

УДК 355.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.27>

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

**Діміч А.В.,***доктор юридичних наук, доцент кафедри**Національної академії СБ України*

ORCID: 0000-0002-8319-4351

**Мицишин Н.В.,***кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри**Національної академії СБ України*

ORCID: 0000-0001-8669-2623

### **Діміч А.В., Мицишин Н.В. Шляхи вдосконалення правового регулювання матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони України.**

Анотація: У статті проаналізовано окремі нормативно-правові акти щодо матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони України на сучасному етапі розвитку нашої держави, визначено їх проблемні питання та запропоновано шляхи удосконалення правового регулювання зазначеної сфери.

У теперішній час оборонна сфера України активно реформується, але все ще не відповідає сучасним вимогам. Проблеми та виклики сьогодення, що виникають у сфері безпеки та оборони, вимагають принципово нових науково обґрунтованих підходів до формування військової організації держави, пошуку ефективних шляхів і механізмів захисту національних інтересів від реальних та потенційних загроз військового характеру.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів у сфері матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони України на сучасному етапі розвитку держави та надання пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання цієї сфери.

Досвід Швейцарії та Ізраїлю заслуговує на запитання для розбудови інституту місцевої територіальної оборони України, оскільки ці країни мають армії, які діють за принципами загальної військової служби. Військову (альтернативну) службу проходять усі чоловіки віком від 19 до 50 років. Незначна частина регулярної професійної армії підтримує сучасну техніку та озброєння, систематично навчає велику кількість резервістів, які утримуються за принципом поліцейської системи та зберігають легку стрілецьку зброю, боєприпаси та техніку.

Тобто ці країни з огляду на національно-історичні особливості будували національні регулярні

армії для ведення оборони, в тому числі територіальної. Системи оборони цих країн сформовані таким чином, що ефективно утримують в резерві 95-98% особового складу армії. Це країни з тотальною системою загальної військової служби, що наразі актуально для України з огляду на військову агресію РФ.

Щодо інституту місцевої територіальної оборони в Україні, то пропонуємо прописати в Законі України «Про основи національного спротиву» окремі положення щодо соціальної мотивації та матеріально-технічного забезпечення «добровільних помічників» для якісного мотиву захисту суверенітету та територіального спротиву і забезпечення цілісності України.

Окрім цього, пропонуємо під матеріально-технічним забезпеченням територіальної оборони України розуміти комплекс заходів із своєчасного забезпечення усіма необхідними видами діяльності, що пов'язані із боєздатністю суб'єктів територіальної оборони з метою ефективного виконання поставлених завдань за призначенням.

**Ключові слова:** правове регулювання, територіальна оборона України, матеріально-технічне забезпечення, реформування, забезпечення, боєздатність, нормативно-правові акти.

### **Dimich A.V., Mishchychshyn N.V., Ways to improve legal regulation in the field of logistics of territorial defense of Ukraine.**

Abstract: The article analyzes some legal acts in the field of logistics of territorial defense of Ukraine in the modern period, details their problematic issues and offers proposals for improving legal regulation in this area.

Currently, Ukraine's defense sector is being actively reformed, but it does not yet meet today's requirements. Modern problems and challenges arising in the field of defense require fundamentally

new scientifically sound approaches to the formation of the military organization of the state, the search for effective ways and mechanisms to protect national interests from real and potential threats of a military nature.

The purpose of the article is to analyze the regulations in the field of logistics of territorial defense of Ukraine in the modern period and provide suggestions for improving legal regulation in this area.

The experience of Switzerland and Israel deserves to be borrowed for the Institute of Local Territorial Defense of Ukraine, as these countries maintain armies that operate on the principles of universal conscription. All men under the age of 19 to 50 undergo military (alternative) service. A small part of the regular professional army maintains modern equipment and weapons, systematically trains a large number of reservists, who are kept on the principle of the police system and keep light small arms, ammunition and equipment.

That is, these countries, due to national and historical features, built national regular armies to conduct defense, including territorial. However, they in a special way effectively keep 95-98% of the army personnel in reserve. These are countries with a total system of general military service, that's relevant at present for Ukraine in point of view of Russian military aggression.

As for the institute of local territorial defense in Ukraine, we propose to prescribe in the Law of Ukraine «On Fundamentals of National Resistance» certain provisions on social motivation and logistics of «voluntary assistants» for a quality information motive to protect the sovereignty and territorial integrity of Ukraine.

In addition, we propose to understand the logistical support of the territorial defense of Ukraine as a set of measures to ensure all the necessary activities related to ensuring the combat capability of territorial defense entities for the effective implementation of the assigned tasks.

**Key words:** legal regulation, territorial defense of Ukraine, material and technical support, reforming, ensuring, combat capability, normative legal acts.

**Постановка проблеми.** Будь-який вид діяльності, у тому числі й діяльність державних органів у сфері територіальної оборони України, є складним механізмом, що використовує для реалізації поставлених цілей і завдань матеріально-технічні, кадрові, технічні, інформаційні та інші ресурси. Розв'язання Російською Федерацією війни проти України, анексія АР Крим та окремих територій на Сході України, ведення повномасштабних бойових дій на території інших областей підвищили значення матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони України (далі – МТЗ ТрО).

Відповідно до Стратегії національної безпеки України, наша держава зміцнює бойовий потенціал Збройних Сил України, інших органів сил оборони шляхом: зростання рівня боєготовності та боєздатності; підвищення якості та інтенсивності підготовки військ (сил); трансформації професійної культури на основі доктринальних підходів і принципів командування й контролю, підготовки, освіти НАТО; удосконалення та розвитку на основі сучасних технологій систем управління, телекомунікацій, розвідки, логістики; професіоналізації військової служби, розвитку територіальної оборони і служби в резерві тощо [9].

Протягом усієї історії людства вчені, видатні політичні діячі, полководці та професійні логісти розуміли важливість матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони. Зокрема, давньокитайський філософ Сунь Цзи ще у 7 ст. до н.е. виділяв п'ять найуразливіших об'єктів держави, які прагне знищити будь-який ворог, а саме: людей, запаси, обози, склади, загони. Давньогрецький філософ Сократ (5 ст. до н.е.) вважав, що для існування людини надзвичайно важливим є такі державні послуги, як безпека, соціальний порядок та господарські товари [8, с. 70].

Тому дослідження правового регулювання матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони України на сучасному етапі розвитку нашої держави, імплементація, контроль виконання планів та програм відповідних реформ, пропозиції щодо удосконалення правових засад зазначеної сфери є актуальним і своєчасним, має наукове та практичне значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми, тенденції та перспективи розвитку матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони України опосередковано відображені у публікаціях О.П. Єрменчука, В. С. Кивлюка, В.В. Крутова, В.Є. Марічева, Ю.М. Миколенка, Є.Є. Панкратова, М.Л. Погребицького, І.М. Рижова, М.С. Романова, І.С. Романченка, І.В. Слюсарчука, В.В. Сокурєнка, М.П. Стрельбицького, Д.В. Талалая, В.М. Телелима, В.С. Фролова, О.М. Юрченка та інших науковців. Утім, низку проблем у зазначеній сфері дотепер не вирішено, що можливо зробити охарактеризувавши правове регулювання матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони України на сучасному етапі розвитку держави.

**Метою** статті є аналіз нормативно-правових актів у сфері матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони України і розробка пропозицій щодо удосконалення правового регулювання зазначеної сфери.

**Виклад основного матеріалу.** У ст. 17 Конституції України визначено не тільки загальну спрямованість діяльності усіх державних органів на захист територіальної цілісності і недо-

торканості, конституційного ладу, суверенітету, оборони країни, а й те, що вирішення цих завдань покладається насамперед на Збройні Сили України та інші військові формування України. Одночасно Конституція України у п. 1 ст. 106 визначила Президента України як гаранта забезпечення державної незалежності і національної безпеки країни, а у п. 17 цієї ж статті – те, що він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил, інших військових формувань України, здійснює управління у сферах національної безпеки і оборони держави [2].

Нині в Україні сфера оборони активно реформується, однак все ще не відповідає вимогам сьогодення. Сучасні проблеми та виклики, що виникають у сфері оборони, вимагають принципово нових науково обґрунтованих підходів до формування військової організації держави, пошуку ефективних шляхів і механізмів захисту національних інтересів від реальних і потенційних загроз воєнного характеру [7, с. 171].

Правовою основою МТЗ ТрО є Конституція України, кодекси і закони України, підзаконні нормативно-правові акти України та відомчі нормативно-правові акти суб'єктів сектору безпеки і оборони України.

Як слушно зазначає В. Паливода, значення територіальної оборони давно вже зрозуміли у багатьох державах світу. У західних країнах Військова територіальна оборона (далі – ВТО) тісно пов'язана із збройними силами. За рівнем боєготовності та завданнями, які вони вирішують, сукупність моделей територіальної оборони умовно можна об'єднати у три групи:

- перша – ВТО, сформовані за зразком регулярної армії, здатні виконувати бойові завдання нарівні з нею, і, в окремих випадках, застосовуватися за межами території своєї країни (США, ФРН, Велика Британія);

- друга – ВТО малих європейських держав, головним завданням яких є охорона і оборона різних об'єктів, забезпечення мобілізаційного та оперативного розгортання армійських угруповань, а також забезпечення їх безперешкодного маневру. Як правило. Структура таких ВТО відрізняється від структури регулярних військ (Норвегія, Данія, Бельгія, Нідерланди);

- третя – ВТО нейтральних держав виконують широкий спектр завдань, включаючи ведення партизанської війни на окупованій території, тому вони мають різноманітну структуру, зокрема й подібну до тієї, яка існує в регулярній армії (Фінляндія, Швейцарія, Швеція) [5].

Варто зазначити, що окремої уваги заслуговують техногенно небезпечні об'єкти або об'єкти критичної інфраструктури, у разі руйнування яких, наслідки можуть бути непередбачуваними та катастрофічними. Умовно ці об'єкти можна поділити на три групи: радіаційно небезпеч-

ні об'єкти – атомні електростанції (Рівненська, Хмельницька, Південноукраїнська, Запорізька, Чорнобильська); хімічно небезпечні об'єкти; гідротехнічні споруди. У випадку аварій і катастроф на радіаційно небезпечних об'єктах і їх руйнувань загальна площа радіоактивного забруднення може становити понад 300 тис. км<sup>2</sup> (близько 50 % території держави). Площа зон небезпечного радіоактивного забруднення складатиме понад 20 км<sup>2</sup>. У випадку руйнувань хімічно небезпечних об'єктів максимальна площа ураження сильнодіючими отруйними речовинами може становити понад 80 тис. км<sup>2</sup> (до 14 % території держави).

На території України існують 34 гідротехнічні споруди, у разі руйнування яких можуть утворитися катастрофічні затоплення, обірватись зв'язок між лівобережною і правобережною Україною. Судноплавство змінюється і розбивається на окремих ділянках. Хвилею прориву буде знищено велику кількість об'єктів водного транспорту. Лінії електропередачі, зв'язку та інші комунікації, які перетинають річку, будуть пошкоджені через розмиття опор та обриву підводних кабелів. Виникнуть зони затоплення шириною 10-30 км із підвищенням рівня води до 10 м.

На процес виконання завдань ТрО також можуть впливати фізико-географічні умови країни. За природними та кліматичними умовами кожний регіон має особливості, які значно впливатимуть на процес виконання завдань ТрО [4, с. 9].

Україна має розвинену національну транспортну систему. Залізничні держави за своїм технічним оснащенням і запасами матеріалів здатні виконувати військові перевезення високими темпами. Поряд із залізничними перевезеннями особливе значення мають автомобільні перевезення. Через велику уразливість залізничних шляхів від ударів високоточної зброї противника й обмежені можливості повітряного та річкового транспорту, значну кількість перевезень здійснюватиме автомобільний транспорт. Не виключено, що у ряді випадків автомобільні шляхи залишаться єдиним видом сполучення під час забезпечення стратегічного розгортання, маневру військ (сил), поповнення резервами та всім необхідним для їх життєдіяльності. У цілому транспортна мережа в Україні розвинена рівномірно і досить добре та перебуває в задовільному стані, що сприятиме мобільності військ (сил) під час виконання завдання. Наразі підтримання технічного стану транспортної мережі потребує значних матеріальних затрат. Підготовка території та її комунікацій є складовою частиною підготовки країни до оборони [4, с. 9].

Заслуговує на запозичення для інституту місцевої територіальної оборони України досвід Швейцарії та Ізраїлю, адже ці країни утриму-

ють армії, що діють на принципах загальної військової повинності. Усі чоловіки віком до 19 до 50 років проходять військову (альтернативну) службу. Мала частка регулярного професійного війська підтримує у бойовому стані сучасну техніку і озброєння, планово здійснює підготовку значної кількості резервістів, які утримуються за принципом поліцейської системи і зберігають при собі легке стрілецьке озброєння, боєприпаси та спорядження. Тобто ці країни, завдяки національно-історичним особливостям, збудували національні регулярні армії для ведення оборони, зокрема і територіальної. Утім, вони в особливий спосіб ефективно утримують 95-98 % особового складу війська у резерві. Це країни з тотальною системою загальної військової повинності громадян [10].

Варто зазначити, що стратегічно необхідно облаштовувати кордон із Російською Федерацією та Білоруссю (йдеться про понад тисячу кілометрів державного кордону). На наш погляд, необхідно вищому стратегічному керівництву країни вжити відповідних заходів, в тому числі організувати під час воєнного стану на кордоні, так званих, «добровільних народних помічників (дружинників)», які б допомагали поліції України виявляти осіб, які транзитом через Україну прямують до Європи, не додержуються встановленого порядку реєстрації та таких, що не є місцевим населенням (назовні, за вимовою, поведінкою тощо). Патріотично налаштованих «добровільних народних помічників (дружинників)» необхідно забезпечити відповідною логістикою і соціальною мотивацією для якісного інформаційного мотиву з метою захисту суверенітету та територіальної цілісності України.

Сьогодні вимагає окремої уваги при розгляді положень Проекту закону України «Про територіальну оборону України» (далі – законопроект), зокрема у разі його прийняття реалізація окремих положень законопроекту потребуватиме витрат з державного та місцевих бюджетів на 2022 рік та наступні роки, в тому числі на створення та забезпечення функціонування: 1) головного цивільно-військового органу ТрО; 2) Військ ТрО (органів військового управління, військових частин та підрозділів Військ ТрО) граничною чисельністю до 10 000 осіб; 3) штабів зон ТрО у складі Ради Міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій на правах департаменту; 4) штабів районів ТрО у складі районних державних адміністрацій на правах відділу тощо.

Водночас у Законі України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» видатки на створення та утримання зазначених структур не передбачено.

Варто зазначити, що у теперішній час сили ТрО функціонують у складі Збройних Сил Укра-

їни. Міністерством оборони України створюється резерв військ (сил) за рахунок резервістів та військовозобов'язаних; забезпечується щорічна їх підготовка. Важливий і той факт, що МТЗ формувань інших міністерств, органів виконавчої влади відбувається за кошти відповідних міністерств і відомств.

При цьому, МТЗ частин і підрозділів ТрО передбачається здійснювати за територіальним принципом через наявну мережу стаціонарних арсеналів, баз, складів, центрів забезпечення у загальній системі МТЗ ЗС України. Основні зусилля зосереджуються на таких заходах: забезпеченні відомобілізуванню військових частин, підрозділів ТрО; доведенні запасів матеріально-технічних засобів до норм військових, їх своєчасне поповнення; постачанні військовим частинам, підрозділам ТрО озброєння, військової техніки та матеріально-технічних засобів, потрібних для виконання завдань за призначенням [4, с. 10].

Проблемним питанням вбачається і той факт, що реалізація окремих положень законопроекту потребуватиме додаткових витрат з місцевих бюджетів, зокрема, на:

- фінансування заходів ТрО з місцевого бюджету, які є обов'язковими (абзац 13 статті 29);
- надання військовослужбовцям Військ ТрО знижки на комунальні послуги та житлово-побутові пільги (абзац дев'ятий частини другої статті 46);
- забезпечення Військ ТрО, органів військового управління Військ ТрО зброєю та боєприпасами, матеріально-технічними засобами, спеціальною технікою, іншим майном, а також квартирно-експлуатаційним, медичним, іншим забезпеченням (частина 1 статті 57);
- забезпечення місцевих підрозділів Військ ТрО територією, приміщеннями, об'єктами навчально-матеріальної бази, транспортними засобами, засобами зв'язку, продовольством, паливо-мастильними матеріалами, комунальними послугами, пов'язаними з організацією життєдіяльності військових частин, підрозділів та їх бойовою підготовкою відповідно до встановлених норм (частина 4 статті 57);
- забезпечення загонів ТрО та безпеки територіальної громади матеріально-технічними засобами, засобами зв'язку, медичними, житловими, навчальними і складськими приміщеннями, технікою тощо (частина 6 статті 57);
- залучення сил ТрО України, сил та засобів органів місцевого самоврядування, підрозділів об'єднаних територіальних громад для проведення підготовки, яка передбачає в тому числі практичне виконання у зонах (районах) (місцях, реальних об'єктах) відповідальності навчальних завдань (абзац 2 частини 4 статті 58) [6; 1]. Утім, пропозицій щодо джерел додаткових надходжень до бюджету у 2022 року для

досягнення збалансованості бюджету не запропоновано.

Окремі дискусійні питання виникають при розгляді абзацу 11 статті 13 даного законопроекту. Зокрема, ним передбачено, що Міністерство оборони України формує пропозиції щодо обсягів фінансового забезпечення ТрО для врахування таких видатків у Державному бюджеті України та подає їх на розгляд Кабінету Міністрів України. При цьому, абзацом 14 статті 13 законопроекту на Міністерство оборони покладено завдання щодо фінансового, логістичного (матеріально-технічного) та ресурсного забезпечення Головного цивільно-військового органу територіальної оборони України, Військ територіальної оборони України, сил і засобів Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, підрозділів військової контррозвідки Служби безпеки України, які залучаються до заходів підготовки та ведення територіальної оборони України та підготовки населення до оборони держави. Частиною 1 статті 57 законопроекту передбачено, що забезпечення військ ТрО, органів військового управління військ ТрО, а також правоохоронних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, які залучаються до виконання завдань ТрО, зброєю та боєприпасами, матеріально-технічними засобами, спеціальною технікою, іншим майном, а також квартирно-експлуатаційним, медичним, іншим забезпеченням здійснюється Міністерством оборони України через війська територіальної оборони України суб'єктами ТрО за нормами та в порядку, встановленому Державним бюджетом України та чинним законодавством України [6; 1; 3].

**Висновки.** Отже, адекватність і своєчасність удосконалення системи національної безпеки та оборони України і її складової – ТрО, упередження дій ворожої сторони шляхом активної протидії методам, так званої, гібридної війни проти України відповідними заходами суб'єктів ТрО, протиставлення їм власних, не менш ефективних композитних сил і засобів ТрО із повноцінним матеріально-технічним забезпеченням та постійним оновленням та поповненням неперешкоджених запасів, є вкрай актуальним питанням на сучасному етапі розвитку нашої держави. Наразі події відсічі збройної агресії РФ на території окремих областей України показали, що логістичне забезпечення ЗСУ, а також військ ТрО, більш ефективно здійснюється волонтерськими організаціями, аніж державними органами та структурами Міністерства оборони України. Пропонуємо при розробці Закону України «Про територіальну оборону України» визначити у Законі України «Про Державний бюджет на 2023 рік» джерела додаткових надходжень бюджету, в тому числі витрати з місцевих бюджетів, на

матеріально-технічне забезпечення територіальної оборони України у 2023 р. та наступних роках. Одночасно пропонуємо у законах України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про національну безпеку України», «Про Службу безпеки України», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про оперативну-розшукову діяльність», «Про розвідувальні органи», «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеві адміністрації», «Про місцеве самоврядування» тощо доповнити нормами про наявність ТрО як елементу національної безпеки і оборони України.

У частині, що стосується інституту місцевої територіальної оборони, пропонуємо додатково прописати у Законі України «Про основи національного спротиву» окремі положення щодо соціальної мотивації та логістики «добровільних народних помічників (дружинників)» для якісного інформаційного мотиву з метою захисту суверенітету та територіальної цілісності України.

Окрім цього, пропонуємо під матеріально-технічним забезпеченням територіальної оборони України розуміти комплекс заходів із своєчасного забезпечення усіма необхідними видами діяльності, що пов'язані із боєздатністю суб'єктів територіальної оборони з метою ефективного виконання поставлених завдань за призначенням.

Пропонуємо також в умовах проведення активної діджиталізації державних послуг та переходом до безпаперових технологій майже в усіх сферах суспільного життя («Дія», «Сота» та ін.) провести інформатизацію у сфері МТЗ ТрО України, що сприятиме підвищенню ефективності прийнятих управлінських рішень, зокрема, і в особливий період, своєчасному отриманню інформації про рух медичного та матеріально-технічного забезпечення на усіх етапах його проходження, а також підвищить взаємодію між суб'єктами ТрО України у зазначеній сфері.

Подальші наукові розвідки у сфері матеріально-технічного забезпечення територіальної оборони України, будуть зосереджені на організаційно-правових засадах, а також питаннях інформаційної підтримки логістичного забезпечення тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Експертний висновок Міністерства фінансів України до законопроекту згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України від 06.01.2021 № 10010-19-3/453.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. Офіційне видання Верховної Ради України. К. : Парламентське видавництво, 1996. Ст. 8.
3. Марічев В.Є. Підготовка співробітників спеціальних служб і правоохоронних органів до роботи у кризових умовах мирного і воєнного часу. Збірник матеріалів міжнародної на-

- ук.-практ. конференції «Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України» (Київ, 2017). К. : Вид-во Нац.акад. прокур.Укр. 2017. Т.1. С. 272–274.
4. Миколенко Ю. М., Панкратов Є.Є. Аналіз умов і чинників, які впливають на ступінь відповідності побудови системи територіальної оборони визначеним завданням. Збірник наукових праць Центру Воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. 2018. № 3. С. 6–10.
  5. Паливода В. Територіальна оборона у системі національної безпеки. Оборонно-промисловий кур'єр: інформаційне агентство. URL: [http://opk.com.ua/територіальна оборона](http://opk.com.ua/територіальна_оборона) (дата звернення: 08.04.2018).
  6. Проєкт Закону України «Про територіальну оборону України» від 16.12.2020 № 4504.
  7. Сокурєнко В.В. Особливості організації оборони в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2017. Вип. 3. С. 172–177.
  8. Сунь-Цзы, У-цзы. Трактати о военном искусстве / пер. с китайск., предис. и коммент. Н.И. Конрада. М.: АСТ: Астрель; СПб.: Terra Fantastica, 2010. 432 с.
  9. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України». Офіційний вісник України від 25.09.2020. 2020 р., № 75, стор. 127, стаття 2377.
  10. Якубець І. Україна. Проблеми територіальної оборони / Центр исследований армии, конверсии, разоружения. URL: <http://cards.org.ua/ru/comments/339.0>