

УДК: 335.216.340(477)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.099>**Гунько Леонід Володимирович**

*аспірант кафедри публічного управління і публічної служби
Інституту адміністрування, державного управління
та професійного розвитку
Національного університету “Львівська політехніка”
ORCID 0000-0003-1725-937X
e-mail: gunkoleonid3@gmail.com*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ЗБРОЙНИХ СИЛ
УКРАЇНИ І ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Розглянуто особливості взаємодії Збройних сил України (далі – ЗСУ) з підрозділами територіальної оборони (далі – ТрО) та добровольчими формуваннями територіальних громад (далі – ДФТГ) в умовах агресії російської федерації (далі – рф) проти України, проблеми законодавчого регулювання такої взаємодії. Недосконалість законодавства щодо правового регулювання ТрО та ДФТГ, зокрема, визначення їх статусу, правових гарантій, матеріально-технічного та фінансового забезпечення не сприяє ефективному використанню підрозділів ТрО в бойових діях проти рф. Зміни до законодавства є фрагментарними і комплексно не вирішують проблеми.

Ключові слова: Збройні сили України; добровольчі формування територіальних громад; ДФТГ; територіальна оборона; національний спротив; рух опору.

Постановка проблеми. Унаслідок недосконалості законодавства щодо територіальної оборони України виникають проблеми взаємодії ЗСУ, ТрО та ДФТГ. Суперечність окремих статей законодавства України провокує зниження рівня ефективного використання територіальної оборони і ДФТГ в умовах повномасштабної агресії рф проти України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Повномасштабна війна рф проти України призвела до розгляду проблем нормативного забезпечення питань ТрО України та ДФТГ. А. Л. Бейкун та О. М. Ромашко у своїй роботі розглядають сутність та зміст правового регулювання сектору безпеки та оборони України, ефективність взаємодії всіх складових сектору безпеки та оборони, зокрема ЗСУ в умовах агресії рф. Ю. Л. Колгушкін у своїй дисертації висвітлює питання адміністративно-правового забезпечення ТрО України. О. А. Троянський аналізує правові засади участі громадян в ТрО України та ДФТГ, аналізує основні складові ТрО, розглядає особливості утворення ДФТГ.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Вищенаведені автори розглядають важливі питання взаємодії ТрО та ЗСУ, але необхідно звернути увагу на законодавчі колізії в регулюванні відносин ЗСУ і ДФТГ в умовах війни. Метою дослідження є аналіз стану законодавства після впровадження змін до Закону України “Про основи національного спротиву” щодо використання ДФТГ в зонах бойових дій поза межами відповідних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. В умовах збройної агресії рф проти України вирішення завдання забезпечення взаємодії суб’єктів сектору безпеки і оборони є ключовим для забезпечення безпеки держави.

Правове регулювання взаємодії ЗСУ та ЛФТГ передбачає впорядкування та регламентацію поведінки вказаних учасників правовідносин з допомогою норм права.

У нашому випадку для правового регулювання використовується імперативний метод, який передбачає регламентацію поведінки учасників правовідносин, ґрунтуючись на субординації.

Необхідність дослідження законодавчого врегулювання взаємодії ЗСУ і ДФТГ виникла з огляду на бойові дії в умовах агресії рф проти України і прийняття відповідних законодавчих актів.

Відповідно до п. 16 ст. 1 Закону України “Про основи національного спротиву” № 1702-ІХ, територіальна оборона (ТрО) – це система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій [5].

Ключовим принципом формування територіальної оборони є принцип територіальності, а відповідно до ст. 3 вказаного закону, основними завданнями територіальної оборони визначено залучення до захисту території та населення, залучення до охорони об’єктів та комунікацій, боротьба з незаконними збройними формуваннями тощо.

В умовах повномасштабної агресії рф проти України спецслужби рф намагаються дестабілізувати становище в українському суспільстві, що дозволяє використання сил ТрО для проведення протидиверсійних заходів спільно з підрозділами СБУ, наданням допомоги силам сектору безпеки і оборони у виявленні та нейтралізації лідерів та активістів незаконних збройних формувань і т. д.

Створення Сил територіальної оборони є одним із факторів посилення обороноздатності держави. У більшості країн створення військ територіальної оборони передбачає тісну взаємодію зі збройними силами або включення їх до складу збройних сил.

Загалом існують три підходи до формування підрозділів територіальної оборони:

1) формуються за зразками регулярної армії для виконання бойових завдань нарівні з нею;

2) формуються із завданням охорони і оборони різних об'єктів забезпечення розгортання армійських угруповань;

3) формуються для виконання широкого спектру завдань, зокрема ведення партизанських та антипартизанських дій [2].

Як правило, в державах-членах НАТО і ЄС сили територіальної оборони утворюються для підтримки та всебічного забезпечення збройних сил в обороні держави. Вирішення окремих завдань силами територіальної оборони мають переваги з огляду на менші матеріальні затрати на утримання підрозділів територіальної оборони, ніж збройних сил.

Щодо додаткових завдань сил територіальної оборони держав-членів НАТО і ЄС, то вони включають такі завдання:

1) участь у забезпеченні громадської безпеки;

2) участь в охороні громадського порядку;

3) участь у боротьбі з тероризмом;

4) участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [2]

Відповідно до ст. 4 Закону України “Про основи національного спротиву” № 1702-ІХ, територіальна оборона складається з військової, цивільної та військово-цивільної складових. Саме військово-цивільна складова територіальної оборони включає в себе ДФТГ, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони.

ДФТГ визначаються, як воєнізовані підрозділи, які комплектуються із добровольців, які проживають у певній територіальній громаді для виконання завдань захисту території і утворюються відповідно до наявних матеріальних та людських ресурсів.

Загальна кількість та місця розташування ДФТГ визначаються Командуванням Сил територіальної оборони Збройних сил України за участю відповідних сільських, селищних, міських рад та затверджуються Головнокомандувачем Збройних сил України.

Порядок утворення, комплектування, функціонування, підстави та порядок розформування ДФТГ визначаються відповідним положенням [4].

Виходячи з того, що, по-перше, Закон України “Про основи національного спротиву” № 1702-ІХ був прийнятий до початку повномасштабної агресії російської федерації проти України 24 лютого 2022 р. і, по-друге, з початком вторгнення російських військ на територію України громади зіштовхнулися із певними труднощами у формуванні

та комплектуванні сил спротиву на своїй території: виникла проблема вдосконалення закону і внесення змін до нього.

З початком агресії РФ проти України в перші місяці війни перед органами влади постала низка викликів щодо формування сил ТрО:

1) *тривалість процедури офіційного затвердження сил спротиву не дозволяла швидко мобілізувати осіб;*

2) *координація діяльності добровольчих батальйонів, військових адміністрацій, правоохоронних органів;*

3) *ідентифікація певних груп як добровольчих формувань;*

4) *під час формування ТрО, яке відбувалось в умовах війни, постали проблеми забезпечення зброєю, приміщеннями тощо [6].*

У травні 2022 р. був прийнятий Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про основи національного спротиву” щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій” № 2237.

Внесені зміни стосуються взаємодії ЗСУ з ДФТГ та застосування підрозділів ДФТГ в зоні бойових дій. Зокрема:

1) у визначенні поняття ДФТГ законодавець вилучив обмеження виконання завдань лише межами територіальної громади, залишивши основним принципом формування територіальної оборони принцип територіальності відповідно до ст. 4 [3];

2) підрозділи ТрО як і ДФТГ прирівнюються до підрозділів ЗСУ щодо виконання поставлених завдань, але не щодо статусу;

3) підрозділи ДФТГ можуть використовуватись у зонах бойових дій поза межами відповідних територіальних громад, а також для охорони державного кордону;

4) змінено тип управління ДФТГ, зокрема в абзаці 4 ч. 2 ст. 8 Закону України “Про основи національного спротиву” встановлено, що діяльність ДФТГ здійснюється під безпосереднім керівництвом і контролем командира військової частини Сил територіальної оборони ЗСУ за територіальним принципом. Відповідно до змін законодавства, якщо ДФТГ вибуває з території своєї постійної дислокації та прибуває до окремих місцевостей для ведення воєнних (бойових) дій з відсічі збройній агресії проти України, то ДФТГ можуть підпорядковуватись командувачу (командиру) відповідного угруповання військ. Тобто управління не стало, а змінюється залежно від дислокації підрозділу [7];

5) членство в ДФТГ не звільняє від обов’язку проходження строкової військової служби, військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб

офіцерського складу, військової служби за призовом осіб із числа резервістів в особливий період. Це може призвести до проблем, якщо член ДФТГ, якого призивають, наприклад, під час мобілізації перебуває у зоні бойових дій. ДФТГ втрачає свою бойову одиницю, а доброволець повинен ще раз проходити навчання і злагодження, але вже в ЗСУ [7];

б) невраховані в зазначеному законі зміни щодо невідповідності між новим статусом добровольця ДФТГ і змістом зобов'язань відповідно до контракту (зобов'язання виконувати завдання в межах відповідної територіальної громади). Типова форма контракту добровольця ДФТГ залишилась старою, де, зокрема, зазначено: *“Доброволець ознайомився із законами та іншими нормативно-правовими актами України щодо національного спротиву, добровольчих формувань територіальних громад, територіальної оборони і добровільно бере на себе зобов'язання виконувати завдання територіальної оборони в межах відповідної територіальної громади протягом строку дії контракту, відповідно до вимог, визначених Законом України “Про основи національного спротиву” [7];*

7) в законодавстві нерегульоване питання про можливість відмови добровольців ДФТГ від переміщення в зону бойових дій (доброволець може подати заяву про розірвання контракту, але строки прийняття рішення командиром не визначені). Відповідно до чинного законодавства, порушення умов контракту є підставою звільнення добровольця з ДФТГ в умовах воєнного стану.

Вищеперелічені зміни залишили невирішеними багато не менш важливих проблемних питань. Всі положення закону не конкретизують розподіл повноважень в мирний час і в умовах воєнного стану. Зокрема, під час визначення завдань Сил ТрО у законі не визначено, які завдання виконуються у мирний час, а які – в умовах воєнного стану.

Не зрозумілий і правовий статус ДФТГ: воно є збройним, воєнізованим чи військовим, адже добровольці мають право на стрілецьку зброю. Проведення військової підготовки є ознакою воєнізованого формування, а наявність вогнепальної зброї у воєнний час відносить ДФТГ до збройних формувань.

Відсутність чітких вимог до процедури оформлення в підрозділи ТрО та відокремлення цієї процедури від процедури мобілізації, а також відсутність чіткого визначення переліку прав та гарантій для ТрО та ДФТГ.

Окремо стоїть питання фінансового забезпечення. Відсутність чіткого вирішення питання грошового забезпечення та виплат створює

проблеми матеріального забезпечення добровольців ТрО та ДФТГ. Позиція Міністерства оборони України (далі – МОУ) у цьому питанні виражена в листі до командування Сил ТрО ЗСУ від 25.04.2022 р., підписаному директором Департаменту кадрової політики МОУ, в якому наголошується, що, по-перше, у членів ДФТГ немає права на грошове забезпечення, і, по-друге, члени ДФТГ мають право лише на грошову допомогу у випадках загибелі, поранення, контузії, каліцтва.

Свою позицію МОУ обґрунтовує тим, що члени ЛФТГ не є військовослужбовцями, і посилається на ч. 4 ст. 25 відповідного закону, яка визначила вичерпний перелік соціальних гарантій і серед них є грошова допомога та відсутнє грошове забезпечення. Позиція МОУ не зовсім переконлива, адже ч. 4 ст. 25 цього закону стосується іншої складової системи національного спротиву – руху опору, а не ТрО, до якої належить ДФТГ [1].

У зазначеному вище законі під час визначення добровольця Сил ТрО Збройних сил України наголошується, що ним може бути громадянин України або іноземець чи особа без громадянства, тоді як до ДФТГ як складової територіальної оборони можуть належати лише громадяни України. До речі, іноземці і особи без громадянства в законі ніде більше не згадуються.

Не зрозумілим є використання терміна “територіальний резерв”, що не відповідає принципу юридичної визначеності.

Можливість виконання завдань на всій території України ДФТГ фактично перетворює добровольчі частини територіальних громад на підрозділи ЗСУ, але, відповідно до позиції МОУ, члени ДФТГ не є військовослужбовцями. Окрім того, підрозділи ДФТГ не забезпечуються військовою технікою, тобто відсутні стандарти матеріально-технічного забезпечення.

Наявна також суперечність між ст. 4 вказаного вище закону, у якій йдеться про принцип територіальності, що є основою територіальної оборони, і змінами, внесеними до ч. 1 ст. 20, де вказано, що виконання завдань територіальної оборони здійснюється на всій території України включно з районами ведення воєнних (бойових) дій.

Можна згадати також проблему проведення медичного огляду під час вступу на службу в ТрО та ДФТГ: він відрізняється від медичного огляду під час призову у ЗСУ і не враховує вимог участі в бойових діях. Військовослужбовці визнаються придатними до військової служби рішенням військово-лікарської комісії, а добровольці ДФТГ проходять медичний, професійний і психологічний відбір.

Підсумовуючи, зазначимо, що нормативне забезпечення взаємодії ЗСУ та ДФТГ потребує подальшого вдосконалення: по-перше, впорядкування правового статусу ДФТГ; по-друге, забезпечення фінансової складової щодо ДФТГ; по-третє, матеріально-технічного забезпечення ДФТГ, зокрема зброєю та військовою технікою.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Виходячи з того, що в законодавстві щодо врегулювання відносин між ЗСУ та ДФТГ є достатньо спірних положень, зокрема, суперечності між принципом формування (добровільність і територіальність) і формою використання ДФТГ в бойових діях на рівні із підрозділами ЗСУ на всій території України, між виконанням бойових завдань підрозділами ДФТГ і матеріально-технічним, фінансовим забезпеченням та правовими гарантіями, між текстом контракту добровольця ДФТГ, що передбачає виконання завдань на певній території, і ЗУ “Про основи національного спротиву” із змінами від травня 2022 р., що передбачає виконання бойових завдань на всій території України, а також те, що перебування в підрозділах ДФТГ і участь у бойових діях не звільняють від призову на службу в ЗСУ тощо.

Ці суперечності потенційно можуть негативно впливати на ефективність бойових дій в умовах агресії РФ проти України. Подальшого дослідження потребує розгляд та аналіз змін нормативно-правових актів щодо ТрО, які будуть вноситись надалі.

Список використаної літератури

1. Круглий стіл “Діяльність ТрО та ДФТГ в контексті законодавчих колізій”. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=C8yGHDpeq6c>.
2. Мамедов Г., Титич В., Хекало В. Народна армія: феномен української тероборони. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/10/19/7372536/>.
3. Про внесення змін до Закону України “Про основи національного спротиву” щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій : Закон України від 3 травня 2022 р. № 2237-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2237-20#Text>.
4. Про затвердження Положення про добровільні формування територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2021 р. № 1449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text>.
5. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
6. Територіальна оборона у громадах: труднощі формування та комплектування її підрозділів. URL: <https://parlament.org.ua/2022/03/22/teritorialna-oborona-u-gromadah-trudnoshhi-formuvannya-ta-komplektuvannya-yiyi-pidrozdiliv/>.
7. Ярема М. Скерування ТрО у зону бойових дій: аналіз закону, умови договору. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/skeruvannya-tro-u-zonu-bojovih-diy-analiz-zakonu-umovi-dogovoru.html>.

Hunko Leonid Volodymyrovych

*graduate student of the Department of Public Administration and Public Service
Institute of Public Administration, Governance and Professional Development*

Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0003-1725-937X

e-mail: gunkoleonid3@gmail.com

**LEGAL REGULATION OF THE INTERACTION OF THE ARMED FORCES
OF UKRAINE AND VOLUNTARY FORMATIONS
OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

The peculiarities of the interaction of the Armed Forces of Ukraine with territorial defense units and voluntary formations of territorial communities in the conditions of aggression of the Russian Federation against Ukraine, the problems of legal support for such interaction and the legislative determination of the status of voluntary formations of territorial communities are considered.

Formulation of the problem. As a result of the imperfection of the legislation concerning the territorial defense of Ukraine, there are problems of interaction between the Armed Forces, territorial defense and voluntary formations of territorial communities. The contradiction of individual articles of Ukrainian legislation provokes a decrease in the level of effective use of territorial defense and voluntary formations of territorial communities in the conditions of full-scale aggression of the Russian Federation against Ukraine.

Analysis of recent research and publications. The full-scale war of the Russian Federation against Ukraine has led to the consideration of the problems of regulatory support for the territorial defense of Ukraine and the voluntary formations of territorial communities. A. L. Beikun and O. M. Romashko in their work consider the essence and content of the legal regulation of the security and defense sector of Ukraine, the effectiveness of the interaction of all components of the security and defense sector, including the Ukrainian Armed Forces in the conditions of Russian aggression. Yu. L. Kolhushkin in his dissertation highlights the issue of administrative and legal provision of territorial defense of Ukraine. Troianskyi O. A. analyzes the legal principles of citizens' participation in the territorial defense of Ukraine and voluntary formations of territorial communities, he analyzes the main components of territorial defense, considers the peculiarities of the formation of voluntary formations of territorial communities.

Main material. Legal regulation of the interaction of the Armed Forces of Ukraine and voluntary formations of territorial communities provides for ordering and regulating the behavior of the specified participants in legal relations with the help of legal norms.

The need for proper regulation of the interaction of the Armed Forces of Ukraine and the Defense Forces of Ukraine arose in connection with military operations in the conditions of aggression of the Russian Federation against Ukraine in accordance with the Law of Ukraine No. 1702-IX "On the Basics of National Resistance".

Territorial defense forces exist in many states and are one of the factors in strengthening the state's defense capability. In most countries, the territorial defense forces are closely related to the armed forces or are their integral part.

The legislation of Ukraine defines the voluntary formation of a territorial community as a military-civilian component of territorial defense, a paramilitary unit formed on a voluntary basis from citizens of Ukraine living within the territory of the relevant territorial community which is intended to participate in the preparation and fulfillment of territorial defense tasks.

Changes made to the legislation of Ukraine regarding the interaction of the Armed Forces with voluntary formations of territorial communities and the use of units of voluntary formations of territorial communities in the combat zone have created some problems. This concerns the inconsistency between the new content of the status of voluntary formations of territorial communities and the obligations during the formation, material and technical support of voluntary formations of territorial communities as well as rights and guarantees for territorial defense and voluntary formations of territorial communities.

It is necessary to emphasize that the regulatory support for the interaction of the Armed Forces of Ukraine and the voluntary formations of territorial communities needs further improvement, firstly, a clear definition of the status, rights and guarantees of voluntary formations of territorial communities; secondly, provision of the financial component and, thirdly, material and technical support, including weapons and military equipment.

Key words: Armed Forces of Ukraine; voluntary formations of territorial communities; territorial defense; national resistance; resistance movement.

References

1. Kruhlyi stil "Diialnist TrO ta DFTH v konteksti zakonodavchyykh kolizii". URL: <https://www.youtube.com/watch?v=C8yGHDpeq6c>.
2. Mamedov, H., Tytych, V., Khekalov, V. Narodna armiiia: fenomen ukrainskoi ter oborony. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/10/19/7372536/>.
3. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro osnovy natsionalnoho sprotyvu" shchodo nadannia mozhlyvosti terytorialnii oboroni vykonuvaty zavdannia v raionakh vedennia voiennykh (boiovykh) dii Zakon Ukrainy vid 3 travnia 2022 r. No. 2237-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2237-20#Text>.
4. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro dobrovolchi formuvannia terytorialnykh hromad. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 hrudnia 2021 r. No. 1449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text>.
5. Pro osnovy natsionalnoho sprotyvu. Zakon Ukrainy vid 16 lypnia 2021 r. No. 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
6. Terytorialna oborona u hromadakh: trudnoshchi formuvannia ta komplektuvannia yii pidrozdiliv. URL: <https://parlament.org.ua/2022/03/22/teritorialna-oborona-u-gromadah-trudnoshchi-formuvannia-ta-komplektuvannia-yii-pidrozdiliv/>.
7. Iarema, M. Skeruvannia TrO u zonu boiovykh dii: analiz zakonu, umovy dohovoru. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/skeruvannia-tro-u-zonu-boiovykh-diy-analiz-zakonu-umovi-dogovoru.html>.