обороною. Зокрема у складі ЗС України в особливий період передбачалось формування підрозділів ТрО (батальйон, рота), однак у керівних документах ЗС України їх статус не визначений.

Незважаючи на важливість завдань та значну загальну чисельність підрозділів ТрО, вони не належали до видів (родів військ) ЗС України, не включались і на сьогодні не включені до їх організаційної структури.

Не планувалось і не здійснювалось системної підготовки підрозділів ТрО до виконання покладених на неї завдань. А оскільки виконання певних завдань з ТрО та використання військових частин і підрозділів ТрО ЗС України, інших силових відомств у зоні бойових дій не передбачалось, то на озброєння їм надавалась лише легка стрілецька зброя і автомобільна техніка.

Військове управління ТрО виявилось недосконалим і складним як за структурою, так і за організацією.

Збройна агресія російських військ на Донбасі призвела до різкого зростання розвідувально-диверсійної діяльності сепаратистських угруповань, тероризму, сепаратизму, бандитизму в зоні проведення АТО та має тенденцію до розширення їх впливу на більш значну територію України, аж до повномасштабної збройної агресії Росії проти України.

Необхідно пам'ятати, що економічні, воєнні, демографічні й інші можливості України і Росії суттєво різняться. За таких умов для України потрібен пошук нових способів забезпечення своєї воєнної безпеки і оборони від агресора, в тому числі і шляхом вдосконалення системи ТрО.

Всестороннє вивчення цієї проблеми показує, що одним з таких шляхів є всенародний рух опору агресору. Сутність цього руху полягає в тому, що у разі здійснення Росією повномасштабної збройної агресії проти України її відбиття мають здійснювати не тільки ЗС України, а й інші військові формування, весь український народ, як це визначено ст. 17 Конституції України. На окупованих агресором територіях мають активно протистояти агресору всі патріотично налаштовані сили руху опору, які мають вести цю боротьбу утворенням масового активного фронту в тилу ворога. До їх складу мають входити збройні формування, які виконуватимуть завдання з використанням партизанських способів ведення збройної боротьби і комплектуватимуться переважно патріотично налаштованими місцевими жителями, а в особливий період і мешканцями інших не окупованих територій.

Оскільки народний рух опору агресору на окупованих територіях може здійснюватися лише на місцевому рівні, то організацію ТрО і управління нею варто покласти на відповідні органи ТрО. Це повинно бути відображено в Положенні про ТрО чи окремому законі, у разі його розроблення. Проекти таких законодавчих актів щодо вдосконалення керівництва ТрО вже

розроблені і опубліковані [8, 9]. Однак, на думку колишнього командувача Сухопутних військ ЗС України генерал-лейтенанта В. С. Фролова, вони потребують обговорення та істотного доопрацювання. Функціонально для ТрО бажано розширити коло завдань, зокрема щодо таких аспектів:

ведення розвідки в інтересах ЗС України, у ході виконання поставлених завдань;

проведення диверсійних дій в тилу противника для знищення (виведення з ладу) військових об'єктів та об'єктів державної і військової інфраструктури, що використовуються противником на окупованих територіях;

боротьби з десантами противника, його передовими і рейдовими загонами;

наведення своєї авіації на об'єкти противника і корегування ударів та вогню ракетно-артилерійських засобів у т. ч. й високоточних;

захоплення важливих документів, зразків озброєння та військової техніки противника;

визволення заручників і військовополонених;

дезорганізації роботи органів окупаційної влади;

розширення руху опору в тилу противника;

ведення інформаційної діяльності серед населення на окупованих територіях;

участі у виконанні спеціальних завдань спільно із Силами спеціальних операцій (ССО).

Попри це у разі повномасштабної збройної агресії з боку Росії проти України в районах бойових дій необхідно розгортати і здійснювати місцеву самооборону для оборони важливих населених пунктів й інших місцевих важливих об'єктів у єдиній системі оборони ЗС України. До завдань місцевої самооборони доречно включати охорону й оборону важливих об'єктів Повітряних Сил ЗС України від дій повітряних (морських) десантів, рейдових загонів та ДРГ противника в глибокому тилу держави (аеродромів у тому числі цивільних аеропортів, позицій військ ППО і РТВ, складів, баз, а також мостів, вузлів доріг тощо).

Для виконання покладених завдань та вирішення організаційних питань, підготовки, управління, всебічного забезпечення військові частини та підрозділи ТрО доцільно залучити до Військ територіальної оборони зі статусом окремого військового формування (роду військ) у складі Сухопутних військ ЗС України.

До складу Військ територіальної оборони доцільно включити органи військового управління, військові частини, підрозділи забезпечення та навчальні центри. В їх складі відповідно до визначених завдань мають формуватися військові частини (підрозділи) оперативного призначення, народної самооборони та руху опору. Ці військові частини мають виконувати завдання територіальної оборони на відповідних територіях під керівництвом

штабів оборони рад оборони областей (районів) у встановлених зонах (районах) ТрО, а також у глибині операційних зон (районів, секторів) у складі угруповань військ. Покладені завдання підрозділи мають виконувати у взаємодії з регіональними і місцевими органами влади, силами і засобами інших військових формувань та правоохоронними органами, залученими до сил безпеки і оборони.

Військові частини (підрозділи) народної самооборони мають виконувати завдання територіальної оборони і щодо оборони населених пунктів, важливих місцевих і військових об'єктів, районів розгортання тощо у загальній системі оборони ЗС України.

Ці підрозділи повинні мати необхідне озброєння, військову техніку, можливості інженерно обладнати об'єкти, що оборонятимуться. Таке завдання ТрО має особливе значення для областей лівобережної і південної України.

Важливо враховувати, що значна кількість обласних центрів України розташовано у безпосередній близькості до державного кордону або морського узбережжя (30–45 км), зокрема Одеса, Миколаїв, Херсон, Харків, Суми, міста Мелітополь, Маріуполь, Бердянськ, Шостка й інші, безпосередня оборона яких має покладатись на військові частини народної самооборони ТрО.

Військові частини (підрозділи) руху опору повинні вести асиметричні бойові дії у межах цього руху опору на окупованих територіях (спільно з ССО). Їх підготовку в мирний час та управління в особливий період має здійснювати Командування Сил спеціальних операцій за програмами спеціальної підготовки.

Територіальна оборона може звільнити деякі бойові частини від невластивих їм функцій і завдань, зокрема, пов'язаних з охороною військових та важливих державних об'єктів, утриманням маршрутів пересування та маневру військ тощо.

Органи управління та підрозділи сил територіальної оборони, які досконало знають свою місцевість та соціально-політичну ситуацію в зонах чи районах їх відповідальності, можуть мати перевагу у боротьбі з диверсійно-розвідувальними групами противника та незаконними військовими формуваннями.

Існуюча система управління ТрО (Президент України, Верховний Головнокомандувач ЗС України здійснює загальне керівництво підготовкою ТрО; ГШ ЗС України та Командування Сухопутних військ ЗС України – організацію та керівництво ТрО на всій території України; командування ОК – діє в межах оперативного командування; Голова Ради Міністрів АР Крим, голова обласної (районної), Київської та Севастопольської міської держадміністрації – відповідають у межах зони (району), є складною, багатоступеневою з наявністю значних невизначеностей, що потребує суттєвого вдосконалення. Ураховуючи значну кількість складних завдань, що покладаються на ТрО, їх різноманіття, масштабність і значну чисельність особового складу, недоліки та складність підготовки до виконання завдань, планування, управління, забезпечення доцільно

утворити окремий орган військового управління у складі ЗС України, наприклад Командування територіальної оборони України.

Утворення Командування територіальної оборони може бути доцільним за умов певного обмеження управлінських функцій військами (силами) ГШ ЗС України та командувань видів ЗС.

Ураховуючи набутий у ході протистояння російській агресії проти України досвід керівництва обласними державними адміністраціями з питань активної протидії сепаратизму, захисту територіальної цілісності держави у 2014 році, до виконання основних завдань ТрО доречно підключити керівництво областей і районів (голів обласних, районних державних адміністрацій). Саме місцеві органи влади на обласному та районному рівнях можуть підвищити ефективність заходів територіальної оборони для захисту ввірених їм територій.

Окремі кроки в цьому напрямі робляться. У Донецькій області планується створити бригаду територіальної оборони. Про це повідомив голова Донецької військово-цивільної адміністрації Павло Жебрівський [10]. Передові підрозділи бригади планується розмістити в Краматорську, Покровську і Бахмуті. Ще два розташуються в Маріуполі. Програма формування бригади була затверджена 26 квітня 2018 року, на засіданні колегії Донецької ОДА. Реалізація програми запланована на 2018-2019 роки. На неї запланований бюджет 23,6 млн гривень, з яких 5 млн – з обласного бюджету, 4 млн грн – з бюджету районів, решта – з бюджетів міст та об'єднаних територіальних громад. Особовий склад бригади планується залучати в разі загострення ситуації, ході операції Об'єднаних сил, а також при надзвичайних ситуаціях [10].

Для централізованої підготовки та управління виконанням завдань територіальної оборони у органах державної влади областей і районів доцільно створити військові управління (відділи). До їх складу мають увійти відділи (сектори): оборонний, мобілізаційної підготовки та мобілізації (територіальні центри комплектування та соціальної підтримки), територіальної оборони, надзвичайних ситуацій. В особливий період вони можуть утворювати штаби оборони в обласних (районних) радах оборони (військово-цивільних адміністраціях). Цим штабам оборони оперативно підпорядковуватимуться сили і засоби інших військових формувань та правоохоронні органи, які залучатимуться до виконання завдань ТрО у відповідній зоні (районі).

Такий підхід щодо створення нового формату системи ТрО дасть змогу вивільнити управління територіальною обороною Командування Сухопутних військ, тобто як орган військового управління, що законодавчо не наділений необхідними функціями державного рівня (на зразок ГШ як головної військової орган), Командування оперативних командувань як таких, що мають зосередити основні зусилля на бойовій і мобілізаційній готовності

військових частин та підготовці й проведенні операцій, у тому числі й за межами визначених зон відповідальності.

Підготовку та здійснення територіальної оборони за цим форматом покладатимуть:

на Президента України, Верховного Головнокомандувача ЗС України (загальне керівництво);

на ГШ Збройних Сил України (планування), Командування територіальної оборони з функціями підготовки, планування та управління територіальною обороною на всій території України;

на органи державної влади областей, районів (ради оборони) – місцеве управління ТрО.

Слід звернути увагу на те, що безпеку в областях (районах) у кризових ситуаціях, які загрожуватимуть національній безпеці України, в умовах воєнного (надзвичайного) стану – територіальну оборону, мають забезпечувати керівники органів місцевого самоврядування (обрані чи призначені). Для цього вони повинні об'єднати зусилля військових частин ТрО ЗС України і залучених підрозділів інших військових формувань та правоохоронних органів, дислокованих на цих територіях. Іншого механізму щодо забезпечення воєнної безпеки і оборони в областях (районах) в умовах децентралізації влади в Україні на сьогодні законодавчо не визначено.

Резонно, що в сучасних воєнно-політичних умовах, коли військова сила продовжує являти собою вагомий аргумент міжнародного впливу, перед Україною виникають завдання:

підвищення бойових спроможностей ЗС України на рівень сучасних європейських армій;

створення для них сприятливих воєнно-стратегічних й тактичних умов на своїй території.

Перше завдання вирішують у рамках різного роду державних програм з реформування і розвитку наявних в Україні військових (озброєних) державних структур, а друге – перебуває у стадії наукового пошуку і дослідження. Реформування сучасних ЗС України у напрямку скорочення органів військового управління і військових формувань різного рівня відбувалося не завжди системно і призвело до значного зниження як їх загального бойового потенціалу, так і кожної складової (виду, роду військ, об'єднання, з'єднання, військової частини). Отже виникає потреба заповнення вакууму, який утворюється в цьому процесі, іншими елементами воєнного потенціалу. І таким елементом може стати ефективна система територіальної оборони України, яка органічно вписується в загальну систему оборони держави і може значно підвищити її обороноздатність.

Висновки. 1. Територіальна оборона зараз може бути суттєвим резервом посилення обороноздатності держави, у світлі чого існує нагальна потреба виробити принципово нові підходи до її організації, що передбачає внесення певних змін та доповнень до

чинного законодавства, передусім стосовно функцій та повноважень Сухопутних військ ЗС України, та врахування позитивного досвіду інших країн, зокрема Великої Британії.

2. Основні положення існуючої теорії територіальної оборони мають бути суттєво переглянуті, у тому числі з урахуванням накопиченого досвіду в ході АТО та національних особливостей організації оборони України в сучасних умовах державотворення.

3. На цей час існує нагальна потреба в розробці на принципово новій основі та з урахуванням чинних керівних документів у сфері безпеки та оборони (Стратегії національної безпеки, Военної доктрини та інших) Концепції територіальної оборони України, яка б передусім враховувала досвід політичного та військового керівництва держави в ході АТО.

4. До виконання основних завдань територіальної оборони доцільним є залучення керівництва областей і районів (голів обласних, районних державних адміністрацій), як важливу передумову підвищення їх результативності та ефективності.

Перспективи подальших досліджень. Зважаючи на завдання, що можуть постати перед підрозділами ТрО, потребують вирішення проблеми: пов'язані із забезпеченням Сил ТрО озброєнням та військовою технікою; фінансування системи бойової підготовки військових частин, підрозділів ТрО; удосконалення системи управління ТрО тощо.

Список використаної літератури

1. Закон України “Про оборону України” від 6 грудня 1991 року №1932-ХІІ // Нормативно-правова база у галузі безпеки і оборони України. Видання третє, доповнене. – Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння, Київ, 2016. С.80-81.

2. Романченко І.С., Фролов В.С., Палій В.В. Шляхи підвищення ефективності системи управління територіальною обороною України // Наука і оборона. 2009. № 4. С. 6-11.

3. Фролов В. С. Територіальна оборона України: якою їй бути? // Наука і оборона. 2007. № 1. С.18–23.

4. Романченко І.С., Фролов В.С. Роль і місце територіальної оборони України в загальній системі оборони держави // Наука і оборона. 2009. № 1. С.36-39.

5. Скиба П. Будівництво і розвиток Збройних Сил України або як пройти шлях від военної організації держави до з'єднання. Славути. 2013. 269 с. URL: https://lib.ua.edu.ua/library/lib-advice/zbrojni-syly-ukrainy?searched=%D0%A1%D0%BA%D0%B8%D0%B1%D0%B0&advsearch=oneword&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight

6. Паливода В. Територіальна оборона країни: британський досвід // Виклики та ризики. Безпековий огляд ЦДАКР – 2018. – №

7(94). – С. 15–20. URL: <http://cacds.org.ua/ru/bulletin/1316> (дата звернення 18.04.2018).

7. Стратегічний оборонний бюлетень України: Указ Президента України від 06.06.2016 № 240 Про рішення РНБО України від 20 травня 2016 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України” // Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137> (дата звернення 02.10.2017).

8. Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення питань керівництва територіальною обороною”: внес. КМ України 06.06.2017 № 6544. URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61954

9. Проект Закону України “Про територіальну оборону України” від 17.07.2015 реєстр. ВР № 2411а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56121

10. На Донеччині створять бригаду територіальної самооборони // Главком. URL: <https://glavcom.ua/news/nadonechchini-stvoryat-brigadu-teritorialnoji-samooboroni-493146.html> (дата звернення 27.04.2018).

References

1. The Law of Ukraine "On the Defense of Ukraine" vid 6 hrudnia 1991 roku №1932-XII // Normatyvno-pravova baza u haluzi bezpeky i oborony Ukrainy. Vydannia tretie, dopovnene. – Tsentr doslidzhennia armii, konversii ta rozzbroyennia, Kyiv, 2016. S.80–81.

2. Romanchenko I.S., Frolov V.S., Palii V.V. Shliakhy pidvyshchennia efektyvnosti systemy upravlinnia terytorialnoiu oboronoiu Ukrainy // Nauka i oborona. 2009. № 4. S. 6–11.

3. Frolov V. S. Terytorialna oborona Ukrainy: yakoiu yii buty? // Nauka i oborona. 2007. № 1. S.18–23.

4. Romanchenko I.S., Frolov V.S. Rol i mistse terytorialnoi oborony Ukrainy v zahalnoi systemi oborony derzhavy // Nauka i oborona. 2009. № 1. S.36–39.

5. Skyba P. Budivnytstvo i rozvytok Zbroinykh Syl Ukrainy abo yak proity shliakh vid voiennoi orhanizatsii derzhavy do z'iednannia. Slavuta. 2013. 269 s. URL: https://lib.oa.edu.ua/library/lib-advice/zbroyni-syly-ukrainy?searched=%D0%A1%D0%BA%D0%B8%D0%B1%D0%B0&advsearch=oneword&highlight=ajaxSearch_highli ght+ajaxSearch_highlight

6. Palyvoda V. Terytorialna oborona krainy: brytanskyi dosvid // Vyklyky ta ryzyky. Bezpekovi ohliad TsDAKR – 2018. – № 7(94). – С. 15–20. URL: <http://cacds.org.ua/ru/bulletin/1316> (дата звернення 18.04.2018).

7. President of Ukraine (2016), Decree “On the decision of the Council of National Security and Defense of Ukraine dated May 20, 2016

“Strategic Defense Bulletin of Ukraine”, available at: <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137> (Accessed 02 October 2017).

8. Proekt Zakonu Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo udoskonalennia pytan kerivnytstva terytorialnoiu oboronoiu”: vnes. KM Ukrainy 06.06.2017 № 6544. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61954

9. Proekt Zakonu Ukrainy “Pro terytorialnu oboronu Ukrainy” vid 17.07.2015 reiestr. VR № 2411a. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56121

10. Na Donechchini stvoriat bryhadu terytorialnoi samooborony // Hlavkom. URL: <https://glavcom.ua/news/na-donechchini-stvoryat-brigadu-teritorialnoji-samooboroni-493146.html> (data zvernennia 27.04.2018).

