

Ігор Васильович Романський,

Харківський національний університет внутрішніх справ (аспірант);



<https://orcid.org/0009-0000-6419-3751>

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ УКРАЇНИ ТА МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СЕРЕД НИХ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів учених і норм чинного законодавства, виокремлено ключових суб'єктів забезпечення територіальної оборони в Україні. Проаналізовано правовий статус і роль кожного суб'єкта в механізмі забезпечення територіальної оборони, а також запропоновано їх класифікацію. Визначено місце органів місцевого самоврядування в ній. Наголошено на тому, що органи місцевого самоврядування посідають самостійне та незалежне місце в системі суб'єктів забезпечення територіальної оборони України.

Ключові слова: суб'єкт, система, місцеве самоврядування, забезпечення, територіальна оборона.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Забезпечення територіальної оборони вимагає належного функціонування спеціально уповноважених суб'єктів, діяльність яких спрямована на створення по всій території держави належних умов для ефективного виконання завдань щодо захисту незалежності, суверенітету, територіальної цілісності, а також прав та свобод людини і громадянина від зовнішньої агресії. Відповідно до ст. 17 Конституції України «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності»¹. Однак поряд зі спеціальними військовим та правоохоронними організаціями важливі функції у сфері територіальної оборони також виконують й інші суб'єкти, серед яких важлива роль відводиться місцевому самоврядуванню.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.08.2023).

Стан дослідження проблеми

Низка проблемних аспектів, пов'язаних із діяльністю окремих суб'єктів забезпечення територіальної оборони, у своїх наукових працях розглядали В. О. Антонов, О. С. Бодрук, О. М. Гончаренко, М. А. Горелов, В. К. Горовенко, М. М. Лобко, А. Г. Мосейко, Ф. В. Саганюк та інші дослідники. Утім, попри велику кількість наукових розробок, у юридичній літературі фактично не висвітленими є питання місця органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів забезпечення територіальної оборони України.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб встановити місце органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів забезпечення територіальної оборони. *Задля* досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі *завдання*: виокремити групи суб'єктів, які наділені повноваженнями щодо забезпечення та реалізації територіальної оборони України; визначити специфіку ролі органів місцевого самоврядування порівняно з іншими суб'єктами; класифікувати суб'єктів забезпечення територіальної оборони України.

Наукова новизна дослідження

Новизна наукового дослідження полягає в тому, що вперше побудовано обґрунтовану класифікацію суб'єктів забезпечення територіальної оборони України, а також визначено місце органів місцевого самоврядування серед них.

Виклад основного матеріалу

Окреслюючи безпекові умови, за яких функціонує система суб'єктів забезпечення територіальної оборони України, В. В. Сокурєнко наголошує на тому, що для забезпечення належного функціонування сектору безпеки і оборони в Україні важливого значення набувають створення реальних умов для розвитку безпекових спроможностей нашої держави та формування безпекового середовища, здатного своєчасно реагувати на різноманітні кризові ситуації [1, с. 209].

А. А. Русецький, С. М. Лелет, В. О. Допілка та Н. Ю. Цибульник зазначають, що на сучасному етапі розвитку і функціонування незалежної Української держави відбуваються надзвичайно важливі для майбутнього країни зміни та реформи. Серед таких концептуальних перетворень, безумовно важливих для забезпечення життєздатності нашої держави, слід виокремити покращення загального стану військової чисельності та боєздатності як Збройних Сил України, так і підрозділів територіальної оборони [2, с. 233]. Водночас науковці зауважують, що система координації та зв'язку між вітчизняними військовими частинами, силами територіальної оборони, органами місцевого самоврядування, адміністраціями підприємств, організацій

та установ ще доволі застаріла. Окрім координації спільних дій, важливо також запровадити чітке та однозначне законодавче забезпечення системи територіальної оборони країни [2, с. 240]. Ми повністю поділяємо позицію дослідників щодо того, що проблемні питання функціонування суб'єктів забезпечення територіальної оборони України розкриваються на рівні їх розгляду саме як системи.

Військове планування вимагає використання цивільно-військового співробітництва, яке дозволяє всім іншим військовим підрозділам працювати в межах і поза зоною служби та виконання бойових завдань. Цивільно-військове співробітництво впливає на численні параметри сучасних військових операцій, оскільки їх увага зосереджена на цивільному середовищі [3, с. 84].

Водночас суб'єкти забезпечення територіальної оборони функціонують і на території інших держав світу. Так, сили територіальної оборони є п'ятим різновидом Збройних сил Польщі після сухопутних військ, військово-повітряних сил, військово-морських сил і сил спеціального призначення, які відповідають за ведення бойових дій, захист людей від наслідків стихійних лих, співпрацю з елементами системи оборони держави та органами місцевого самоврядування. Польські дослідники зазначають, що створення сил територіальної оборони у Польщі є відповіддю на загрозу з боку сил природи, що зростають, а також діяльності людини. Водночас це також спосіб зв'язати суспільство зі збройними силами шляхом створення військового формування місцевого походження. Науковці акцентують увагу на тому, що планується сформувані підрозділи Сил територіальної оборони з профілями міського, гірського, водного та загального призначення, наголошуючи, що цей новий вид польських збройних сил не замінить служби екстреної допомоги, а підтримуватиме та доповнюватиме її діяльність [4].

Як ми вже зазначали, проблемні питання функціонування суб'єктів забезпечення територіальної оборони України розкриваються на рівні розгляду їх саме як системи, тому нами на основі аналізу нормативно-правової бази зроблено спробу встановити основні ланки суб'єктного складу забезпечення територіальної оборони.

Першу ланку суб'єктного складу забезпечення територіальної оборони, на наш погляд, представлено єдиним органом законодавчої влади – Верховною Радою України, правовий статус якої закріплено в розділі IV Конституції України. Ключовим повноваженням Верховної Ради України є видання найвищих за своєю юридичною силою після Конституції нормативно-правових актів – законів. Цими документами регламентовано найважливіші аспекти життя українського суспільства.

Окрім того, на Верховну Раду України покладаються контрольно-наглядові повноваження у сфері економіки, політики, оборони, а

також за іншими важливими напрямками функціонування держави. Для їх виконання у структурі Верховної Ради формуються спеціальні комітети. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР комітет Верховної Ради України – це орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій¹. Для виконання вказаних повноважень у сфері оборони взагалі і територіальної оборони зокрема у складі Верховної Ради України функціонує спеціальний Комітет з питань Національної безпеки, оборони та розвідки².

Наступна ланка в системі суб'єктів забезпечення територіальної оборони представлена Президентом України та Радою національної безпеки і оборони України. Основою правового статусу Президента України, як і Верховної Ради України, є Конституція України, у розділі V якої значено, що цей суб'єкт є главою держави, виступає від її імені, а також є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент: а) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; б) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; в) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; г) очолює Раду національної безпеки і оборони України; ґ) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; д) приймає відповідно до закону рішення про загальну або

¹ Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр> (дата звернення: 05.08.2023).

² Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20> (дата звернення: 05.08.2023).

часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; е) приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України¹.

Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) є координаційним органом при Президентові України. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР на РНБО покладаються такі функції: «1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України»².

Окрему групу суб'єктів забезпечення територіальної оборони України становлять вищі та центральні органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади. У межах цієї ланки Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади з особливими, винятковими повноваженнями. Його конституційний статус закріплено у спеціальному Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII, згідно з яким він виконує спеціальні, цільові повноваження у сфері національного спротиву та територіальної оборони, викладені в ч. 1 ст. 12 Закону України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 р. № 702-IX, а саме: а) спрямовує і координує роботу центральних та інших органів виконавчої влади з питань національного спротиву; б) затверджує Типове положення про штаб зони (району) територіальної оборони; в) визначає порядок використання інфраструктури (фондів) Збройних Сил України, а також інфраструктури (фондів) складових сил безпеки та сил оборони, органів місцевого самоврядування для розміщення військових

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.08.2023).

² Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр> (дата звернення: 05.08.2023).

частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць; г) визначає порядок організації та здійснення загальновійськової підготовки громадян України; г) затверджує Положення про добровольчі формування територіальних громад; д) визначає Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони¹.

Кабінету Міністрів України підпорядковуються міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, компетенція частини з яких пов'язана із забезпеченням територіальної оборони. Так, у ч. 4 ст. 12 Закону України «Про основи національного спротиву» визначено, що вказані органи: «1) беруть участь у межах компетенції в реалізації державної політики з питань національного спротиву; 2) беруть участь у навчаннях (тренуваннях) з територіальної оборони, забезпечують участь у таких навчаннях (тренуваннях) підприємств, установ і організацій, які належать до сфери їх управління; 3) забезпечують виконання законів та інших нормативно-правових актів з питань національного спротиву»².

Самостійною групою суб'єктів є обласні державні адміністрації, органи військового управління та правоохоронні органи – безпосередні реалізатори територіальної оборони. Так, місцеві державні адміністрації відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV є органами виконавчої влади на місцях, тобто в межах областей, районів, містак Києва та Севастополя, де вони забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм утвердження української національної та громадянської ідентичності, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

¹ Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20> (дата звернення: 05.08.2023).

² Там само.

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень¹.

Важливим суб'єктом цієї групи є Генеральний штаб Збройних Сил України, який виступає одним з органів військового управління. Його правовий статус регламентовано Законом України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р. № 1934-ХІІ² та спеціальним Положенням про Генеральний штаб Збройних Сил України, затвердженим Указом Президента України від 30 січня 2019 р. № 23/2019³. Безпосередньо у сфері територіальної оборони Генеральний штаб: а) організовує та здійснює розроблення Плану стратегічного розгортання Збройних Сил України, інших складових сил оборони та Зведеного плану територіальної оборони України; б) організовує планування територіальної оборони України, здійснює координацію і контроль за підготовкою інших складових сил оборони, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до виконання завдань у сфері оборони; в) планує заходи щодо оперативного обладнання території держави; г) залучає до проведення заходів підготовки за попереднім погодженням із керівниками інших складових сил оборони їх органи управління, з'єднання, військові частини і підрозділи, призначені для підпорядкування органам військового управління в особливий період та виконання завдань територіальної оборони тощо⁴.

Правовий статус правоохоронних органів у сфері територіальної оборони встановлено ч. 1 ст. 17 Закону України «Про основи національного спротиву», де вказано: «Національна поліція України, Національна гвардія України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, Управління державної охорони України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту: 1) беруть участь у проведенні аналізу та оцінки обстановки, яка впливає на виконання завдань територіальної оборони та руху опору; 2) беруть участь у плануванні територіальної оборони; 3) беруть

¹ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 05.08.2023).

² Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 05.08.2023).

³ Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 30.01.2019 № 23/2019 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23/2019> (дата звернення: 05.08.2023).

⁴ Так само.

участь у створенні системи управління територіальною обороною; 4) здійснюють підготовку підпорядкованих сил і засобів, що залучаються до територіальної оборони, та управління ними під час виконання завдань територіальної оборони; 5) підтримують взаємодію під час підготовки та виконання завдань територіальної оборони; 6) беруть участь у навчаннях (тренуваннях), оперативно-польових поїздках з територіальної оборони, забезпечують участь у них підпорядкованих органів та підрозділів»¹.

Останньою ланкою суб'єктного складу забезпечення територіальної оборони є органи місцевого самоврядування. Коло їхніх повноважень значно вужче, проте є не менш важливим, ніж у інших державних органів та відомств у цьому секторі. Насамперед варто зауважити, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення². Кожен із зазначених системних елементів має власну роль у забезпеченні територіальної оборони України.

Висновки

Систему суб'єктів забезпечення територіальної оборони України становлять: 1) Верховна Рада України – створює законодавчу основу територіальної оборони України, а також здійснює парламентський контроль щодо стану виконання вимог законодавства в цій сфері силами комітетів Верховної Ради України; 2) Президент України та Рада національної безпеки і оборони України – відповідають за глобальне керівництво та контроль за функціонуванням всього сектору оборони і безпеки України, частиною якого виступає територіальна оборона; забезпечують розгортання територіальної оборони за наявності

¹ Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20> (дата звернення: 05.08.2023).

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 05.08.2023).

підстав; 3) Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямована на побудову організаційно-управлінської архітектури територіальної оборони; визначення вектору розвитку та реалізації державної політики у сфері оборони та територіальної оборони України; 4) цільові суб'єкти реалізації територіальної оборони – обласні державні адміністрації, органи військового управління та правоохоронні органи. Вони відповідають за належне виконання заходів територіальної оборони, реалізацію її функцій, завдань та мети, а також поточне забезпечення їх ефективності; 5) органи місцевого самоврядування.

Проведений аналіз дає змогу говорити про те, що органи місцевого самоврядування посідають самостійне та особливе місце в системі суб'єктів забезпечення територіальної оборони України. Це пояснюється тим, що саме вони забезпечують формування середовища для ефективної та дієвої реалізації завдань територіальної оборони на місцях у рамках визначеного правового статусу і території відання. А отже, від ефективності роботи місцевого самоврядування напряму залежить те, як оперативно буде здійснюватись територіальна оборона, її комплектування тощо.

Список бібліографічних посилань: 1. Сокурєнко В. В. Підготовка кадрів для сектору безпеки і оборони як передумова забезпечення національної безпеки України. *Право і безпека*. 2021. № 3 (82). С. 209–218. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2021.3.24>. 2. Rusetskyi A. A., Lelet S. M., Dopilka V. O., Tsybulnyk N. Yu. Legal regulation of territorial defense of Ukraine and the place of administrative legislation in it. *Jurnal Cita Hukum*. 2020. Vol. 8, No. 2. Pp. 231–242. DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v8i2.16769>. 3. Bielai S. V., Kobzar O. F., Yevtushenko I. V., Korniienko V. V., Koba O. V. The legal regulation of service and combat activities of the security and defense sector of Ukraine in crisis situations. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2021. Vol. 28, No. 2. Pp. 76–85. DOI: [https://doi.org/10.37635/jnalsu.28\(2\).2021.76-85](https://doi.org/10.37635/jnalsu.28(2).2021.76-85). 4. Goniewicz K., Goniewicz M., Burkle F. M. The Territorial Defence Force in Disaster Response in Poland: Civil-Military Collaboration during a State of Emergency. *Sustainability*. 2019. Vol. 11 (2). DOI: <https://doi.org/10.3390/su11020487>.

Надійшла до редколегії 08.08.2023

Прийнята до опублікування 01.09.2023



Romanskyi I. V. The system of entities providing territorial defence of Ukraine and the role of local self-government bodies within it

It has been found that the system of entities providing territorial defence of Ukraine consists of: 1) The Verkhovna Rada of Ukraine is responsible for establishing the legislative framework for the territorial defence of Ukraine and for exercising parliamentary control over the

compliance with the requirements of the legislation in this area by the committees established by it; 2) The President of Ukraine and the National Security and Defence Council of Ukraine are responsible for the global management and control over the functioning of the entire defence and security sector of Ukraine, including territorial defence, and ensure the deployment of territorial defence if necessary; 3) The Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries and other central executive authorities whose activities are aimed at building the organisational and administrative architecture of territorial defence, determining the vector of development and implementation of the state policy in the field of defence and territorial defence of Ukraine; 4) target subjects of territorial defence implementation including regional state administrations, military authorities and law enforcement agencies. They are responsible for the proper implementation of territorial defence measures, the realisation of its functions, tasks and objectives, as well as the ongoing maintenance of their effectiveness; 5) local self-government bodies.

The conducted analysis allows us to say that local self-government bodies have an independent and special place in the system of entities providing territorial defence of Ukraine. The reason for this is that they ensure the formation of an environment for the effective and efficient implementation of territorial defence tasks on the ground within the framework of a certain legal status and territory of jurisdiction. Consequently, the efficiency of local self-government directly affects the effectiveness of territorial defence, its staffing, etc.

Key words: entity, system, local self-government, provision, territorial defence.

