


♡ ПОВЕРНИСЬ
ЖИВИМ

 Швеція
Sverige

 МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА УКРАЇНИ

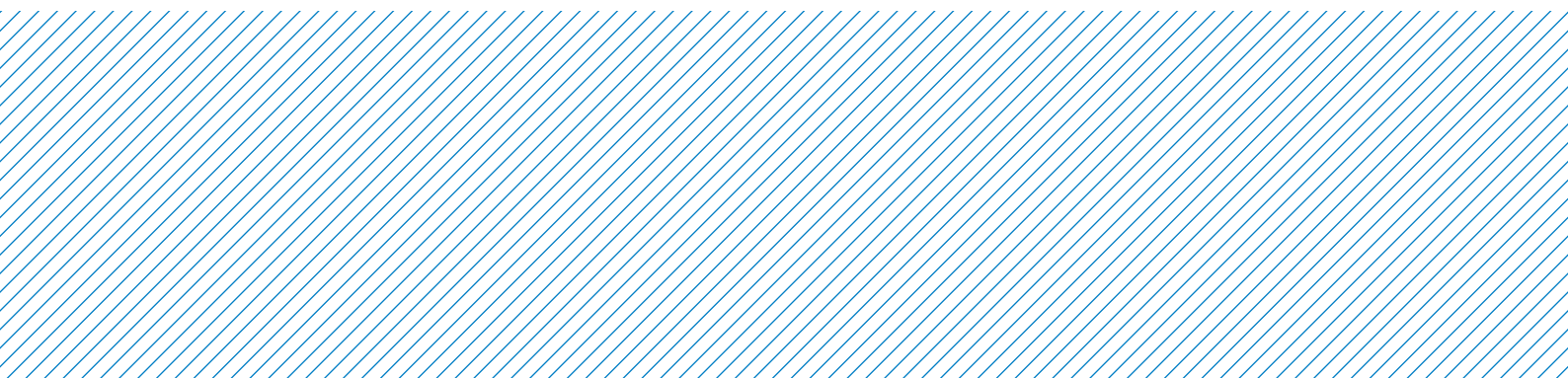
Історія, сучасний стан та майбутнє

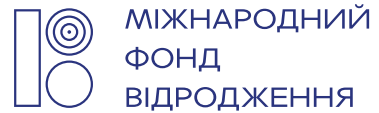
ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА УКРАЇНИ

Історія, сучасний стан та майбутнє

ГО «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ!»

КИЇВ, 2021





Дослідження підготовлено аналітичним відділом ГО «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ!» у межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції, викладені у цій публікації, є позицією авторів та необов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

Автор: Антон Муравейник

Авторські права: ГО «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ!», 2021

Візуалізації: Антон Муравейник

Дизайн та верстка: Микола Ковальчук, Віталій Бугара

Літературний редактор: Тетяна Попович

Фото на обкладинці: © Ельдар Сарахман / УП (www.pravda.com.ua)

Фото на початку розділів: © Збройні Сили України (www.zsu.gov.ua),
© Ельдар Сарахман / УП (www.pravda.com.ua)

Вважаємо, що інформація є коректною та актуальною станом на першу половину 2021 року. ГО «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ!» не несе відповідальності за наслідки використання цієї інформації з іншою метою або в іншому контексті.

Аналітичний відділ ГО «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ!» створено у травні 2018 року. Завдання аналітиків — всебічне вивчення проблем, пов'язаних із обороноздатністю України. У цій публікації представлено шосте дослідження відділу.

ГО «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ!»

Україна, 01030, м. Київ, вул. Богдана Хмельницького, 32, офіс 41

Телефон: +38 (044) 338 33 38

Сторінка: savelife.in.ua

E-mail: office@savelife.in.ua

Міжнародний фонд «Відродження» — одна з найбільших українських благодійних фондів, що з 1990 року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проєктів на суму понад 200 мільйонів доларів США. Фонд заснований філантропом Джорджем Соросом і є частиною міжнародної мережі Фондацій відкритого суспільства (Open Society Foundations).

Сторінка: www.irf.ua

Facebook: www.facebook.com/irf.ukraine

Зміст

Подяки	4
Резюме	5
Список скорочень	8
ВСТУП	9
Актуальність	9
Мета дослідження	9
Обмеження дослідження	10
Методологія та процедури дослідження	10
Структура дослідження	11
РОЗДІЛ 1. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА УКРАЇНИ	13
Застереження	14
1.1. Історія створення та розвитку територіальної оборони України	14
1.2. Поточний стан територіальної оборони України	19
Підсумки	41
РОЗДІЛ 2. МАЙБУТНЄ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ УКРАЇНИ	43
Застереження	44
2.1. Контекст	44
2.2. Концепція тероборони згідно з законопроектом №4504 «Про територіальну оборону України»	45
2.3. Концепція тероборони згідно з Законом України «Про основи національного спротиву»	47
Підсумки	55
РОЗДІЛ 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ	57
Застереження	58
3.1. Алгоритм визначення концепції побудови і застосування тероборони	58
3.2. Принципи, на яких має базуватися територіальна оборона України	60
Підсумки	70

Подяки

Це дослідження було здійснено за допомогою та підтримки багатьох людей. Ми висловлюємо подяку:

- Головнокомандувачу Збройних Сил України Валерію Залужному,
- першому заступнику Секретаря Ради національної безпеки і оборони України у 2015–2021 рр. Михайлу Ковалю,
- заступнику Секретаря Ради національної безпеки і оборони України у 2019–2020 рр. Сергію Кривоносу,
- Командувачу Територіальної оборони Сухопутних військ Збройних Сил України Анатолію Баргилевичу,
- начальнику управління підготовки Командування територіальної оборони Сухопутних військ Збройних Сил України Сергію Собку,
- керівнику Служби з питань мобілізації та територіальної оборони Апарату Ради національної безпеки і оборони Сергію Заболотному,
- начальнику фінансово-економічного управління Командування Сухопутних військ Збройних Сил України Віталію Буселю,
- раднику Командувача Сил спеціальних операцій Збройних Сил України Денису Поданчуку,

а також військовослужбовцям управлінь територіальної оборони оперативних командувань Сухопутних військ, командуванню бригад і батальйонів ТрО, співробітникам Апарату РНБО, представникам робочих груп, що працювали над профільними законопроєктами, Івану Науменку, Максиму Лиманському, Юлії Сіренко, Руслані Величко-Трифонюк, Тарасу Чмуту, Наталії Калмиковій, Андрію Римаруку та всій команді «Повернись живим».

Резюме

Дослідження містить інформацію про історію розвитку і становлення системи територіальної оборони України від моменту набуття нею незалежності до сьогодні. Також вивчено альтернативні концепції подальшого розвитку тероборони, актуальні станом на першу половину 2021 року. В якості рекомендацій представлено універсальний алгоритм визначення актуальних та перспективних завдань для тероборони, а також розроблено перелік принципів, дотримання яких, на думку авторів, дасть змогу стати їй більш дієздатною.

У межах історичного екскурсу досліджено початкові етапи створення тероборони, період бойового застосування її частин і кілька спроб реформування системи ТрО.

Крім того, вивчено та згруповано актуальні проблеми системи ТрО, притаманні їй у 2021 році, головними з яких залишаються:

- низький рівень фінансування та матеріально-технічного забезпечення;
- відсутність фондів (приміщень, територій тощо) та транспорту;
- брак людських ресурсів;
- особливості формування територіального резерву;
- деякі з наслідків адміністративної реформи;
- відсутність сталої системи оповіщення резервістів;
- неефективні процеси і процедури.

Під час вивчення концепцій подальшого розвитку тероборони проаналізовано законопроекти №4504 «Про територіальну оборону України» та №5557 «Про основи національного спротиву», незважаючи на те, що на момент публікації дослідження останній уже було прийнято та підписано Президентом України. Політичні аспекти процесу подання, розгляду та голосування за проектами законів не розглядалися, так само як і не надавалася якісна оцінка жодному з них.

Наданий у рекомендаціях алгоритм відбиває погляд авторів дослідження на спосіб визначення місця тероборони у системі національної безпеки та оборони України включно з порядком формування переліку завдань. У цьому процесі пропонується ґрунтуватися на вивченні дійсних та потенційних загроз, а також здійснювати регулярний їхній перегляд.

Опрацювання Стратегії національної безпеки України та Стратегії воєнної безпеки України, а також вивчення сучасних і майбутніх способів ведення війни Російською Федерацією дало змогу сформулювати принципи, яких доцільно дотримуватися під час розбудови та реформування системи ТрО України:

◆ **Оперативність.**

Для впровадження принципу оперативності органи управління, командування частин (підрозділів) тероборони та окремі їхні військовослужбовці повинні мати змогу приймати автономні рішення та вдаватися до самостійних дій, якщо для цього виникнуть певні передумови (наприклад, у разі дезорганізації функціонування керівної вертикалі Сил ТрО). При цьому визначений рівень автономності має надавати перевагу над ворогом, не створюючи додаткових загроз на місцях.

Також обов'язковими складовими оперативності є швидкий доступ резервів територіальної оборони до індивідуальної штатної зброї та рівень їхньої мобільності, що дасть змогу забезпечити виконання поставлених завдань у найстисліші терміни.

◆ **Ефективний розподіл ресурсів.**

Під час розподілу ресурсів (фінансових, людських, часових тощо) варто акцентувати увагу на підготовці до виконання тих завдань, які дадуть змогу максимально швидко підвищити ефективність системи національної оборони. Робити це доцільно передусім на напрямках завдання ймовірного удару противником у прикордонних зонах (районах) ТрО.

◆ **Відбір.**

Якісний відбір має не лише виконувати функцію відсіювання профнепридатних кандидатів, а й зменшувати вірогідність потрапляння до лав тероборони осіб, які можуть діяти в інтересах інших держав, організацій тощо. Особлива увага в цьому питанні має приділятися прикордонним регіонам і областям, які межують із тимчасово окупованими РФ територіями України.

◆ **Пріоритет якості над кількістю.**

Поступове зменшення населення в Україні та недостатня кількість бажаючих проходити службу у силових структурах не повинні бути причинами відмови органів управління ТрО від пошуку якісних і високомотивованих кадрів.

За таких умов теробороні недоцільно гнатися за кількісними показниками, натомість вона має віддавати перевагу фаховому особовому складу, брак якого можна принаймні частково компенсувати сучасними зразками озброєння, технічними засобами розвідки тощо.

◆ **Пристосованість.**

Система тероборони повинна здійснювати регулярний перегляд актуальних загроз та вивчення майбутніх викликів. На основі цього органи управління ТрО та визначені відповідальні особи мають оновлювати старі та формувати нові завдання для тероборони.

◆ **Гнучкість підготовки.**

Необхідно розуміти важливість врахування географічних, демографічних та низки інших факторів під час розробки не тільки програм підготовки військовослужбовців тероборони, а й штатів і вибору озброєння для відповідних з'єднань, частин та підрозділів ТрО у кожній окремій зоні (районі) ТрО.

◆ **Власний резерв.**

Для якісного функціонування військової складової системи ТрО має бути сформовано окремий територіальний резерв. Наразі належність територіального резерву до оперативного резерву 2-ї черги (ОР-2) нівелює суть тероборони як явища, адже у випадку оголошення мобілізації більшість резервістів та військовозобов'язаних територіального резерву потраплять саме до бойових частин ЗСУ, а не в частини ТрО.

◆ **Усунення перешкод.**

Завдяки реалізації цього принципу має бути усунуто штучні перешкоди на шляху бажаючих проходити службу в резерві тероборони. Країна та армія повинні бути зацікавлені у залученні нових кадрів до територіальної оборони, тому всі витрати та незручності, пов'язані з процесом залучення людей на службу в ТрО, мають лягати саме на ЗСУ, а не на кандидатів. Інакше люди отримують негативний досвід взаємодії з армією ще до початку служби.

◆ **Уніфікація, сумісність та сучасність.**

Структуру тероборони має бути уніфіковано так, щоб дозволити усім її суб'єктам взаємодіяти ефективно. Маються на увазі не тільки встановлення меж зон відповідальності їхніх командувань та управлінь, а й стандарти, канали та алгоритми обміну інформацією.

Також тероборона повинна бути сумісною не тільки з іншими силовими структурами і військовими формуваннями в межах України, а й мати змогу підтримувати координацію і взаємодію зі збройними силами країн — членів НАТО.

◆ **Безпечність для народу України та бездоганність репутації.**

В умовах коли передбачається використання частин (підрозділів) тероборони для забезпечення громадської безпеки і порядку, варто унеможливити їхнє застосування проти демократичних акцій протесту та мирних мітингувальників. Армія має найбільший рівень довіри серед населення і в жодному разі не має вступати у конфлікт із ним.

Підходи, запропоновані в наведеному вище алгоритмі, разом із дотриманням зазначених принципів можуть допомогти побудувати систему територіальної оборони України, яка буде готова до своєчасного реагування на кризи і виклики.

Список скорочень

АТО	Антитерористична операція
бТрО	батальйон територіальної оборони
ВРУ	Верховна Рада України
ГК ЗСУ	Головнокомандувач Збройних Сил України
ГШ ЗСУ	Генеральний штаб Збройних Сил України
ДРГ	диверсійно-розвідувальні групи
ДФТрГ	добровольчі формування територіальних громад
ЗСУ	Збройні Сили України
КТрО	командування територіальної оборони
КМУ	Кабінет Міністрів України
КСВ	командування Сухопутних військ
МОУ	Міністерство оборони України
МВК/РВК/ОВК	міський/районний/обласний військовий комісаріат
НЗФ	незаконні збройні формування
ОДА	обласна державна адміністрація
ОК	оперативне командування
ООС	Операція об'єднаних сил
ППД	пункт постійної дислокації (військової частини)
РДА	районна державна адміністрація
РНБО	Рада національної безпеки і оборони
ТГ	територіальна громада
ТрО	територіальна оборона
ТЦК та СП	територіальний центр комплектування та соціальної підтримки

Вступ

Актуальність

В епоху сучасних воєнних конфліктів європейські країни приділяють усе більше уваги побудові дієвих систем територіальної оборони. Попри відмінність структур і підходів, основною метою цих систем є підвищення рівня обороноздатності держав і безпеки їхнього населення.

Унормовано територіальну оборону України було першою редакцією Закону України «Про оборону України» від 06 грудня 1991 року.¹ Проте перевірити її на міцність довелося лише під час активної фази збройної агресії Російської Федерації у 2014 році.

Через обмежену боєздатність регулярних військ Збройних Сил України та недостатню чисельність особового складу (навіть попри початок мобілізаційних заходів) частини та підрозділи ТрО відіграли роль військ резерву — були укомплектовані на місцях і відправлені до зони бойових дій.

Узагальнення досвіду їхнього застосування суттєво змінило бачення місця військовослужбовців тероборони у воєнних конфліктах та дало поштовх до реформування системи ТрО.

Сьогодні військово-політичне керівництво України вбачає у територіальній обороні дещо більше, ніж звичайну військову складову, і готується до нового ґрунтового етапу перегляду її задач та структури.

Саме тому перед Україною постала необхідність розробки та прийняття окремого закону, який стане новою основою правового регулювання сучасної тероборони.

Це дослідження є спробою вивчення еволюційного шляху територіальної оборони України, її сучасного стану, розгляду особливостей різних концепцій побудови ТрО в Україні, а також узагальнення базових принципів побудови системи ТрО крізь призму актуальних воєнних і нетрадиційних загроз для України.

Мета дослідження

Вивчити досвід функціонування територіальної оборони в Україні, розглянути альтернативні концепції її подальшого розвитку, актуальні на початок 2021 року, та сформулювати принципи, яких необхідно дотримуватися під час реформування системи ТрО.

¹ Стаття 17 Закону України «Про оборону України», перша редакція: bit.ly/3bOo98j.

Обмеження дослідження

У цьому дослідженні акцент зроблено на військовій складовій територіальної оборони, а саме, на з'єднаннях, частинах, підрозділах тероборони та відповідних органах військового управління задля вивчення особливостей їхньої структури, формування, комплектування, підпорядкування та застосування. При цьому увага не зосереджується на ролі інших складових сектору безпеки й оборони та їхніх функціональних обов'язках.

Значну увагу до військової складової ТрО зумовлено тим, що вона відіграє провідну роль у виконанні завдань тероборони і саме довкола неї точилися найгарячіші дискусії через розбіжності щодо альтернативних концепцій розвитку ТрО.

Методологія та процедури дослідження

Під час роботи над дослідженням було використано якісні методи. Цей процес умовно можна розділити на дві частини — кабінетну та польову.

Кабінетна частина дослідження передбачала огляд матеріалів ЗМІ, роботу з нормативно-правовою базою, вивчення досвіду побудови системи територіальної оборони за кордоном, огляд українських та закордонних наукових праць.

Було розглянуто такі нормативно-правові акти, як Закони України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про Національну гвардію України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про Національну поліцію», «Про державну прикордонну службу України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеве самоврядування в Україні», рішення РНБО «Про Стратегію національної безпеки України», «Про Стратегію воєнної безпеки України» та низку інших документів.

Також було розглянуто низку робочих документів, які передували поданим до Верховної Ради України законопроектам №4504 «Про територіальну оборону України» та №5557 «Про основи національного спротиву» та вивчено відповідні законопроекти. Розглянуто висновки, зауваження та пропозиції комітетів ВРУ, Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ, міністерств та відомств, які були долучені до роботи над проектами законів, а також інші супровідні документи.

Під час роботи над формуванням принципів, яких потрібно дотримуватися при реформуванні системи ТрО, вивчено досвід Польщі, Литви, Естонії, Ізраїлю та Швеції, а також актуальні та перспективні способи ведення бойових дій противником.

Польова частина передбачала проведення низки експертних інтерв'ю із посадовими особами Апарату РНБО, Командувачем територіальної оборони Сухопутних військ ЗСУ, а також представниками управлінь територіальної оборони Оперативних командувань, окремих бригад і батальйонів ТрО Сухопутних військ ЗСУ. Крім цього, було проведено інтерв'ю із представниками робочих груп, які розробляли законопроекти №4504 та №5557.

Структура дослідження

У **Розділі 1** описано історію розвитку територіальної оборони України та її поточний стан, включно з актуальними проблемами.

У **Розділі 2** представлено концепції побудови системи територіальної оборони відповідно до законопроекту №4504 «Про територіальну оборону України» та прийнятого Верховною Радою України закону «Про основи національного спротиву».

У **Розділі 3** у форматі рекомендацій надано алгоритм визначення місця ТрО у системі національної безпеки та оборони України, а також сформовано принципи, на яких має ґрунтуватися система територіальної оборони в майбутньому.



Розділ 1

Територіальна оборона України



Застереження

У цьому розділі описано основні етапи становлення та реформування територіальної оборони України, досвід бойового застосування частин та підрозділів ТрО під час відсічі збройній агресії РФ на Сході України та їхній поточний стан. При цьому увагу сконцентровано насамперед на діючій моделі тероборони, її структурі, завданнях та системі підпорядкування. Також у розділі узагальнено актуальну проблематику військової складової територіальної оборони.²

1.1 Історія створення та розвитку територіальної оборони України

Тероборона України в період 1991–2013 років

Територіальна оборона сучасної України юридично виникла в рік проголошення незалежності. Тоді у першій редакції Закону України «Про оборону України» (від 6 грудня 1991 року) територіальну оборону було описано всього двома абзацами статті 17,³ в яких декларувалося її створення: «...з метою прикриття, оборони та захисту державного кордону, морського узбережжя, острівних зон, важливих об'єктів і комунікацій від нападу агресора, боротьби з його десантами та диверсійними групами, підтримання режиму воєнного стану».

Важливо зазначити, що на той час функціонування тероборони передбачалося і в мирний час, у взаємодії з Національною гвардією України першого формування.

У редакції Закону від 21 листопада 1994 року згадку про діяльність територіальної оборони у мирний час було вилучено з тексту.⁴

Починаючи з 2000 року, територіальній обороні було присвячено статтю 18 того самого ЗУ «Про оборону України».⁵ Також відтоді в законі унормували термін «особливий період», під час якого власне і передбачалося функціонування тероборони.

Після цього зазначений Закон зазнав ще понад двох десятків редакцій, проте кардинальних змін у розрізі нормування територіальної оборони не відбулося.

Загалом у той період тероборона, по суті, існувала виключно «на папері», а відповідні навчальні заходи (збори, вишколи тощо) фактично не проводилися або були несистемними та не мали суттєвого результату.

² Тут і далі під військовою складовою тероборони слід розуміти саме з'єднання, частини та підрозділи Військ/Сил ТрО, а також відповідні органи військового управління.

³ Стаття 17 Закону України «Про оборону України», перша редакція: bit.ly/3b0o98j.

⁴ Стаття 17 Закону України «Про оборону України», редакція від 21.11.1994 р.: bit.ly/3yJwCnc.

⁵ Стаття 18 Закону України «Про оборону України», редакція від 17.11.2000 р.: bit.ly/3fBXoXi.

Отже, станом на другу половину 2013 року система ТрО України:

- нормувалася:
 - ▶ статтею 18 Закону України «Про оборону України» (редакція від 01.07.2013 р.);⁶
 - ▶ Положенням про територіальну оборону України (затверджено Указом Президента України №471/2013 від 02.09.2013 р.);⁷
- перебувала під безпосереднім керівництвом начальника Генерального штабу — Головнокомандувача Збройних Сил України;
- могла функціонувати тільки в особливий період.⁸

Тероборона України в умовах початку російської агресії

Необхідність масштабного застосування частин (підрозділів) тероборони виникла з початком збройної агресії РФ проти України.

Перша хвиля мобілізації показала, що навіть після доукомплектування кадрованих військових частин (підрозділів) ЗСУ, їхніх сил та засобів виявилось недостатньо для симетричного реагування на постійно зростаючі загрози на Сході та Півдні України.

Тому, через обставинку, що склалася, 30 квітня 2014 року в. о. Президента України Олександр Турчинов заявив про початок створення в кожній області України батальйонів територіальної оборони,⁹ а вже 4 травня Генеральним штабом було введено в дію плани тероборони.¹⁰

За словами співробітників військових комісаріатів, попри майже повну відсутність практичних заходів із призову військовозобов'язаних та резервістів на збори, до війни все ж відпрацьовувалися штабні навчання та тренування за цим напрямом. Теоретичний досвід, набутий під час зазначених заходів, відіграв значну роль на перших етапах війни та дав змогу досить швидко сформувати батальйони ТрО по всій території України.

Загалом у 2014 році задля відсічі збройній агресії РФ було сформовано:¹¹

- 32 батальйони ТрО;
- 1 управління експериментальної бригади ТрО.

⁶ Стаття 18 Закону України «Про оборону України», редакція від 01.07.2013 р.: bit.ly/34zIryG.

⁷ Указ Президента України №471/2013 від 02.09.2013 р., дск: bit.ly/2RQADpy.

⁸ 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: bit.ly/3yXS6vn.

⁹ Виступ в. о. Президента України, Голови Верховної Ради України Олександра Турчинова під час наради з головами обласних державних адміністрацій (архів): bit.ly/3uJbEBV.

¹⁰ Генштаб ЗСУ інформує щодо батальйонів територіальної оборони (архів): bit.ly/3fZNNZm.

¹¹ Прес-конференція «Територіальна оборона України. Поточний стан і перспективи розвитку» (7:50): bit.ly/34PCde5.

1 управління бригади територіальної оборони

32 батальйони територіальної оборони

Рис. 1. Військові частини ТрО України станом на 2014 рік

Комплектувалися вони переважно добровольцями,¹² іншими мобілізованими громадянами України та військовослужбовцями контрактної служби (зазвичай як виняток).

Також на початку війни законодавство визначало такі завдання для тероборони:¹³

- охорона та захист державного кордону;
- забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил);
- охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій;
- боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями;
- підтримання правового режиму воєнного стану.

Незважаючи на це, більшість із утворених батальйонів взяли безпосередню участь у бойових діях на Сході України, зокрема в боях за Іловайськ та Дебальцеве. Отже, фактично, батальйони ТрО відіграли роль звичайного військового резерву.

У червні 2014 року було прийнято офіційне рішення про оперативне підпорядкування усіх бТрО, залучених до ведення бойових дій, керівництву Антитерористичної операції.¹⁴

Згодом, із роз'яснення Начальника Генерального штабу — Головнокомандувача Збройних Сил України, стало відомо, що в 2014 році батальйони ТрО було направлено на Донбас згідно з Положенням про територіальну оборону України,¹⁵ відповідно до якого частини та підрозділи ТрО могли застосовуватися як поза районами, так і безпосередньо в районах ведення бойових дій.¹⁶

¹² У цьому випадку під терміном «добровольці» розуміються особи, які за власною ініціативою з'явилися у військові комісаріати по всій країні і висловили бажання проходити службу в ЗСУ.

¹³ Стаття 18 Закону України «Про оборону України», редакція від 02.03.2014 р.: bit.ly/3zs0uoo.

¹⁴ Батальйони ТрО будуть підпорядковані керівництву АТО, — Михайло Коваль: bit.ly/3z1dQ12.

¹⁵ Указ Президента України №471/2013, дск: bit.ly/3z8huQt.

¹⁶ Керівник Генштабу дав роз'яснення щодо залучення військових частин ТрО до виконання завдань у зоні АТО: bit.ly/2S9jjfp.

Керівна вертикаль територіальної оборони влітку 2014 року виглядала так:

- безпосереднє керівництво теробороною в Україні здійснював начальник Генерального штабу — Головнокомандувач ЗСУ;
- керівництво теробороною у військово-сухопутних зонах (смугах відповідальності оперативних командувань¹⁷ Сухопутних військ) здійснювали командувачі військ відповідних ОК;
- керівництво теробороною у межах зон¹⁸ територіальної оборони здійснювали голови обласних державних адміністрацій, які під час особливого періоду ставали головами рад оборони областей;
- заходи з формування, комплектування та забезпечення бТрО матеріально-технічними засобами, озброєнням і військовою технікою було покладено на обласні військові комісаріати за рахунок коштів обласних бюджетів та місцевих благодійників.¹⁹

Крім відповідної статті ЗУ «Про оборону України» та Положення про територіальну оборону України, формування та функціонування територіальної оборони на той момент нормувалося також Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про часткову мобілізацію» №1126-VII від 17 березня 2014 року.

Реорганізація

Починаючи з кінця 2014 року, батальйони територіальної оборони було реорганізовано в окремі мотопіхотні батальйони. Окрім зміни штатів, їх було знято з забезпечення військових комісаріатів та підпорядковано існуючим бригадам ЗСУ, а також включено до складу новостворених бригад.

Зокрема, наприкінці 2014 — на початку 2015 років на основі колишніх батальйонів ТрО було створено чотири нових з'єднання:

- 56 окрема мотопіхотна бригада (Маріуполь, Донецька обл.);
- 57 окрема мотопіхотна бригада (Нова Каховка, Херсонська обл.);
- 58 окрема мотопіхотна бригада (Конотоп, Сумська обл.);
- 59 окрема мотопіхотна бригада (Гайсин, Вінницька обл.).

До кожної з цих бригад увійшло по три окремих мотопіхотних батальйони. Інші батальйони було підпорядковано різним механізованим, гірсько-штурмовим, танковим та артилерійським бригадам.

Винятками стали 5-й бТрО «Прикарпаття» та 40-й бТрО «Кривбас», які було розформовано в першій половині 2015 року.^{20, 21}

¹⁷ З 2013 року в Україні тривав процес реорганізації армійських корпусів на оперативні командування. Так, влітку 2014 року юридично було створено два оперативні командування, а у 2015 році було ліквідовано ще один корпус, після чого сформували ще два оперативні командування.

¹⁸ Межі зон територіальної оборони збігалися з межами областей та міст за спеціальним статусом.

¹⁹ В областях створюються батальйони територіальної оборони: bit.ly/3glfr2S.

²⁰ Батальйон «Прикарпаття» розформували: bit.ly/3g21c4k.

²¹ Героїчний залізний батальйон «Кривбас» розформовано: bit.ly/3g3Ze3s.

Цією реорганізацією можна охарактеризувати кінець етапу бойового застосування частин територіальної оборони старого зразка. Після цього почалися перші спроби створення нової системи територіальної оборони.

Тероборона України в період з 2015 до 2017 року

Переформування частин тероборони старого зразка на мотопіхотні батальйони призвело до утворення вакууму у системі ТрО, тому відразу виникла необхідність у її реформуванні.

Як результат, структура бойових частин (підрозділів) тероборони в той період так само спиралася на мережу військових комісаріатів і виглядала так:

- на базі обласних військових комісаріатів (далі — ОВК) створювалися окремі стрілецькі батальйони — всього до 23 батальйонів;
- на базі міських та районних військових комісаріатів (далі — МК та РК відповідно) створювалися загони територіальної оборони, зазвичай від 2 до 5 загонів²² — усього до 1000 загонів;²³
- у штатах ОВК, МК та РК були передбачені роти охорони — всього до 550 рот.



Рис. 2. Військові частини (підрозділи) ТрО України в період з 2015 до 2017 рр.

²² Структура військ територіальної оборони ЗС України (2015 рік): bit.ly/3coFwwS.

²³ Варто зазначити, що типовий загін ТрО зразка 2015–2017 років був не більше, ніж сукупністю стрілецьких взводів.

У зазначений період окремі стрілецькі батальйони і роти охорони комісаріатів розглядалися як складові системи ТрО. Проте фактично передбачалося, що замість батальйонів ТрО основними бойовими частинами (підрозділами) мали стати саме загони оборони. При цьому загони існували лише номінально і не наповнювалися особовим складом.²⁴

Визначені завдання територіальної оборони в той період жодним чином не змінилися. Загальна вертикаль підпорядкування залишилася аналогічною тій, що існувала в 2014 році.

Однак варто зазначити, що у вказаний період було розроблено та затверджено керівні документи, які і на початок 2021 року продовжували унормовувати функціонування системи ТрО на державному та місцевому рівнях, а саме:

- Положення про територіальну оборону України, затверджене указом Президента України від 23 вересня 2016 року №406/2016 дск;²⁵
- Тимчасову настанову з територіальної оборони (частина I), затверджену наказом начальника Генерального штабу ЗСУ від 1 березня 2017 року №04;
- Тимчасову настанову з територіальної оборони (частина II), затверджену наказом начальника Генерального штабу ЗСУ від 30 серпня 2017 року №305 дск;
- Програму підготовки з питань організації роботи штабу зони (району) територіальної оборони, затверджену командувачем Сухопутних військ ЗСУ.

Отже, попри те, що система ТрО в період 2015–2017 років суттєвих змін не зазнала, розробка вищезазначених документів заклала основу для наступного етапу її реформування.

1.2 Поточний стан територіальної оборони України

Тероборона України в період з 2018 до 2020 року

З огляду на ситуацію, що склалася у 2015–2017 рр., і Начальник генерального штабу, і командування Сухопутних військ визнавали неефективність існуючої на той момент системи тероборони. Загони ТрО та окремі стрілецькі батальйони не мали кадрового особового складу та резервістів взагалі — був лише умовно приписний склад військовозобов'язаних, якими передбачалося комплектувати такі загони у разі необхідності. Тобто основні бойові компоненти ТрО існували

²⁴ Прес-конференція «Територіальна оборона України. Поточний стан і перспективи розвитку» (8:58): bit.ly/2TdaKjG.

²⁵ Указ Президента України від 23 вересня 2016 року №406/2016 (для службового користування): bit.ly/3wriKMI.

лише «на папері».²⁶ Водночас були виявлені недоліки керування, пов'язані з великою кількістю загонів, особливо в умовах відсутності бойового та матеріального забезпечення.²⁷

Саме тому виникла необхідність пошуку нової моделі бойової складової ТрО. Так було вирішено на основі загонів ТрО знову сформувати батальйони ТрО та **об'єднати їх у окремі бригади територіальної оборони.**

Командування Сухопутних військ отримало завдання про відхід від поняття «загонів ТрО» ще навесні 2017 року, а перше заняття з представниками військових комісаріатів щодо порядку формування та підготовки бригад тероборони відбулося наприкінці 2017 року.^{28, 29}

Після цього військове керівництво наказало організувати експериментальні навчальні заходи, щоб відпрацювати створення першої в Україні бригади тероборони з практичним залученням резервістів та військовозобов'язаних. Їх було проведено в червні 2018 року на території Чернігівської області під назвою «Північна фортеця — 2018».³⁰ Під час навчання було здійснено спробу формування 119-ї окремої бригади територіальної оборони та виконання її підрозділами відповідних завдань. За результатами бригадного навчання було виявлено певний перелік проблем. Проте експеримент було визнано вдалим. На основі цього ухвалили рішення про формування бригад ТрО по всій країні.³¹

Загалом протягом 2018 року створено 25 окремих бригад територіальної оборони³² і проведено аналогічні бригадні навчання в Харківській, Сумській та Херсонській областях. Крім того, в усіх оперативних командуваннях відбулися організаційно-методичні збори з кадровими офіцерами управлінь новостворених бригад.³³

У 2019 і 2020 роках тривали навчальні та організаційні заходи з резервістами й кадровими військовослужбовцями штабів бригад і батальйонів у їхньому складі.

Також під час стратегічного командно-штабного навчання «Об'єднані зусилля — 2020» було відпрацьовано розгортання системи територіальної оборони України за безпосередньої участі понад 7000³⁴ резервістів та військовозобов'язаних, основну кількість яких було залучено на Херсонщині, Чернігівщині, Сумщині та Харківщині. Навчання з органами управління та особовим складом бригад територіальної оборони відбулися по всій території України.

Крім навчань, у 2020 році відбулися й інші важливі процеси, які мали безпосередній вплив на функціонування та структуру системи територіальної оборони:

²⁶ Про територіальну оборону — з перших рук: генерал-майор Баргилевич: bit.ly/2WYZFEN.

²⁷ Чернігівщина береться тренувати резервістів і створює бригаду тероборони: bit.ly/3cBxGQD.

²⁸ Про територіальну оборону — з перших рук: генерал-майор Баргилевич: bit.ly/2WYZFEN.

²⁹ У Києві відбулись заняття з порядку підготовки формування бригади ТрО: bit.ly/3vdS54I.

³⁰ Північна фортеця 2018. Як українці вчать захищати свій регіон: bit.ly/35hFgvz.

³¹ Про територіальну оборону — з перших рук. Генерал-майор Баргилевич: bit.ly/3gdEPc3.

³² Бригади ТрО було створено в кожній області та місті Київ. Бригади в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь не створювалися через їхню окупацію Російською Федерацією.

³³ Офіцери бригад тероборони вчать планувати бойові дії: bit.ly/3zhxks9.

³⁴ «Об'єднані зусилля — 2020». Відповідь на загрози: bit.ly/2Tp7wtu.

◆ **Створення командування ТрО у складі Сухопутних військ ЗСУ.**

Початок функціонування профільного командування став важливим кроком до розбудови повноцінної військової вертикалі тероборони України, хоч і його підпорядкованість командуванню СВ передбачало певні обмеження, зокрема і щодо фінансування.

Детальніше про притаманну діючій системі ТрО проблематику див. частину «Актуальні проблеми».

◆ **Реформування адміністративно-територіального устрою.**

З метою оптимізації та розподілу повноважень органів влади районного рівня Верховна Рада України в липні 2020 року прийняла Постанову «Про утворення та ліквідацію районів».³⁵ У результаті, замість існуючих 490 адміністративних районів було утворено 136, 119 з яких перебуває на підконтрольній уряду території.^{36, 37}

На практиці укрупнення районів може зіграти на користь структури тероборони, яку почали розбудовувати з 2018 року, адже тепер райони відповідальності батальйонів бригад ТрО можна буде чітко зіставити з адміністративними межами районів.

Детальніше про поточну структуру системи тероборони та бригад ТрО див. частину «Тероборона України станом на 2021 рік».

Таким чином, у період з 2018 до 2020 рр. було здійснено перехід на бригадну структуру військ ТрО та закладено основу діючої системи тероборони України.

Тероборона України станом на 2021 рік³⁸

Загальні риси територіальної оборони України на сьогодні:³⁹

- тероборона є «системою загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період» (зокрема, під час дії правового режиму воєнного стану),⁴⁰ задіяння тероборони в мирний час не передбачається;⁴¹

³⁵ Постанова «Про утворення та ліквідацію районів»: bit.ly/3whjBzx.

³⁶ Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів): bit.ly/3gvy6JH.

³⁷ На території АР Крим після деокупації передбачено 10 районів і ще 7 районів перебувають на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей.

³⁸ Відповідно до п. 1 Прикінцевих та перехідних положень ЗУ «Про основи національного спротиву», він набирає чинності з дня опублікування, але вводиться в дію лише з 1 січня 2022 року. Це означає, що всі зміни, прописані у законі, в 2021 році не відбудуться. Тому в цій частині тексту йтиметься про актуальний стан речей та проблематику без урахування положень нового закону.

³⁹ Тут і надалі — події, явища та стани, поєднані зі словами «сучасна», «поточна», «наразі» тощо, вважати такими, що відбулися або мали місце в першій половині 2021 року. Так само і звичайну згадку подій, явищ та станів без позначення періоду часу сприймати як таку, що відбулася в першій половині 2021 року, якщо не зазначено іншого.

⁴⁰ Стаття 18 Закону України «Про оборону України», редакція від 23.04.2021 р.: bit.ly/2SAR7Ce.

⁴¹ Проте органи влади та суб'єкти ТрО у мирний час мають функціонувати відповідно до існуючих НПА, зокрема здійснювати планування та заходи з підготовки до тероборони.

- визначені завдання тероборони:⁴²
 - ▶ охорона та захист державного кордону;
 - ▶ забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил);
 - ▶ охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій;
 - ▶ боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями;
 - ▶ підтримання правового режиму воєнного стану.
- безпосереднє керівництво теробороною здійснює Головнокомандувач ЗСУ;⁴³
- структура тероборони спирається на адміністративно-територіальний устрій України;
- у складі командування Сухопутних військ ЗСУ є командування територіальної оборони України;
- основними бойовими одиницями військової складової тероборони є окремі бригади ТрО.

Структурний поділ тероборони України

Поточний структурний поділ територіальної оборони України є доволі простим — уся територія України поділена на **зони** та **райони територіальної оборони**, які збігаються з адміністративним поділом держави:

- Зони ТрО — відповідають межах областей та міст зі спеціальним статусом. На початок 2021 року існує 25 зон ТрО, з яких 24 сформовано в усіх областях України та одну в місті Київ.
- Райони ТрО — відповідають межах районів цих областей та міст зі спеціальним статусом.

Наявна структура тероборони в Україні передбачає функціонування таких керівних вертикалей:

- військової;
- цивільно-військової.

⁴² Стаття 18 Закону України «Про оборону України», редакція від 23.04.2021 р.: bit.ly/2SAR7Ce.

⁴³ Стаття 18 Закону України «Про оборону України», редакція від 23.04.2021 р.: bit.ly/2SAR7Ce.

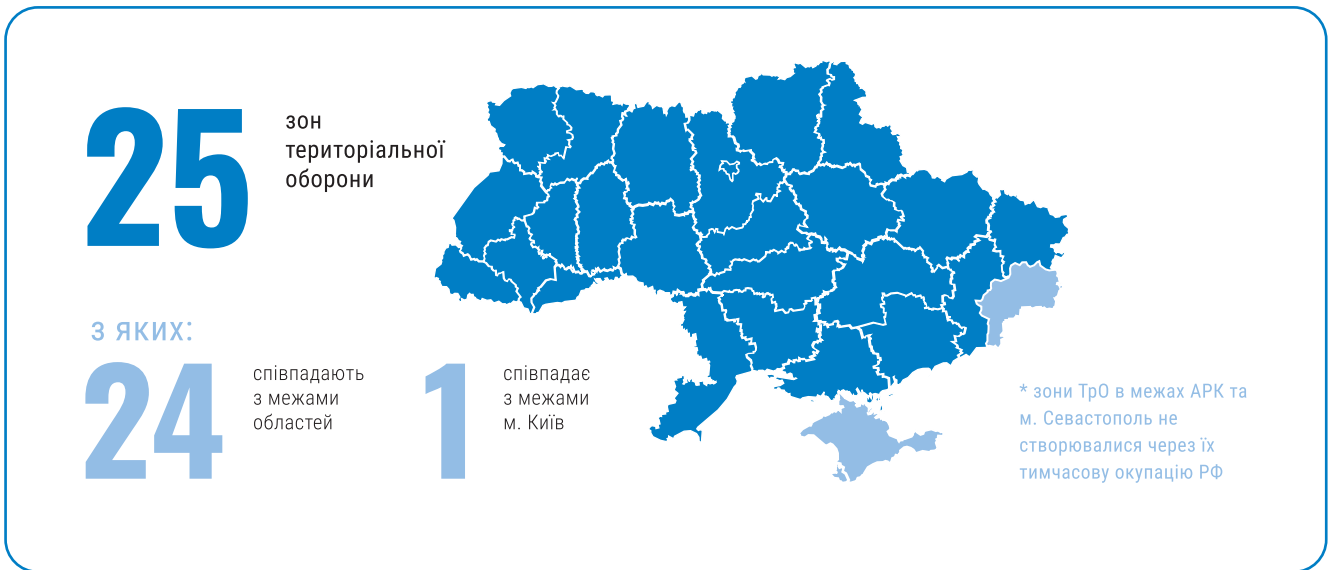


Рис. 3. Поділ України на зони територіальної оборони

Військова вертикаль

Військова керівна вертикаль територіальної оборони України діє на загальнодержавному рівні та виглядає так:

- Головнокомандувач ЗСУ (через Генеральний штаб ЗСУ);
- командування Сухопутних військ;
- командування територіальної оборони КСВ;
- оперативні командування СВ (через управління ТрО у їх складі) — чотири командування;⁴⁴
- окремі бригади ТрО (у складі оперативних командувань) — 25 бригад, по одній у кожній зоні ТрО;
- окремі батальйони ТрО зі складу відповідних бригад — по 6 батальйонів у бригаді.

Також військовою складовою тероборони досі вважаються окремі стрілецькі батальйони та роти охорони, формування яких передбачається з 2015 року на базі військових комісаріатів (територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки). Всього номінально існує 23 батальйони та 547 рот. При цьому такі батальйони формуються за окремим штатом, а роти — у складі ВК (ТЦК та СП).

Командування територіальної оборони КСВ комплектується військовослужбовцями військової служби за контрактом. Управління бойових частин ТрО також заповнюються кадровими військовослужбовцями. Решту штату частин (підрозділів) ТрО передбачається укомплектовувати резервістами⁴⁵ та військовозобов'язаними.

⁴⁴ Оперативні командування «Північ», «Південь», «Захід» та «Схід».

⁴⁵ Під терміном «резервісти» маються на увазі особи, які підписали контракт на проходження служби в резерві конкретно в бригадах ТрО або ж які перебувають на обліку та зараховані до оперативного резерву другої черги (ОР-2).

25

бригад
територіальної
оборони

23

стрілецькі
батальйони

547

рот охорони
військових
комісаріатів

існують лише номінально

Рис. 4. Військові частини (підрозділи) територіальної оборони України станом на першу половину 2021 року

Наразі загальна чисельність постійного особового складу, яка передбачена в усіх структурах тероборони, становить 580 кадрових військовослужбовців.⁴⁶

Усього ж за штатом передбачено:

- у складі 25 бригад ТрО — близько 80 тис. осіб;⁴⁷
- у складі 23 стрілецьких батальйонів — близько 11 тис. осіб;⁴⁸
- у складі 547 рот охорони — близько 66 тис. осіб.⁴⁹

Загалом — близько 157 тис. осіб, з яких 77 тис. передбачено в частинах (підрозділах), яких фактично не існує.

Виходячи з цього, в 2021 році йшлося про можливу ліквідацію окремих стрілецьких батальйонів і рот охорони, оскільки укомплектувати таку кількість посад надзвичайно важко, а сама необхідність у створенні таких частин (підрозділів) фактично відпадає у разі розгортання бригад ТрО.

⁴⁶ Про територіальну оборону — з перших рук. Генерал-майор Баргилевич: bit.ly/3gdEPc3.

⁴⁷ Про війська територіальної оборони України та хто може стати резервістом: bit.ly/3yQFPJd.

⁴⁸ Структура військ територіальної оборони ЗС України: bit.ly/38OpKZY.

⁴⁹ Структура військ територіальної оборони ЗС України: bit.ly/38OpKZY.

Щодо окремих бригад тероборони, то здебільшого відсутнє розуміння того, чим вони є за своєю суттю. Такі з'єднання відрізняються від класичних бойових бригад та бригад корпусу резерву, адже мають іншу структуру та відмінні завдання.

Бригади ТрО не призначено для ведення загальновійськового бою і в межах виконання завдань із тероборони їхнього застосування у повному складі не передбачено. Тобто не існує такого сценарію, коли вся бригада ТрО збирається в одному місці (районі) і у повному складі організовує оборону або ж здійснює наступальні/контрнаступальні дії.

Головна концепція застосування таких бригад полягає у розміщенні її батальйонів у районних центрах області. Штаби бригад розміщуються в обласних центрах. Таким чином, відповідні частини (підрозділи) бригади ТрО розміщено по всій території області, і виконувати завдання з тероборони вони мають у відведених районах.

Варто пам'ятати, що після укрупнення районів у межах чергового етапу адмінреформи загальна їхня кількість зменшилася більш ніж утричі, і тепер штат бригад потребує адаптації під новий адміністративний поділ.

На сьогодні в кожній області розміщується бригада ТрО, але логічний принцип «один район — один батальйон ТрО» поки не запроваджено.

Детальніше про наслідки укрупнення районів для структури тероборони див. частину «Актуальні проблеми».

Штати бригад та батальйонів ТрО наразі є типовими та фіксованими.

Окрема бригада ТрО містить шість окремих батальйонів, кожен із яких має у своєму складі **по чотири стрілецькі роти**. Водночас у бригаді є рота контрдиверсійної боротьби, мінометна батарея та підрозділи забезпечення, в батальйоні — розвідувальний взвод та підрозділи забезпечення.⁵⁰

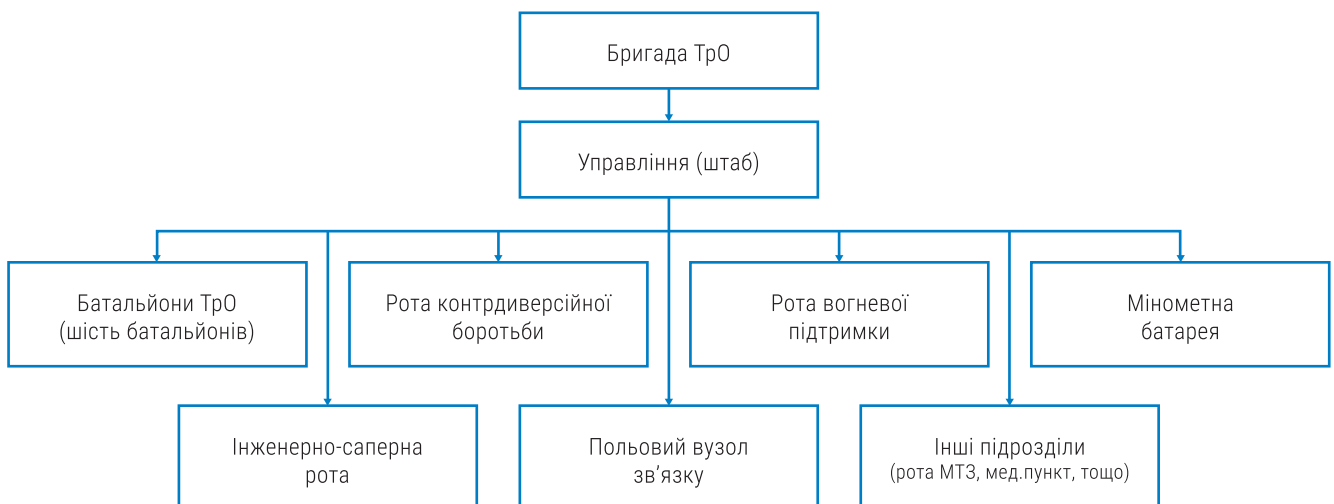


Рис. 5. Типовий штат окремої бригади ТрО

⁵⁰ Чим обіцяли озброїти територіальну оборону України?: bit.ly/3BMtfN4.

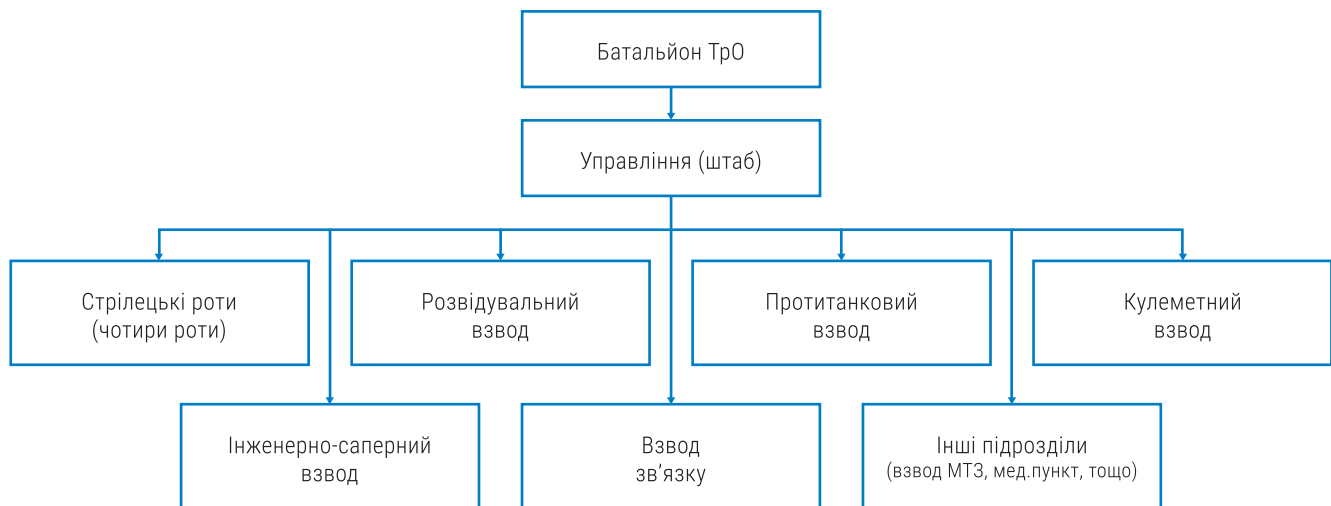


Рис. 6. Типовий штат окремого батальйону ТрО (зі складу окремої бригади ТрО)

Частини (підрозділи) бригади ТрО є кадрованими. На практиці це означає, що в мирний час діють лише штаби підрозділів та з'єднань. Фондами, на яких зараз переважно розміщуються бригади та батальйони ТрО, є приміщення військових комісаріатів (територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки). Тобто бригада ТрО в мирний час фактично займає кілька кабінетів.

Підпорядкування з'єднань ТрО за військовою вертикаллю має певні особливості. У мирний час бригади з їхніми частинами (підрозділами) підпорядковуються військовим комісаріатам (територіальним центрам комплектування та соціальної підтримки). У разі настання особливого періоду, введення правового режиму воєнного стану та/або після введення в дію планів територіальної оборони ВК (ТЦК та СП) формують і укомплектовують бригади ТрО, після чого їх передають під безпосереднє керівництво відповідному оперативному командуванню. Час від моменту оповіщення резервістів до комплектування бригади ТрО та початку виконання нею завдань за призначенням (термін готовності бригади ТрО) має становити **до 30 діб**.⁵¹

Утім, через наведені вище особливості розміщення, передбачену чисельність організаційного ядра, поточний стан фінансування тощо бригади ТрО не можуть здійснювати якісну підготовку та повноцінно виконувати завдання за призначенням.

Детальніше про притаманну діючій системі ТрО проблематику див. частину «Актуальні проблеми».

⁵¹ Оперативне командування «Північ» (публікація у Facebook): bit.ly/3DUtdEH.

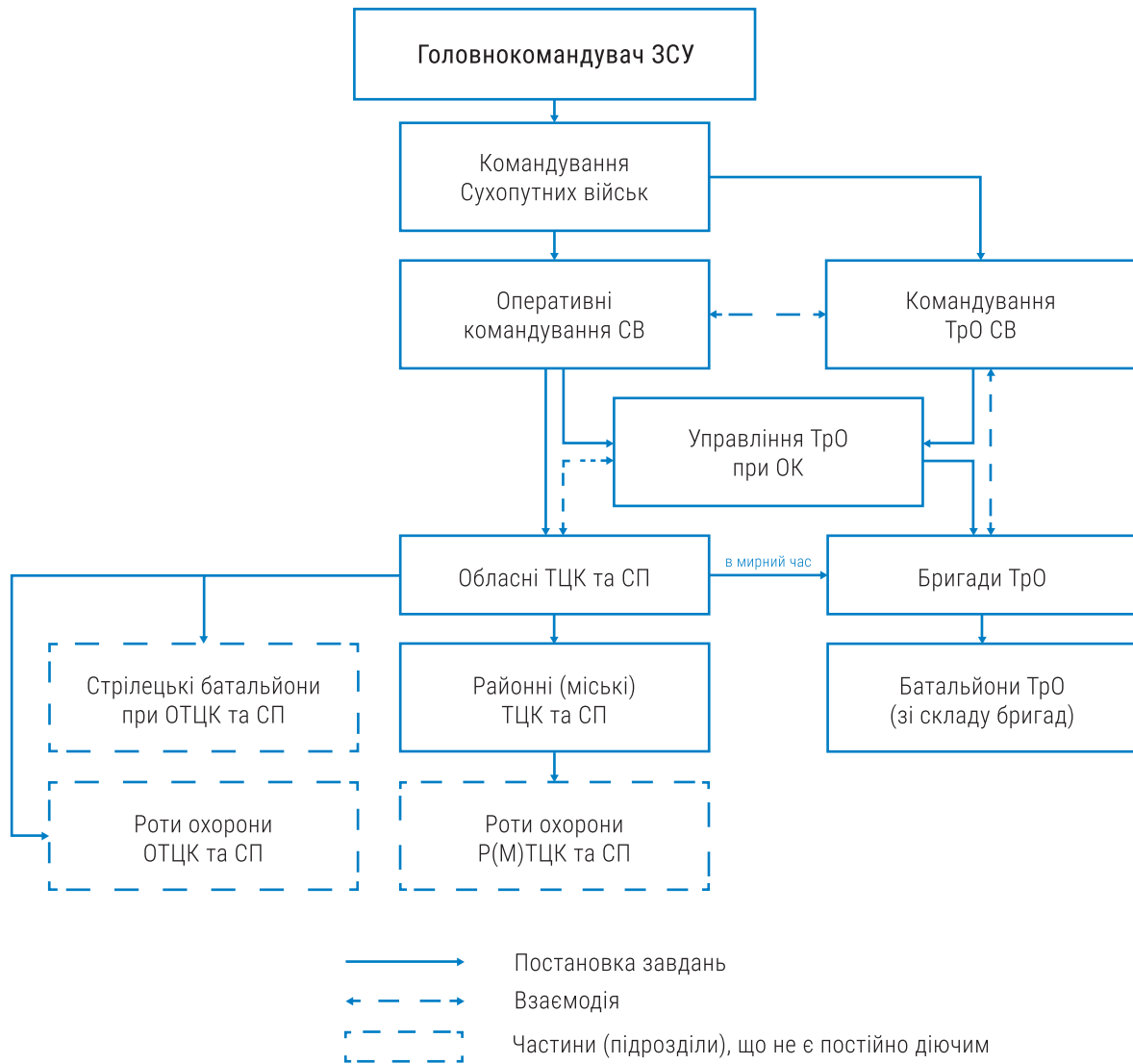


Рис. 7. Військова вертикаль територіальної оборони України станом на першу половину 2021 року

На початок 2021 року застосування з'єднань, частин і підрозділів тероборони поза зонами їхньої відповідальності та їхнє залучення до зони бойових дій чинними нормативно-правовими актами не передбачалося.

Цивільно-військова вертикаль

Цивільно-військова керівна вертикаль є розгалуженою і спирається на місцеві органи державної влади по всій території України. Така вертикаль допомагає організувати на місцях міжвідомчу співпрацю та координацію взаємодії органів державної влади, ЗСУ, інших військових формувань, правоохоронних органів, служб та відомств, задіяних у сфері тероборони (ДПСУ, ДСНС, Національної поліції, Національної гвардії, ДССТ, СБУ тощо).

Як уже було згадано вище, основою поділу системи ТрО України є зони та райони тероборони. Елементи цивільно-військової вертикалі на місцях виглядають так:

- **На рівні зони територіальної оборони** (області чи міста зі спеціальним статусом) вертикаль складається з:
 - ▶ керівника зони ТрО, яким є голова обласної державної адміністрації чи голова міської державної адміністрації;
 - ▶ начальника штабу зони ТрО, яким є військовий комісар обласного ТЦК та СП.
- **На рівні району територіальної оборони** (району) вертикаль складається з:
 - ▶ керівника району ТрО, яким є голова районної державної адміністрації;
 - ▶ начальника штабу району ТрО, яким є військовий комісар районного ТЦК та СП.

Отже, управління всією системою тероборони на рівні області (зони ТрО) здійснює голова ОДА. Тобто цивільна особа є відповідальною за тероборону області. Військові частини ТрО хоч і є ключовими її компонентами, але не єдиними. Аналогічно і для адмінрайонів областей (районів ТрО).

Штаби зон (районів) ТрО наразі **не є постійно діючими** і повноцінно функціонують за призначенням лише під час дії правового режиму воєнного стану, після введення в дію планів тероборони та під час навчань. На практиці такі штаби є колегіальними органами, які поєднують посадових осіб різних суб'єктів тероборони в тих чи інших адміністративно-територіальних одиницях, а саме, представників з'єднань та частин ТрО, об'єднань Національної гвардії України, регіональних управлінь ДПСУ, управлінь ДСНС, Нацполіції тощо. Завдяки роботі цих штабів суб'єкти тероборони здійснюють співпрацю та розробляють колективні рішення в інтересах тероборони.

За таких умов основну організаційну роботу покладено на начальників штабів зон (районів) ТрО.

Детальніше про недоліки цивільно-військової вертикалі тероборони див. частину «Актуальні проблеми».

Узагальнюючи, варто ще раз наголосити, що з урахуванням існуючих паралельних вертикалей управління бригади ТрО та їхні частини (підрозділи) підпорядковуються:

- за військовою вертикаллю:
 - ▶ у мирний час (до розгортання) — військовим комісаріатам (територіальним центрам комплектування та соціальної підтримки);
 - ▶ в особливий період, зокрема під час дії правового режиму воєнного стану та/або введення планів тероборони (після розгортання) — оперативним командуванням СВ (через управління ТрО ОК) та далі командуванню територіальної оборони;
- за цивільно-військовою вертикаллю (після розгортання):
 - ▶ штабам відповідної зони (району) територіальної оборони.

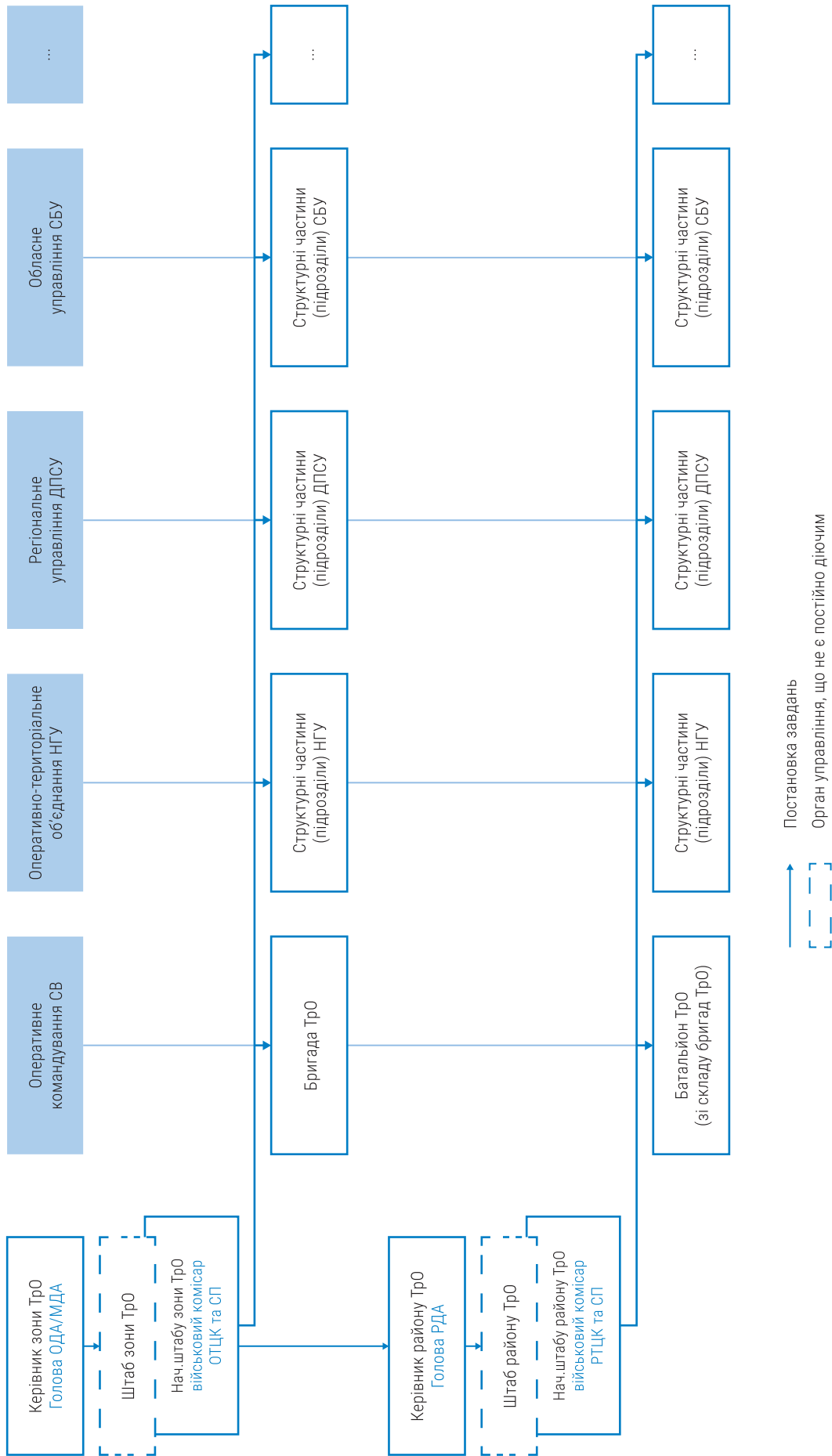


Рис. 8. Цивільно-військова вертикаль територіальної оборони України (на місцях) станом на першу половину 2021 року

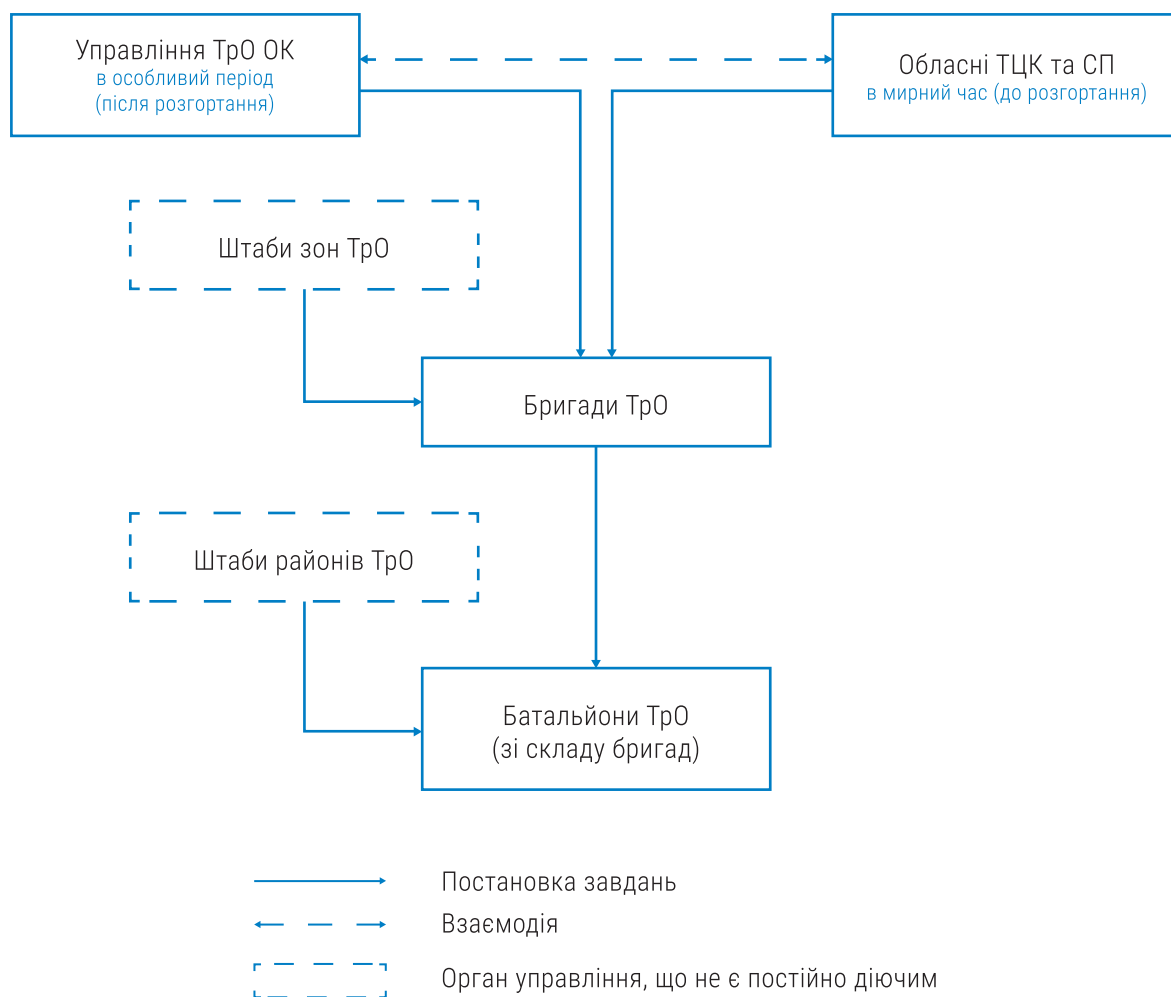


Рис. 9. Порядок підпорядкування з'єднань та частин ТрО України станом на першу половину 2021 року

Штатне озброєння та військова техніка частин (підрозділів) ТрО

Слід наголосити, що детальної інформації про штатне озброєння та військову техніку частин (підрозділів) ТрО у вільному доступі немає. Попри це, загальне уявлення про їхній перелік можна скласти за результатами вивчення опублікованих у мережі фото- та відеоматеріалів із навчань тероборони, а також із уривків інших публікацій.

З моменту створення бригад територіальної оборони перелік штатного озброєння дещо змінився порівняно з озброєнням загонів тероборони у 2015–2017 роках — вони мали в штаті лише стрілецьку зброю (ПМ, АК тощо) та гранатомети РПГ-7, які згодом зі штатів прибрали.⁵²

Наразі в окремих бригадах ТрО передбачено не тільки широкий спектр стрілецького озброєння, а й інші види засобів ураження (протитанкові, зенітні, зенітно-ракетні тощо).

⁵² Чим обіцяли озброїти територіальну оборону України?: bit.ly/3jSPMBP.

Отже, штатне стрілецьке озброєння частин (підрозділів) ТрО представлено пістолетами Макарова (ПМ) або його альтернативами, автоматами Калашникова (АК-74, АКС-74, АКС-74У та ін.), ручними кулеметами Калашникова (РПК-74), кулеметами Калашникова або кулеметами Калашникова модернізованими (ПК, ПКМ), снайперськими гвинтівками Драгунова (СВД), ручними протитанковими гранатометами (РПГ-7) тощо.⁵³

Також у частинах (підрозділах) тероборони передбачено використання 60 мм мінометів «Камертон» (М60-16)⁵⁴ та ПТРК радянського виробництва «Фагот» (9К111) і «Метис» (9М115). Можливість передати вищезгадані ПТРК до тероборони з'явилася внаслідок переозброєння бойових частин Сухопутних військ ЗСУ на такі сучасні ПТРК українського виробництва, як «Стугна-П» та «Корсар».⁵⁵

Зенітне та зенітно-ракетне озброєння представлено у військах тероборони 23 мм зенітними установками (ЗУ-23-2) та ПЗРК радянського виробництва.

Важливо зауважити, що на практиці штатні кулемети ПК/ПКМ (через відсутність) часто замінюють більш старими зразками озброєння, наприклад, станковими кулеметами Максима (56-П-421)⁵⁶ чи піхотними кулеметами Дегтярьова (56-Р-321).^{57, 58} Те саме стосується й іншого штатного озброєння. Наприклад, замість ЗУ-23-2 у підрозділах тероборони може бути зенітно-кулеметна установка ЗПУ-14,5-1.

У грудні 2020 року тодішній Головнокомандувач ЗСУ Руслан Хомчак оголосив про плани повністю вивести причіпну артилерію із регулярних частин ЗСУ та передати її до бригад ТрО.⁵⁹ За його словами, бойові частини мають повністю перейти на самохідні артилерійські системи, оскільки причіпна артилерія не відповідає вимогам сучасного бою. Наразі на озброєнні ЗСУ перебувають такі зразки причіпної артилерії:

- 100 мм протитанкова гармата МТ-12 «Рапіра» (2А29);
- 122 мм гаубиця Д-30 (2А18);
- 152 мм гармата-гаубиця Д-20 (52-П-546);
- 152 мм гармата «Гіацинт-Б» (2А36);
- 152 мм гаубиця «Мста-Б» (2А65).

Отже, в майбутньому слід очікувати надходження до бригад ТрО саме таких зразків артилерії та, ймовірно, супутньої колісної та гусеничної техніки.

Окремо варто згадати, що внаслідок визначення компанії L3Harris Technologies ключовим постачальником засобів захищеного зв'язку для ЗСУ, радіостанції турецького виробництва Aselsan мають бути передані до бригад ТрО.⁶⁰

⁵³ Чим обіцяли озброїти територіальну оборону України?: bit.ly/3jSPMBP.

⁵⁴ Припиняти дії п'ятої колони і стримувати противника до приходу ЗСУ: bit.ly/3hdsTXZ.

⁵⁵ Бригади тероборони отримають ПТРК і 60 мм міномети: bit.ly/38R8Rhu.

⁵⁶ Чим обіцяли озброїти територіальну оборону України?: bit.ly/3jSPMBP.

⁵⁷ На полігоні в Генічеське пройшли учебні стрільби у батальйона територіальної оборони: bit.ly/2X5FxBi.

⁵⁸ Інтерв'ю бійця Чернігівської 119-ї окремої бригади територіальної оборони: bit.ly/3hdwbdX.

⁵⁹ Причіпну артилерію передадуть територіальній обороні: bit.ly/3BXF0k1.

⁶⁰ Новітні радіостанції для української армії: bit.ly/3hdjib84.

Інформація про штатну військову техніку частин (підрозділів) тероборони у публічних джерелах фактично відсутня. Проте, аналізуючи інформацію, наявну у відкритому доступі, можна припустити, що станом на 2021 рік автомобільна військова техніка в бригадах ТрО або відсутня повністю, або є лише у незначній кількості.⁶¹

Навіть у випадку наявності кількох одиниць такої техніки в бригаді ТрО може йтися, швидше, про такі зразки ВТ, як радіостанції на базі вантажних автомобілів або ж бензовози. Така техніка не призначена для перевезення особового складу.

Наповнювати бригади ТрО військовою технікою планувалося поступово за рахунок її вивільнення з бойових частин ЗСУ (внаслідок закупівлі нових зразків).⁶² Крім цього, в лютому 2021 року командувач Сухопутних військ зауважив, що бригади ТрО можуть бути посилені БТР-60М, які є глибокою модернізацією радянського БТР-60.⁶³ Актуальна інформація щодо комплектування бригад ТрО цими та іншими зразками військової техніки відсутня.

Враховуючи вищезазначене, можна припустити, що на сьогодні комплектування автомобільною технікою частин (підрозділів) ТрО передбачається лише в результаті встановлення військово-транспортного обов'язку (використання цивільних транспортних засобів в інтересах ЗСУ та інших військових формувань на час мобілізації).⁶⁴

Детальніше про наслідки відсутності та/або браку військової техніки в частинах (підрозділах) бригад ТрО див. у частині «Актуальні проблеми».

Заходи з бойової та іншої підготовки

Поточні навчальні заходи, передбачені для резервістів тероборони, умовно можна поділити на такі основні групи:

◆ Збори з резервістами (планові чи позапланові).

Під плановими маються на увазі збори, заздалегідь внесені до планів бойової підготовки, під позаплановими — ті, які відбулися як реагування на загострення суспільно-політичної ситуації або військові маневри противника вздовж державного кордону.

◆ Так звані стрілецькі дні.

Саме стрілецькі дні мали б забезпечити регулярну бойову підготовку резервістів. Такі заняття для резервістів, зокрема з бойовою стрільбою, повинні відбуватися принаймні раз на місяць.⁶⁵

⁶¹ Такі висновки було зроблено в результаті вивчення десятків публічних матеріалів у ЗМІ, на сторінках соціальних мереж оперативних командувань, бригад ТрО тощо (звітування про перебіг навчань ТрО, публічні інтерв'ю з військовослужбовцями тощо).

⁶² Територіальна оборона складатиметься з двох компонентів: bit.ly/3jVRdiZ.

⁶³ Військові протестували БТР «Отаман» та БТР-60М: bit.ly/3l3d4V0.

⁶⁴ Стаття 6 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»: bit.ly/3tx4hOY.

⁶⁵ Для резервістів — один раз на місяць, але ще один раз на місяць для управління з'єднань і частин тероборони (кадрових військовослужбовців).

◆ Навчально-змагальні заходи.

До таких заходів можна віднести, наприклад, змагання на найкращий стрілецький взвод територіальної оборони. Під час подібних змагань відпрацьовуються навички з вогневої, тактичної та інженерної підготовки, а також із тактичної медицини.⁶⁶

Крім цього, з кадровим складом командування, військових з'єднань і частин тероборони проводяться регулярні командно-штабні навчання та тренування згідно з планами бойової підготовки.

Детальніше про недієвість поточної системи підготовки тероборони див. частину «Актуальні проблеми».

Зберігання зброї

Зберігання кадровими військовослужбовцями та резервістами тероборони індивідуальної штатної зброї за місцем проживання наразі не передбачено. Штатне озброєння частин та підрозділів ТрО перебуває у спеціально визначених місцях централізованого зберігання, зазвичай в обласних центрах.

Соціальний статус

На військовослужбовців, які проходять службу за контрактом у командуванні тероборони або у складі організаційного ядра її військових частин, а також на членів їхніх родин, поширюється дія Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», як і на будь-яких інших кадрових військовослужбовців ЗСУ.

Дія цього ж Закону поширюється і на резервістів та військовозобов'язаних, призваних на збори (навчальні, перевірочні, спеціальні), і членів їхніх родин.⁶⁷

Грошове забезпечення для резервістів та військовозобов'язаних здійснюється відповідно до нормативно-правових актів⁶⁸ і станом на січень 2021 року складається з.⁶⁹

◆ Грошової виплати — від 3405 до 4540 грн (за збори).

Резервістам за весь час виконання обов'язків служби у військовому резерві передбачено грошову виплату, розмір якої залежить від військового звання (відповідного коефіцієнта) та прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб станом на 1 січня календарного року.

⁶⁶ В ОК «Північ» визначили найкращий взвод тероборони: bit.ly/2TFdpDp.

⁶⁷ Підпункт 3 п. 1 ст. 3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

⁶⁸ Виплати ґрунтуються на постанові КМУ від 23.11.2006 №1644 та наказі МОУ від 12.03.2007 №80 «Про затвердження Інструкції про умови виплати грошового забезпечення та заохочення військовозобов'язаних та резервістів, грошової виплати резервістам».

⁶⁹ Зріс розмір грошового забезпечення резервістів у 2021 році: bit.ly/3gSXV7W.

- ◆ **Одноразового грошового заохочення — від 1600 до 3100 грн/рік.**

Розмір такого заохочення залежить від військового звання та виплачується тим, хто виконав програму підготовки й не вчиняв правопорушень, пов'язаних із проходженням служби у військовому резерві.

- ◆ **Добових — від 12 до 30 грн/добу (за 30 днів зборів — від 360 до 900 грн).**

Виплачуються за кожний день перебування на зборах, враховуючи час перебування в дорозі від військового комісаріату до місця проведення зборів і назад.

- ◆ **Середнього заробітку — для працевлаштованих, чи прожиткового мінімуму — для безробітних.**

Виплату середнього заробітку військовозобов'язаним та резервістам, призваним на збори, здійснюють підприємства, установи та організації, де вони працюють, з подальшим відшкодуванням цих витрат Міністерством оборони.

Місце роботи, посада та середній заробіток як на основній, так і на сумісних роботах зберігаються на весь період зборів, включаючи час проїзду до місця їхнього проведення і назад.

Актуальні проблеми

Попри те, що триває реформування тероборони на більш функціонально спроможну, з різних причин вона все ще не готова до повноцінного виконання завдань за призначенням. Нижче наведено актуальні проблеми, що не дають змоги теробороні розвиватися та бути ефективною.

Фінансування, забезпечення, фонди, транспорт

Станом на першу половину 2021 року функціонування командування територіальної оборони України було недостатньо унормоване в законодавчому полі. А оскільки новий Закон України «Про основи національного спротиву» набирає чинності лише з 1 січня 2022 року, КТрО до кінця 2021 року все ще не матиме статусу ані виду, ані окремого роду військ (сил), оскільки залишається лише структурним підрозділом КСВ.

Як наслідок, для командування ТрО тривалий час існували певні обмеження, зокрема й щодо отримання цільового фінансування. Так, під час роботи над планами утримання та розвитку ЗСУ, які є складовою оборонного планування, командувача ТрО не було в переліку залучених до цього процесу осіб.⁷⁰

Також у межах бюджетних програм (підпрограм) видатки на тероборону були передбачені як одна зі складових на заходи бойової підготовки Сухопутних військ. Такі умови не давали змоги ефективно здійснювати планування розвитку військової складової тероборони.

Актуальним на 2021 рік законодавством передбачено можливість здійснення видатків із місцевих бюджетів на заходи з територіальної оборони місцевого

⁷⁰ Наказ Міністерства оборони України №46/45 від 19.02.2021 року: bit.ly/2T70ERT.

значення.⁷¹ Однак наразі цього не відбувається або відбувається у недостатньому обсязі передусім через необов'язковий характер таких видатків.

Через брак фінансового ресурсу у військових частинах тероборони відсутнє ста- ле матеріально-технічне забезпечення, що унеможлиблює створення якісної на- вчальної бази для резервістів та військовозобов'язаних. Питання підготовки такої бази часто доводиться перекривати кадровим військовослужбовцям із управлін- ня бригад і батальйонів ТрО власним коштом.

Також, попри те, що військові частини тероборони перебувають у системі забез- печення ЗСУ, **часто в бригадах немає жодного транспортного засобу для пере- везення особового складу.** Це суттєво обмежує можливості з'єднань та частин ТрО щодо виконання планів із бойової підготовки та безпосередньо завдань за призначенням.

Водночас поточна діяльність військової складової тероборони характеризується відсутністю власних фондів для розгортання частин і розміщення особового скла- ду. Як було зазначено вище, наразі управління бригад та батальйонів розміщу- ються лише в одному чи кількох кабінетах на території ТЦК та СП. Тобто інших фондів територіальна оборона немає ні у своїй власності, ні в оренді.

Через це кожного разу напередодні навчань представникам управлінь тероборони при ОК, офіцерам управління бригад і батальйонів ТрО разом із представниками місцевих органів влади доводиться в «ручному режимі» шукати місця розміщення резервістів та військовозобов'язаних. І кожного разу це різні місця. Наприклад, якщо навесні місцева влада може домовитися про використання території пев- ної бази відпочинку для військовослужбовців тероборони, то влітку такі місця за- повнені цивільними громадянами і не можуть розмістити у себе резервістів.

Аналогічна ситуація з транспортуванням військовослужбовців до місць розмі- щення і полігонів. Попри те, що МОУ виділяє паливно-мастильні матеріали, через відсутність транспортних засобів представники управлінь тероборони при ОК та управлінь військових частин ТрО мають домовлятися з місцевою владою або при- ватними підприємствами про надання транспорту у тимчасове користування чи про послуги перевезення.

Це означає, що у разі виникнення реальної необхідності оперативного розгор- тання бригад тероборони людей просто ніде буде зібрати і не буде на чому допра- вити до місць збору та виконання завдань.

Стрілецькі дні

У ситуації, що склалася, проведення стрілецьких днів для резервістів здебільшого відбувається без бойових стрільб зі штатної зброї. На це є кілька причин:

- ◆ **Відсутність транспортних засобів у бригадах та батальйонах тероборони.**

Через відсутність транспорту законним шляхом доправити штатну зброю та набойі із місць зберігання в райони, де розміщуються батальйони ТрО, практично немож- ливо.

⁷¹ П. 17 частини першої ст. 91 Бюджетного кодексу України: bit.ly/3rdxywP.

У деяких випадках, за власною ініціативою представникам управління бригад доводиться брати на себе відповідальність і використовувати для перевезення зброї власні автомобілі, що є порушенням встановленого порядку перевезення зброї і може призвести до відкриття кримінальної справи.

Тобто склалася ситуація, коли передбаченим (законним) шляхом виконати заходи з бойової підготовки складно, а в разі прояву ініціативи задля підвищення ефективності таких дій відповідальні особи мають негативні наслідки для себе. Така система **не створює умов для мотивації** як керівного складу частин тероборони, так і резервістів на місцях. Наслідком цього є набуття негативного досвіду взаємодії із теробороною та його поширення в межах військових частин та поза ними.

Загалом, якість проведення стрілецьких днів залежить здебільшого від ініціативи місцевих резервістів. Люди можуть використовувати власну зареєстровану мисливську зброю та свої набойі.

- ◆ **Відсутність інфраструктури для проведення стрільб на місцях.**

В Україні не існує розгалуженої системи стрільбищ, тирів та полігонів. Тому для стрільб із власної зброї резервістів шукають будь-які безпечні місця — яри, балки, кар'єри або мисливські угіддя.

- ◆ **Відсутність інструкторів.**

За умови, коли організаційне ядро батальйонів ТрО складається з кількох осіб, важко надати особовому складу якісні навички за різними напрямками підготовки. Під час занять у межах проведення стрілецьких днів резервістів мають навчати основам тактики, користуванню засобами зв'язку, топографії, тактичної медицини тощо. Тобто, крім загальновійськової підготовки, потрібно організувати ще й фахову, за різними військово-обліковими спеціальностями.

За відсутності штатних інструкторів цим мають займатися представники управління батальйону. Але вони здебільшого зможуть надати мінімальні (базові) навички лише за деякими зі згаданих тем.

Тому наразі більш-менш якісна підготовка здійснюється лише в тих містах, районах та громадах, де до навчань долучаються досвідчені учасники бойових дій або представники патріотичних громадських організацій, які діють на добровільних засадах.

- ◆ **Незнання, невміння або небажання військовослужбовців управління батальйонів на місцях організувати цей процес.**

Підготовка до проведення стрілецьких днів передбачає певний порядок дій, погоджень, запитів і створення належних умов на місцях. Не всі представники організаційного ядра частин ТрО знають, як це робити. Дехто ж навіть не намагається, бо знає про наявні перешкоди.

Наслідки адміністративної реформи

Укрупнення районів було важливим рішенням з точки зору оптимізації вертикалі державного управління, проте станом на 2021 рік це утворило певний вакуум влади на рівні нових адміністративних одиниць. Через те, що штат окремих бригад ТрО фіксований, кількість батальйонів часто не збігається з кількістю районів

в областях. Це створює незручності під час планування заходів із тероборони та розміщення частин (підрозділів).

Наприклад, у Волинській області після укрупнення залишилось чотири райони, у Львівській — сім.⁷²

Проте більше вплинула на функціонування тероборони ліквідація великої кількості районних військових комісаріатів, які припинили існування після введення нового адміністративного поділу. Особові справи, списки та іншу інформацію не в повному обсязі передано до ТЦК та СП нових (укрупнених) районів.

Це означає, що наразі діючі ТЦК та СП у районах не мають у своєму розпорядженні повних баз резервістів і військовозобов'язаних, що ставить під загрозу не лише можливість комплектування частин тероборони, а й призов військовослужбовців у разі оголошення мобілізації.

Система оповіщення

Наразі не існує функціонуючої системи оперативного оповіщення резервістів та військовозобов'язаних. На практиці, у разі необхідності, один чи кілька офіцерів управління бригади ТрО мають лише один спосіб «швидкого» оповіщення — з власних мобільних телефонів. За підрахунками начальника штабу однієї з бригад ТрО, за 6 годин він встигне зателефонувати не більше 100 особам, за умови, що він не займатиметься іншими справами і в нього на рахунку не закінчатся гроші.

Водночас використання незахищених каналів оповіщення не може гарантувати сталість обміну інформацією через вразливість GSM-зв'язку перед системами (комплексами) РЕБ противника. Також технічні можливості Збройних сил РФ та інших ймовірних противників дають змогу здійснювати розсилку фейкових СМС-повідомлень, що може бути використано в рамках інформаційно-психологічних операцій, зокрема для хибного оповіщення резервістів із метою введення їх в оману. Найбільша загроза таких дій існує у прикордонних районах, а також поруч із лінією розмежування з тимчасово окупованими Росією територіями України.

Територіальний резерв та оперативний резерв другої черги

Чинною постановою КМУ⁷³ затверджено структуру військового резерву людських ресурсів. Територіальний резерв включає резервістів та військовозобов'язаних, якими має бути укомплектовано військові частини (підрозділи) територіальної оборони. Але цей резерв є складовою оперативного резерву другої черги (ОР-2).

На практиці це означає, що у разі оголошення мобілізації з ОР-2 набиратимуть людей, незважаючи на те, чи належать вони до територіального резерву. Тобто у випадку активізації бойових дій насамперед будуть заповнювати штати бойових частин чи частин стратегічного резерву (наприклад, бригад корпусу резерву). Такий порядок речей повністю нівелює ідею територіального резерву.

⁷² Нові райони: bit.ly/3heg4g6.

⁷³ Постанова №607 «Про затвердження структури військового резерву людських ресурсів» від 12 листопада 2014 р.: bit.ly/35Sy4GM.

Брак людських ресурсів та неефективне використання коштів

Наявного організаційного ядра тероборони не вистачає для ефективної роботи з резервістами та підготовки частин (підрозділів) до виконання завдань за призначенням. Водночас частина посад, передбачених для кадрових військовослужбовців тероборони, залишається вакантною.

Також кількість людей, що підписали контракт на проходження військової служби у резерві тероборони (територіальному резерві), наразі є недостатньою для формування критичної маси підготовлених військовослужбовців, які були б закріплені за конкретними посадами, проходили регулярну підготовку та стали б фаховою основою для своїх частин і підрозділів.

Осіб, що стоять на обліку, але не підписали контракт на службу в резерві, важко залучити до кількох навчань поспіль, бо ті на час зборів можуть перебувати в інших містах та регіонах або ж взагалі за межами країни. Також такі особи можуть не отримати або проігнорувати повістку.

Через це на збори доводиться залучати здебільшого нових резервістів та військовозобов'язаних. Отже, на окремо взятих масштабних навчаннях тероборони більшу частину особового складу становлять люди, які потрапили на них уперше і, можливо, востаннє. За таких умов очевидними є низька ефективність заходів із підготовки та, як наслідок, неефективне використання коштів.

Цивільно-військова вертикаль

Як було зазначено вище, під час розгортання штабів зон (районів) тероборони начальниками штабів стають військові комісари відповідних ТЦК та СП.

У разі введення в дію правового режиму воєнного стану або загострення ситуації військові комісари мають насамперед виконувати низку профільних задач, зокрема відповідати за мобілізацію. Тому покладати на них обов'язки начальників штабів зон (районів) тероборони недоречно.⁷⁴

Через це вже неодноразово під час навчань відпрацьовувалася така структура цивільно-військової вертикалі, коли в якості експерименту начальниками штабів зон (районів) ТрО визначали командирів бригад (батальйонів). Це давало змогу розгортати штаби тероборони безпосередньо на базі штабів відповідних з'єднань і частин. У цілому, досвід визнано позитивним.⁷⁵

Однак залишається питання, чи зможе командир бригади керувати підпорядкованими частинами (підрозділами) та одночасно організувати роботу штабу зони ТрО, навіть попри те, що бригада ТрО не потребує такого чіткого злагодження дій її складових, як у типовій бойовій бригаді СВ при наступі чи обороні. Також наразі командири бригад (батальйонів) ТрО не володіють навичками, необхідними для організації міжвідомчої співпраці в рамках функціонування штабів зон (районів) ТрО.

⁷⁴ Про територіальну оборону — з перших рук. Генерал-майор Баргилевич: bit.ly/3gdEPc3.

⁷⁵ Про територіальну оборону — з перших рук. Генерал-майор Баргилевич: bit.ly/3gdEPc3.

Відсутність уніфікації територіального поділу зон відповідальності

Структура територіального поділу зон відповідальності різних військових формувань і правоохоронних органів часто відрізняється. Це призводить до того, що в межі одного оперативного командування СВ може потрапити кілька різних управлінь чи об'єднань інших формувань.

Наприклад, межі відповідальності ОК «Північ»⁷⁶ перетинаються з межами принаймні одного регіонального управління та кількома частинами центрального підпорядкування ДПСУ, а також трьома різними оперативно-територіальними об'єднаннями НГУ.

На рівні окремих зон (районів) ТрО це не створює глобальних проблем, але на рівні оперативних командувань виникає необхідність залучення кількох представників від кожного військового формування та правоохоронного органу замість одного. Через це зростає загальна кількість осіб, залучених до процесу планування й застосування військ (сил) у межах ОК, а також знижується швидкість надходження інформації та прийняття рішень.

Процеси і процедури

Деякі ключові процеси і процедури створюють перешкоди для розвитку та функціонування територіальної оборони. Наприклад, варто розглянути:

- процес підписання контрактів для служби в резерві у складі бригади ТрО;
- звітності з використання коштів.

Наразі система функціонує так, що контракти для осіб рядового та сержантського складу, які претендують на посади в частинах (підрозділах) бригад ТрО, укладають обласні військові комісари, для осіб офіцерського складу до майора включно — командувач відповідного ОК, а для осіб офіцерського складу у званнях підполковник та полковник — командувач СВ.

На прикладі умовного мешканця однієї з територіальних громад, що має за плечима досвід строкової служби, процес підписання контракту з місцевим батальйоном ТрО зараз виглядає так:

- приїхати в районний центр;
- пройти медогляд при районному ТЦК та СП;
- взяти відношення на посаду в управлінні батальйону ТрО;
- поїхати в обласний центр;
- підписати контракт із військовим комісаром ТЦК та СП.

Якщо особа проходила строкову службу ще до набуття сучасною Україною незалежності, вона має скласти військову присягу.

⁷⁶ Включає територію Житомирської, Київської, Полтавської, Сумської, Черкаської, Чернігівської областей та міста Києва.

За словами представників бригад тероборони, багатьох мешканців територіальних громад такий процес підписання контракту не влаштовує, адже він відбирає багато часу та певну кількість ресурсів, адже всі переміщення особи до районного центру, обласного центру та у зворотному напрямку, включно із харчуванням та проживанням (у разі необхідності), відбуваються за власний кошт.⁷⁷

Тобто людина, що виявила бажання підписати контракт резерву, має докласти додаткові зусилля, попри те, що в цьому насамперед має бути зацікавлена держава. Описані вище умови створюють перешкоди на шляху поповнення тероборони людськими ресурсами.

Щодо використання коштів та звітності за їхні витрати варто враховувати реальні умови, в яких діє тероборона, та брати до уваги її особливості.

Наприклад, через відсутність власних фондів для розміщення особового складу під час проведення зборів у взаємодії з місцевими органами влади тимчасово беруться в користування (оренду) будівлі та приміщення інших відомств або підприємств.

Для забезпечення належних умов перебування військовослужбовців у таких місцях часто доводиться здійснювати деякі види робіт (наприклад, ремонт вбиралень або місць прийому їжі). У разі купівлі матеріалів або комплектуючих за кошти, виділені на проведення зборів, потім виникає проблема, оскільки після завершення навчань ці матеріали неможливо забрати з собою.

Через це можуть виникати питання у контролюючих органів, адже гроші було витрачено на купівлю певних речей/об'єктів, але поставити їх у подальшому на облік у військовій частині немає можливості. Контролюючі органи розглядають цей процес як такий, у якому існує можливість вчинення корупційних дій.

Через це відповідальні за розміщення військовослужбовців посадові особи з управлінь ТрО ОК чи бригад ТрО часто стоять перед вибором — використати виділені кошти з користю для людей і потім потенційно отримати проблеми з контролюючими органами, не робити нічого або ж зробити власним коштом.

Така ситуація формує негативне ставлення військовослужбовців і до тероборони, і до армійської системи в цілому.

Слід зазначити, що неефективність процесів та процедур є характерною рисою усієї армійської системи України, а не лише тероборони.

Навчання та програма підготовки

На початку останньої хвилі реформування тероборони було помітно, що навчання носили скоріше «показовий» характер. На першому навчанні з бригадою ТрО «Північна фортеця — 2018» було відпрацьовано певні задачі, характерні для тероборони, але завершилося все батальйонними тактико-спеціальними заняттями та бригадним тактичним навчанням із показовими стрільбами.⁷⁸ Фактично, до бригади ТрО застосували програму підготовки механізованої бригади, відпрацювавши її

⁷⁷ Відстань між деякими районними та обласними центрами України іноді може становити близько 200 км в один бік.

⁷⁸ Північна фортеця — 2018: bit.ly/36gsb6B.

залучення у повному складі, ігноруючи той факт, що такого застосування бригади ТрО не передбачено. У військовому середовищі такі випадки прийнято називати «показухою», оскільки вони не мають практичної користі або ж вона є мінімальною.

Але важливо зазначити, що в останні роки під час навчань усе більше уваги приділяється відпрацюванню саме характерних для тероборони завдань, наприклад, посиленню охорони державного кордону чи охорони об'єктів інфраструктури і будівель місцевих органів влади.^{79, 80} Проте все ще не вистачає підготовки до ведення бойових дій у межах саме тих населених пунктів, де проходять службу військовослужбовці тероборони, а також недостатньо враховуються географічні, демографічні й інші особливості кожного з регіонів.

Підсумки

З моменту завершення періоду застосування частин тероборони в зоні бойових дій, особливо з 2017–2018 років, було зроблено великий обсяг концептуальної та організаційної роботи, навіть попри обмеженість фінансування і брак людських ресурсів.

Однак, враховуючи дійсний стан справ та актуальну проблематику, можна констатувати, що наразі система тероборони не здатна функціонувати повноцінно. Неможливе її оперативне розгортання, не сформовано критичну масу навчених резервістів, які б склали фахову основу бригад ТрО, немає гарантій, що резервісти тероборони в разі загострення ситуації проходилимуть службу саме в частинах (підрозділах) ТрО, не усунуто перешкоди на шляху громадян до служби у резерві бригад ТрО, існуючі процеси і процедури не спонукають кадровий склад частин (підрозділів) тероборони проявляти ініціативу і не дають їм змоги діяти ефективно, що формує негативний досвід взаємодії із системою тероборони і армією у цілому.

Через відсутність фондів та брак фінансування виникає необхідність регулярного вирішення певних задач у «ручному режимі». І якщо представники управління ТрО ОК та бригад ТрО можуть контролювати цю низку питань під час розгортання однієї чи двох бригад, то у разі потреби в масштабному розгортанні тероборони їхніх людських і особистих ресурсів може не вистачити. Це створює загрозу якісному функціонуванню всієї системи тероборони.

Наявні проблеми і недоліки вказують на те, що територіальна оборона України, а особливо її військова складова, для ефективного виконання завдань за призначенням потребує переосмислення, подальшого реформування та нового юридичного підґрунтя.

⁷⁹ Ліквідувати ворога та захищати кордон — у Седневі тривають навчання резервістів тероборони: bit.ly/3y6NEKT.

⁸⁰ Тероборона вчилася вправлятися з терористами: bit.ly/3yaY5wS.



Розділ 2

Майбутнє територіальної оборони України



Застереження

Під час роботи над дослідженням існувало дві альтернативні концепції подальшого реформування територіальної оборони України, які було викладено у відповідних законопроєктах. Навіть попри те, що на момент завершення дослідження один із законопроєктів було прийнято в цілому, в розділі подано основну інформацію про кожен із них.

У розділі не надається оцінка жодній з описаних концепцій, а лише констатуються їхні головні тези. **Політичні аспекти** роботи над законопроєктами **не розглядаються**.

2.1 Контекст

Законопроєкт №4504 «Про територіальну оборону України»⁸¹ (далі — ЗП №4504) був поданий до Верховної Ради 16 грудня 2020 року. 25 травня 2021 року до ВРУ надійшов президентський законопроєкт №5557 «Про основи національного спротиву»⁸² (далі — ЗП №5557), що був визначений як невідкладний. Попри те, що ЗП №5557 охоплював ширше коло питань, основною його складовою усе ж залишалися унормування та регулювання діяльності територіальної оборони України.

9 червня 2021 року відбулося засідання Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки (далі — Комітет), до порядку денного якого було внесено розгляд згаданих вище законопроєктів.

За результатами розгляду ЗП №4504, Комітет рекомендував Верховній Раді відхилити його у першому читанні. Водночас Комітет рекомендував прийняти ЗП №5557 у першому читанні за основу, що і відбулося 29 червня 2021 року, а вже 16 липня 2021 року проєкт закону було прийнято в цілому.

⁸¹ Проєкт Закону «Про територіальну оборону України» №4504 від 16.12.2020 року: bit.ly/3dBuROc.

⁸² Проєкт Закону «Про основи національного спротиву» №5557 від 25.05.2021 року: bit.ly/2SJzmkv.

2.2 Концепція тероборони згідно з законопроектом №4504 «Про територіальну оборону України»

Запропонована законопроектом №4504 концепція тероборони передбачала переосмислення її ролі в системі національної безпеки та оборони України. Було описано зміну керівної вертикалі й порядку підпорядкованості військових частин ТрО, вирішено питання залучення добровольчої складової, розширено перелік завдань тероборони та низку інших моментів, основні з яких розглянуто нижче.

Зміни керівної вертикалі та підпорядкування

Одна з основних цілей, яку ставили перед собою автори проекту закону, — виведення командування ТрО зі складу Сухопутних військ ЗСУ та створення з нього **окремого військового формування — військ ТрО** у системі Міністерства оборони України.

У структурі МОУ також передбачалося **створення Головного цивільно-військового органу** ТрО України, який мав формувати та реалізовувати державну політику з питань тероборони.

Мета зміни підпорядкування — набуття більшої автономності та гнучкості територіальної оборони, які в жорсткій військовій вертикалі є неможливими через її надмірну ієрархізованість та забюрократизованість.

Передбачалося, що командування військ ТрО (включно з самими військами) в мирний час підпорядковуватиметься Міністерству оборони України, а в особливий період (зокрема і під час дії правового режиму воєнного стану) — безпосередньо Головнокомандувачу ЗСУ. Тобто, незважаючи на вектор відокремленості тероборони від армії, у разі необхідності вона мала функціонувати під єдиним керівництвом разом зі ЗСУ.

Виведення військ ТрО в окреме військо формування мало призвести до виведення бригад ТрО з підпорядкування оперативних командувань Сухопутних військ. Це створювало нові виклики для управління з'єднаннями тероборони, адже так прибиралася проміжна ланка у вигляді ОК між бригадами та командуванням військ ТрО. Тобто за таких умов командування мало б безпосередньо керувати всіма 25 бригадами ТрО. Наразі ж управління ТрО при кожному ОК координують по п'ять-вісім бригад.⁸³

Водночас проект закону передбачав формування **загонів територіальної оборони та безпеки територіальних громад** (далі — загони). Вони мали стати окремими підрозділами військ ТрО і формуватися з місцевих мешканців відповідних громад, які долучаються до таких структур добровільно. Загалом планувалося підпорядкувати загони відповідним підрозділам військ ТрО за територіальним принципом.

⁸³ В ОК «Захід» — вісім бригад ТрО, в ОК «Північ» — сім бригад ТрО, в ОК «Південь» та ОК «Схід» — по 5 бригад ТрО.

Застосування військ ТрО

Функціонування частин (підрозділів) військ ТрО поза межами їхньої зони тероборони не визначалось, але допускалось у випадку їхньої передачі в розпорядження Штабу операцій об'єднаних сил у зв'язку з переміщенням зони ведення бойових дій на відповідну зону ТрО.

Виконання завдань із територіальної оборони у районах ведення бойових дій також не передбачалося. У разі створення у військово-сухопутній зоні (районі) угруповання військ (сил, об'єднаних сил), призначеного для операції з відсічі збройній агресії проти України, виконання завдань територіальної оборони України в межах зони відповідальності такого угруповання мало припинятися.

Функції військ територіальної оборони

Через розширення переліку завдань тероборони в цілому функції військових частин тероборони в тексті законопроекту доповнено зокрема і такими, які передбачають застосування частин (підрозділів) військ ТрО для виконання небойових задач:

- організація та здійснення евакуаційних заходів;
- участь у ліквідації наслідків бойових дій (наприклад, аварій або руйнувань, зумовлених застосуванням засобів ураження);
- проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт під час ліквідації наслідків аварій та катастроф;
- забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності в інтересах підготовки держави до оборони;
- участь в інформаційній протидії та пропаганді;
- участь у національно-патріотичному вихованні громадян тощо.

Такі функції додали для створення законодавчого підґрунтя і подальшого оперативного залучення частин (підрозділів) військ ТрО до реагування на надзвичайні ситуації техногенного (вибухи на складах озброєння, аварії на заводах) чи природного (повені, пожежі, зсуви) характеру, що фактично перетворює тероборону на гнучкий інструмент кризового реагування.

Особливості цивільно-військової вертикалі

Структурний поділ усієї території України на зони (райони) ТрО аналогічний тому, який є зараз.⁸⁴ Однак, на відміну від наявної моделі тероборони, законопроектом №4504 передбачалося, що штаби зон (районів) ТрО мали стати **постійно діючими** цивільно-військовими органами з організації, координації та управління територіальною обороною України на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Посади керівників штабів зон (районів) ТрО планувалося закріпити за заступниками голів ОДА/РДА з питань ТрО.

⁸⁴ Зони ТрО відповідають межах областей та міст зі спеціальним статусом, райони ТрО — межах районів цих областей і міст зі спеціальним статусом.

Чисельність військ ТрО

Важливою особливістю законопроекту №4504 стало те, що через запропоновану систему підпорядкування військ ТрО їхня чисельність не мала включатися до чисельності ЗСУ.

Гранична кількість кадрових військовослужбовців військ ТрО України та працівників, що уклали трудовий договір, становила до 10 000 осіб. Водночас чисельність резервістів та військовозобов'язаних, що перебувають у територіальному резерві, не мала перевищувати 390 000 осіб.

Особливості фінансування

Законопроект не містив конкретики щодо принципів фінансування тероборони, проте автори та ініціатори цієї концепції неодноразово озвучували свою думку в засобах масової інформації — 3% від бюджету МОУ та по 3% від місцевих бюджетів на відповідні частини (підрозділи) військ ТрО.⁸⁵

2.3 Концепція тероборони згідно з Законом України «Про основи національного спротиву»

29 липня 2021 року Президент України урочисто підписав Закон України «Про основи національного спротиву». Його зміст є дещо ширшим, і, на відміну від ЗП №4504, він унормовує не тільки питання тероборони, а й національного спротиву загалом.

Отже, складовими національного спротиву визначено:

- територіальну оборону;
- рух опору;
- підготовку громадян України до національного спротиву.

Слід зазначити, що основну частину закону приділено унормуванню організації та функціонування територіальної оборони. Зокрема, увагу акцентовано на співпраці тероборони та Сил спеціальних операцій ЗСУ в межах діяльності руху опору.

Рух опору є системою воєнних, інформаційних та спеціальних заходів. Він функціонує тільки на тимчасово окупованих (непідконтрольних) територіях України і має на меті відновлення державного суверенітету і територіальної цілісності.

Підготовка громадян України до національного спротиву фактично є сукупністю заходів, що проводяться з метою формування патріотичної свідомості та набуття громадянами знань і навичок, необхідних для захисту України.

⁸⁵ Територіальна оборона України. Краще як у Польщі чи як в Естонії?: bit.ly/3dPbrff.

Далі йдеться безпосередньо про затверджену в Законі України «Про основи національного спротиву» концепцію територіальної оборони України.

Зміни керівної вертикалі та підпорядкування

Згідно з положеннями закону, існуюче командування ТрО виводиться зі складу Сухопутних військ, а на його основі має бути створено **окремий рід сил — Сили територіальної оборони ЗСУ**. Тобто Сили ТрО залишатимуться в армійській керівній вертикалі і безпосередньо підпорядковуватимуться Головнокомандувачу ЗСУ. Діяльність Сил ТрО передбачено як у мирний час, так і в особливий період.

До структури Сил територіальної оборони ЗСУ належать:

- командування Сил ТрО ЗСУ;
- регіональні органи військового управління Сил ТрО ЗСУ;
- бригади Сил ТрО ЗСУ;
- батальйони зі складу бригад Сил ТрО ЗСУ;
- добровольчі формування територіальних громад (опосередковано).

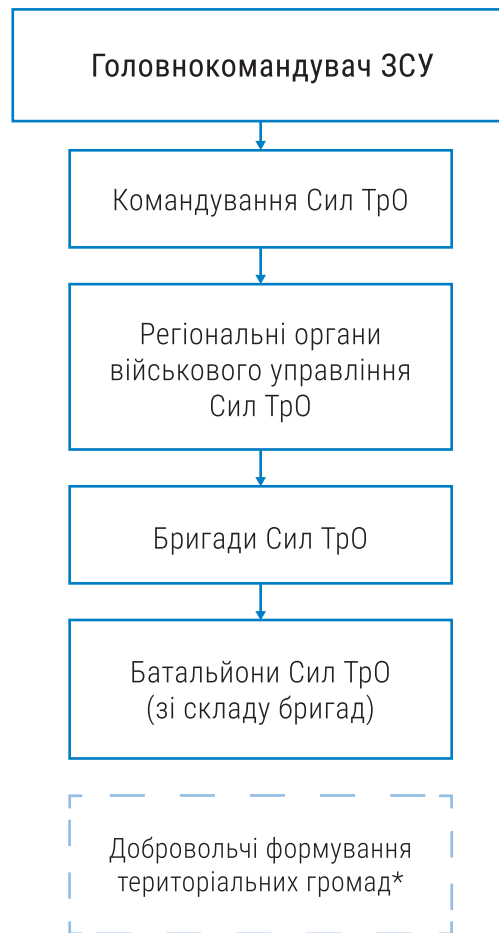
У цій структурі регіональні органи військового управління Сил ТрО фактично мають замінити управління ТрО оперативних командувань Сухопутних військ. Ідея полягає у тому, щоб діючі управління ТрО вивести зі складу ОК та на їхній основі створити регіональні органи військового управління Сил ТрО, за необхідності наростивши їхній штат. Головна мета такого кроку — забезпечити сталість управління з'єднаннями, частинами та підрозділами Сил ТрО в межах однієї військово-сухопутної зони.⁸⁶

Закон передбачає механізм взаємодії з добровольцями, які мають діяти в інтересах тероборони. Такі формування називаються **добровольчими формуваннями територіальних громад**, які залучаються до територіальної оборони (далі — добровольчі формування). Ці формування належать до військово-цивільної складової тероборони, але, попри це, їхня діяльність здійснюється під безпосереднім керівництвом командирів військових частин Сил ТрО за територіальним принципом. Забезпечення членів добровольчих формувань індивідуальною штатною зброєю та боєприпасами до неї здійснюється в загальній системі забезпечення Збройних Сил України. Для приєднання до добровольчих формувань передбачено підписання «контракту добровольця тероборони».

Важливо, що добровольчі формування, як і частини (підрозділи) Сил ТрО, під час відсічі збройній агресії проти України можуть залучатися до виконання окремих завдань руху опору на тимчасово окупованих (непідконтрольних) територіях. Тобто особовий склад Сил ТрО та добровольчих формувань за певних обставин розглядається як резервна складова руху опору.

Про формування окремих стрілецьких батальйонів і рот охорони при ТЦК та СП, принаймні у структурі тероборони, не йдеться.

⁸⁶ Наразі офіцери управлінь ТрО ОК регулярно залучаються до участі в ООС у складі відповідних оперативно-тактичних угруповань, що не дає їм змоги стабільно займатися своїми профільними задачами.



* підпорядковуються відповідним в/ч ТрО за територіальним принципом, але відносяться до військово-цивільної складової

Рис. 10. Військова вертикаль територіальної оборони України відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву»

Принципи формування та розміщення з'єднань, частин та підрозділів Сил ТрО

Структурний поділ територіальної оборони України на зони (райони) ТрО відповідає діючому і визначає такий принцип розміщення військових частин (підрозділів) Сил ТрО ЗСУ:

- ◆ **Бригади Сил ТрО створюються в кожній зоні ТрО та додатково у кожному місті з населенням понад 900 тисяч.**

За даними Державної служби статистики, на 1 січня 2021 року в Україні п'ять міст має населення більше зазначеного рівня — Київ, Харків, Одеса, Дніпро та Донецьк.⁸⁷ При цьому Київ і так є окремою зоною ТрО (як місто зі спеціальним статусом), а Донецьк тимчасово окупований російськими окупаційними військами.

⁸⁷ Статистичний збірник, 2021 рік: bit.ly/3nffWko.

Це означає, що, крім уже сформованих 25 бригад ТрО, має бути створено ще **три бригади** у Харкові, Одесі та Дніпрі. Тобто на території відповідних областей має бути створено по дві бригади Сил ТрО — одну на область і одну безпосередньо в обласному центрі. За цією логікою, в Україні має бути **28 бригад ТрО**.

- ◆ **Батальйони Сил ТрО створюються в кожному районі ТрО і додатково в кожному адміністративному центрі області.**

Наприклад, у Чернігівській області після адміністративної реформи залишилося 5 укрупнених районів. Це означає, що у чернігівській бригаді Сил ТрО має бути створено 5 батальйонів у районах та 1 в обласному центрі — всього 6 батальйонів.

Керуючись таким принципом формування з'єднань та частин ТрО, можна прогнозувати, що загальна **кількість батальйонів ТрО в Україні становитиме 170 одиниць**.⁸⁸

Також передбачено можливість формування додаткових військових частин (підрозділів) Сил ТрО в зонах територіальної оборони, населення яких перевищує 2,4 млн мешканців. За даними Державної служби статистики України, населення чотирьох зон ТрО перевищує вищезазначений показник: Дніпропетровська — 3,14 млн осіб, Львівська — 2,5 млн осіб, Харківська — 2,63 млн осіб, Київ — 2,96 млн осіб.⁸⁹ Отже, додаткові підрозділи можуть формуватися саме у цих зонах ТрО. Дуже близькими є показники населення в Одеській області (2,37 млн осіб), а тимчасова окупація частини Донецької області не дає змоги провести точний підрахунок її населення на підконтрольних уряду України територіях.⁹⁰

Застосування Сил ТрО

Виконання завдань територіальної оборони передбачено **поза районами ведення воєнних (бойових) дій**.⁹¹ Попри це, у визначених законом завданнях тероборони передбачено певну діяльність частин (підрозділів) Сил ТрО поблизу та **в межах зон/районів** надзвичайних ситуацій та/або **ведення воєнних (бойових) дій**. Тобто вищезазначені положення потребують уточнення.

Водночас частини (підрозділи) Сил ТрО за рішенням Головнокомандувача ЗСУ можуть залучатися до виконання завдань тероборони **поза межами своєї зони ТрО** з метою нарощування сил і засобів для стабілізації обстановки у відповідних зонах.

Це означає, що за певних обставин умовний батальйон Сил ТрО з Львівщини можуть перекинути для виконання завдань у Херсонській області. Принаймні гіпотетично таку можливість передбачено Законом.

⁸⁸ 119 адмінрайонів, підконтрольних уряду України, 20 адмінцентрів областей (за винятком Києва, Харкова, Дніпра та Одеси) та 31 район міст із населенням понад 900 тис. (Київ, Харків, Дніпро та Одеса) за умови, що в кожному районі таких міст буде створено окремий батальйон.

⁸⁹ Статистичний збірник, 2021 рік: bit.ly/3nffWko.

⁹⁰ Загальне населення Донецької області наразі оцінюється у 4,10 млн осіб.

⁹¹ Райони воєнних (бойових) дій — це певні території, визначені наказом Головнокомандувача ЗСУ, де ведуться або можуть вестися бойові дії.

Розгортання тероборони по всій Україні чи в окремих її місцевостях відбувається після введення в дію планів територіальної оборони. Відповідні рішення приймаються РНБО та вводяться в дію указом Президента України.

Виконання завдань тероборони припиняється в межах зон (районів) ТрО у разі розгортання на їхній території угруповань військ (сил) або угруповань об'єднаних сил, призначених для ведення воєнних (бойових) дій із відсічі збройній агресії проти України.

У такому випадку сили та засоби територіальної оборони, що діяли в межах цих зон (районів), *«можуть передаватися в підпорядкування командувачу (командиру) угруповання військ (сил) або/чи угруповання об'єднаних сил»*.⁹²

Завдання Територіальної оборони України

У законі розширено перелік завдань для тероборони загалом, але оскільки провідна роль в організації та виконанні завдань територіальної оборони належить саме Силам територіальної оборони, можна сказати, що виконання цих завдань передусім буде закріплено саме за ними. Одними з нових завдань є:

- участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій;
- участь у підготовці громадян України до національного спротиву;
- участь у здійсненні заходів щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій;
- участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та протидію інформаційним операціям агресора (противника) тощо.

Отже, законом «Про основи національного спротиву» передбачено залучення військових частин Сил ТрО, зокрема і для виконання небойових задач.

Особливості військово-цивільної вертикалі

Військово-цивільна складова залишається схожою на ту, що існує в Україні станом на 2021 рік, але передбачено, що штаби зон (районів) ТрО мають стати **постійно діючими** органами управління територіальною обороною в межах відповідної адміністративної одиниці. Водночас, керівниками штабів зон (районів) ТрО визначено відповідних командирів бригад (батальйонів) Сил ТрО.

Саме таку схему вже було кілька разів відпрацьовано під час зборів діючих бригад ТрО. У разі, коли чітко буде впроваджено принцип «один район — один батальйон», реалізувати такий підхід буде набагато легше, ніж зараз.

⁹² Стаття 21 Закону України «Про основи національного спротиву».

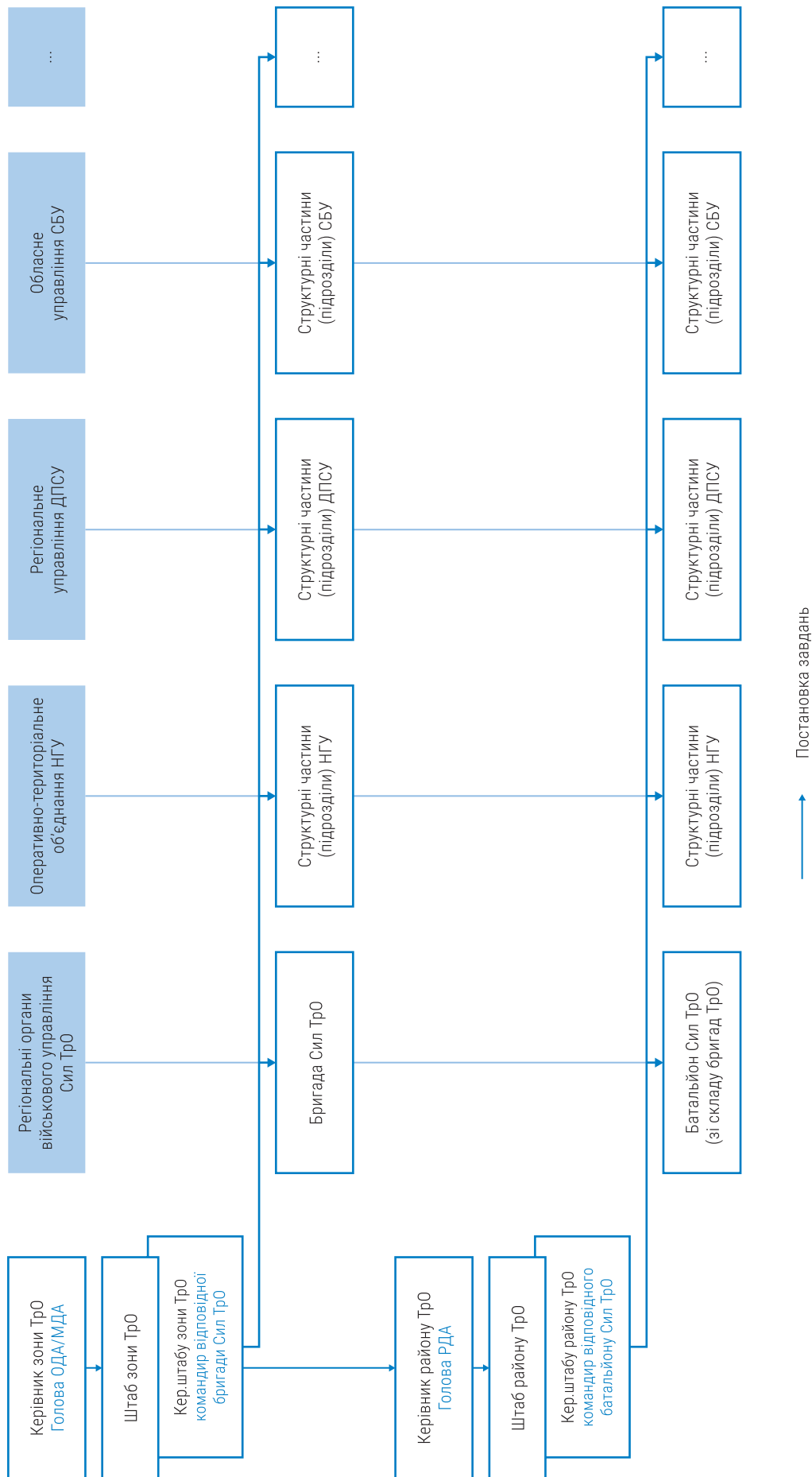


Рис. 11. Військово-цивільна вертикаль територіальної оборони України відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву»

Чисельність Сил ТрО

Разом із ЗП №5557 до Верховної Ради було подано ще один президентський законопроект під номером 5558. Він мав на меті внесення змін до ЗУ «Про чисельність Збройних Сил України» щодо збільшення чисельності Збройних Сил України у зв'язку із прийняттям ЗУ «Про основи національного спротиву».⁹³ Тобто ЗП №5558 є невід'ємною частиною проекту закону «Про основи національного спротиву». Законопроект №5558 також було прийнято в цілому 16 липня 2021 року і підписано Президентом України.

Отже, загальну чисельність ЗСУ збільшено на 11 тис. військовослужбовців, з яких:

- 10 тис. військовослужбовців — для створення дієздатного організаційного ядра Сил ТрО;
- 1 тис. військовослужбовців — для посилення ССО.

Станом на першу
половину 2021 року

580 осіб

3 01 січня 2022 року
(згідно зі змінами внесеними
до ЗУ "Про чисельність ЗСУ")

10.000 осіб

Рис. 12. Передбачена чисельність організаційного (кадрового) ядра органів управління та військових частин ТрО України

Точну штатну чисельність з'єднань, частин та підрозділів Сил ТрО порахувати складно через різну кількість батальйонів у бригадах, потенційно різні штати батальйонів, можливі додаткові частини (підрозділи) у зонах ТрО з великою чисельністю населення та через абсолютно різні штати добровольчих формувань територіальних громад.

⁹³ Проект Закону про внесення зміни до статті 1 Закону України «Про чисельність Збройних Сил України» щодо збільшення чисельності Збройних Сил України у зв'язку із прийняттям Закону України «Про основи національного спротиву»: bit.ly/3wrS39T.

За таких умов можна лише припустити, що, відповідно до структури, передбаченої Законом України «Про основи національного спротиву», чисельність військової компоненти ТрО та відповідних добровольчих формувань **може бути в межах 150–200 тис. осіб**. Такі умовні значення отримано з розрахунку, що штатна чисельність бригад ТрО може коливатися від 2 до 8 тис. осіб,⁹⁴ середню кількість членів добровольчого формування в територіальних громадах взято за 20 осіб, у всіх 1438 територіальних громадах, які перебувають на підконтрольній Україні територіях,⁹⁵ а чисельність можливих додаткових частин (підрозділів) Сил ТрО невідома.⁹⁶

Особливості фінансування

Фінансування територіальної оборони як складової національного спротиву має відбуватися за рахунок Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших незаборонених джерел фінансування.

Протягом 2022 року на діяльність національного спротиву планується виділити понад 2,5 млрд грн і ще по 718 млн грн упродовж кожного з двох наступних років.⁹⁷

Фактично, ці кошти мають піти на реформування системи територіальної оборони. Тільки протягом 2022 року планується витратити близько 1,8 млрд грн на розгортання та функціонування пунктів управління тероборони.

Зберігання зброї

Відповідно до тексту прийнятого Закону, індивідуальна штатна зброя військовослужбовців і резервістів Сил ТрО, а також членів добровольчих формувань територіальних громад має зберігатися у пунктах постійної дислокації або у визначених місцях зберігання. Кабінетом міністрів України має бути визначено порядок зберігання зброї. Тобто відповідальність за визначення місць зберігання зброї військовослужбовців та резервістів Сил ТрО покладено на уряд.

Зазначене формулювання остаточно **не виключає** можливості зберігання індивідуальної штатної зброї за місцем проживання резервістів, але і не гарантує цього. За словами одного зі співавторів тексту Закону, така можливість теоретично може розглядатися, наприклад, у разі виникнення конкретних загроз або ж після введення в дію планів територіальної оборони.⁹⁸

⁹⁴ Узаконене підпілля: bit.ly/3C38Qn4.

⁹⁵ Якщо до 15 липня не приймуть закон про національний спротив, у 2022 році не буде грошей на тероборону: bit.ly/3hr0sWt.

⁹⁶ Середню чисельність ДФТрГ взято для прикладу в кількості пари піхотних відділень, оскільки точну таку кількість порахувати неможливо. Теоретично, чим більше населення в ТГ, тим більша кількість осіб зможе долучитися до ДФТрГ.

⁹⁷ Фінансово-економічне обґрунтування від 25.05.2021 року до ЗП №5558: bit.ly/3hLNxxI.

⁹⁸ Денис Поданчук: «Основа руху опору — це вмотивовані та навчені громадяни, які прагнуть якнайшвидше визволити країну від агресора»: bit.ly/3g2X4Aw.

Проте в такому разі на момент видачі резервістам ТРО зброї за місцем проживання може виявитися, що у більшості з них належно не обладнані місця її зберігання. Також це жодним чином не нівелює основних загроз, до яких часто апелюють у публічному просторі в контексті оцінки ідеї зберігання зброї удома.

Детальніше про оцінку переваг та ризиків зберігання індивідуальної штатної зброї резервістами тероборони за місцем проживання див. частину «Швидкий доступ до індивідуальної штатної зброї» — «3.2. Принципи, на яких має базуватися територіальна оборона України».

Також, згідно з положеннями Закону України «Про основи національного спротиву», члени добровольчих формувань територіальних громад мають право застосувати під час виконання завдань територіальної оборони **власну мисливську зброю** та набої до неї. Варто наголосити, що таких повноважень не мають ні резервісти-контрактники, ні кадрові військовослужбовці ЗСУ, ні навіть представники правоохоронних органів.

Підсумки

Після ухвалення Закону України «Про основи національного спротиву» з'явилося законодавче підґрунтя для розбудови територіальної оборони України.

Вибір саме цієї концепції розвитку тероборони зумовлено багатьма чинниками. Вона має багато недоліків, але в контексті дослідження важливим є сам факт її прийняття. Це дає змогу отримати фінансування на розбудову тероборони, запустити процес формування дієздатного організаційного ядра та відпрацьовувати нові способи застосування частин (підрозділів) Сил ТРО.

В ідеалі, подальше усунення недоліків мало б відбуватися із залученням широкого кола стейкхолдерів та представників громадського сектору.



Розділ 3

Рекомендації



Застереження

У цьому розділі описано алгоритм, який, на думку авторів дослідження, доцільно використовувати під час розбудови територіальної оборони України. Вивчення документів довгострокового планування, а також проведення аналізу поточної ситуації всередині та довкола України дали змогу сформулювати перелік принципів, дотримання яких допоможе теробороні стати дієздатною. Окремо вивчено наявні та перспективні способи ведення воєнних дій Російською Федерацією.

Також у розділі наведено оцінку деяких положень закону «Про основи національного спротиву», зокрема порівняно з рекомендованими принципами побудови системи тероборони.

3.1 Алгоритм визначення концепції побудови і застосування тероборони

Внаслідок різних обставин система територіальної оборони України протягом свого існування розвивалася доволі хаотично. Насамперед це можна пояснити тим, що поштовхом до розвитку став початок активної фази російської збройної агресії проти України в 2014 році.

Відтоді Україна опинилася в умовах, коли глобальне переосмислення системи ТрО вважалося недоцільним і недоречним. Саме тому за основу було прийнято модель поступового розвитку тероборони на основі старих постулатів. Мало хто з посадових осіб наважувався пропонувати повний перезапуск системи ТрО в Україні, перегляд порядку її підпорядкування та зміну завдань відповідно до вимог часу. І навіть зараз, коли законом вже унормовано новий статус і функції тероборони, це можна охарактеризувати лише черговим етапом згаданого вище поступового розвитку, який диктується не стільки поточними та майбутніми викликами, скільки обставинами, в яких опинилась Україна.

З огляду на це доцільно описати алгоритм, за допомогою якого на етапі планування та впровадження змін можна чітко вибудувати актуальну концепцію і структуру системи тероборони:

1. Вивчити дійсні та потенційні загрози для національної безпеки України — внутрішні та зовнішні, воєнні та невоєнні (зокрема гібридні), природні та техногенні тощо.
2. Здійснити прогнозування різних сценаріїв розвитку подій та виявити в них «слабкі місця», які не можуть покрити наявні сили безпеки та оборони.
3. Розглянути різні способи усунення загроз, вибравши оптимальні з урахуванням балансу «ефективність/витрата ресурсів».

4. Якщо попередньо було ухвалено рішення покрити принаймні частину зі «слабких місць» за рахунок розбудови дієвої системи тероборони (або у разі, якщо така система вже номінально створена, але не є ефективною), варто створити детальний перелік загроз, до реагування на які планується залучати суб'єкти ТрО.
5. Тільки після того, як буде визначено загрози і «слабкі місця» системи безпеки та оборони, на їхній основі потрібно **описати завдання тероборони**.
6. **Розробити детальну структуру управління та спланувати штати частин (підрозділів) ТрО, а також таку цивільно-військову вертикаль, які гарантуватимуть ефективне виконання визначених завдань.**
7. Шляхом розробки відповідних законів та інших нормативно-правових актів або ж завдяки внесенню змін до вже існуючих створити якісне юридичне підґрунтя для діяльності бажаної системи ТрО.

Пункти 3, 4 та 5 критично важливі. На цьому етапі має формуватися розуміння, чим саме повинна бути територіальна оборона України в результаті, на які виклики має реагувати, який формат підпорядкування військових частин тероборони передбачатиме достатній для виконання цих завдань рівень автономності тощо.

Це важливо й тому, що під час підготовки відповідей на вищезазначені питання може виявитися, що, **наприклад**, війська тероборони взагалі непотрібні в тому форматі, в якому планувалося початково. Бо бойову частину задач можна перекрити шляхом розбудови вже існуючого корпусу резерву СВ, а гуманітарну складову та складову забезпечення громадської безпеки — нарощуванням резерву Національної гвардії.

Ухвалення правильного рішення на цьому етапі є ключовим моментом. У разі отримання небажаного результату або ж для порівняння різних варіантів прийняття рішення можна пропрацювати пункти 3–5 необхідну кількість разів.

Вкрай **важливо правильно визначити перелік завдань тероборони**. В розрізі цього питання окремо варто наголосити на обережному ставленні до вивчення іноземного досвіду.

Досліджуючи досвід інших країн, слід враховувати весь спектр умов (геополітичних, економічних, безпекових), сукупність яких у різних державах відрізняється. Одні мають малі території та нечисленні збройні сили, але є членами потужного військово-політичного альянсу (Литва, Латвія, Естонія), інші — мають протяжні кордони з відверто ворожими країнами або ж оточені ними (Ізраїль). Деякі країни мають міцну економіку і можуть дозволити собі новітнє озброєння для регулярної і резервної складових збройних сил (Фінляндія, Швеція), а дехто, дивлячись на Україну, побудував систему ТрО фактично з нуля (Польща), тоді як наша держава тільки підходить до цього.

Це означає, що недостатньо брати робочі моделі інших країн і перекладати їх на наші обставини. Усі ефективні міжнародні практики варто адаптувати, а також перевіряти на прийнятність і відповідність визначеним завданням, які мають ґрунтуватися на актуальних та потенційних для України загрозах.

3.2 Принципи, на яких має базуватися територіальна оборона України

Спираючись на Стратегію національної безпеки України,⁹⁹ Стратегію воєнної безпеки України,¹⁰⁰ а також низку інших документів і досліджень, було сформовано перелік принципів, дотримання яких у процесі розбудови системи тероборони може допомогти стати їй більш дієздатною.

Варто зазначити, що унормування деяких принципів має відбуватися не на рівні закону, а вже в межах імплементації його положень шляхом розробки відповідних нормативно-правових актів.

Оперативність

Під оперативністю розуміється здатність частин (підрозділів) ТрО в найстисліші терміни почати виконання визначених завдань. Слід зауважити, що «швидке розгортання сил і засобів територіальної оборони для своєчасного реагування на загрози воєнній безпеці» визначено в Стратегії воєнної безпеки одним із основних елементів перспективної моделі організації оборони України.

Невід’ємними складовими принципу оперативності є також:

- автономність прийняття рішень і дій;
- швидкий доступ до індивідуальної штатної зброї;
- мобільність.

Автономність прийняття рішень та дій

Можливість діяти автономно є однією з обов’язкових складових ефективної системи територіальної оборони. За певних умов офіцери органів управління теробороною, командири частин (підрозділів) ТрО та/або посадові особи затвердженої військово-цивільної вертикалі **повинні мати змогу самостійно прийняти рішення** і почати виконання завдань тероборони у підпорядкованих зонах (районах) ТрО, не очікуючи наказу «згори». Це безпосередньо впливає на швидкість реагування суб’єктів ТрО і підвищує ефективність їхнього застосування.

Питання особливо важливе в контексті жорсткої військової вертикалі Сил ТрО, яка прописана в законі «Про основи національного спротиву» і яка наразі не передбачає жодних проявів автономності.

⁹⁹ Указ Президента України №392/2020: bit.ly/3ii2urx.

¹⁰⁰ Указ Президента України №121/2021: bit.ly/3wNfgDD.

Водночас, згідно з аналізом сучасних способів ведення бойових дій Російською Федерацією, **дезорганізація функціонування систем управління військами та зброєю** противника є «наскрізною» оперативною задачею їхніх військ.¹⁰¹ Зокрема, такі ж висновки описано в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень — шляхом здійснення радіоелектронного впливу на всю глибину побудови бойових порядків противника та застосування підрозділів спеціального призначення Росія намагатиметься дезорієнтувати противника та внести хаос в систему його управління.¹⁰²

За таких умов під час розбудови системи ТрО (особливо її військової складової) в умовах жорсткої ієрархії може виникнути ситуація, коли сталість функціонування керівної вертикалі буде порушено противником, а частини (підрозділи) ТрО будуть не готові до виконання завдань без отримання чітких наказів від вищого керівництва.

Цього можна уникнути різними способами, наприклад:

- передати більше повноважень на нижчі рівні керівної вертикалі (на регіональні органи військового управління Сил ТрО, штаби зон (районів) ТрО тощо);
- на всіх рівнях керівної вертикалі розробити і затвердити чіткі протоколи дій на випадок порушення функціонування вертикалі.

Вищезгадані заходи необхідні для того, щоб мінімізувати час реагування на загрози, особливо зважаючи на те, що прописаний у законі «Про основи національного спротиву» механізм введення в дію планів тероборони виглядає занадто забюрократизованим і є доволі суперечливим.

Детальніше про механізм введення в дію планів територіальної оборони див. частину «Застосування Сил ТрО» — «2.3. Концепція тероборони згідно з Законом України «Про основи національного спротиву».

Водночас необхідно обрати такий рівень автономності системи тероборони, який буде достатнім для досягнення переваги над ворогом, але при цьому не створюватиме загроз сепаратизму на місцевому рівні.

Через страх повторення сценарію 2014 року на цьому неодноразово наголошували й діючі посадові особи. Але важливо розуміти, що війна на Сході України відбулася не через позицію окремих представників місцевої влади на Донбасі, а в результаті збройної агресії РФ, включаючи вторгнення її регулярних військових частин. Одним із основних факторів виступило й те, що в зоні конфлікту на той момент не було достатньої кількості сил оборони, які могли б цьому запобігти.

Якщо ж говорити про надання певної автономності на місцях для ліквідації наслідків стихійних лих, техногенних катастроф або виконання інших гуманітарних завдань, то ризики від цього для суверенітету та територіальної цілісності є мінімальними, а ефективність тероборони суттєво підвищиться.

¹⁰¹ Перспективи развития войск радиоэлектронной борьбы Вооруженных сил Российской Федерации: bit.ly/3ik2Nca.

¹⁰² Сучасний російський спосіб ведення війни: теоретичні основи і практичне наповнення (с. 10, 18): bit.ly/2TdBgtJ.

Швидкий доступ до індивідуальної штатної зброї

Це один із ключових елементів забезпечення оперативності виконання теробороною бойових завдань і водночас один із найсуперечливіших моментів. Активні дискусії точилися саме довкола можливості зберігання індивідуальної штатної зброї за місцем проживання резервістів тероборони.

Відповідне положення Закону України «Про основи національного спротиву» унормовує порядок зберігання теробороною зброї «у визначених та спеціально обладнаних приміщеннях на території пунктів постійної дислокації або у визначених місцях зберігання у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України».¹⁰³ Таке формулювання не дає остаточної відповіді на питання щодо можливості зберігання індивідуального штатного озброєння вдома, але і не виключає її.

Детальніше про визначений порядок зберігання індивідуальної штатної зброї резервістами тероборони див. частину «Зберігання зброї» — «2.3. Концепція тероборони згідно з Законом України «Про основи національного спротиву».

Загалом, ідею постійного зберігання резервістами зброї вдома було відхилено представниками діючої влади як таку, що створює певні ризики. Але насправді користі від такої ініціативи може бути значно більше, ніж загроз.

Окремо варто зазначити, що в контексті унормування питань зберігання зброї завжди йдеться саме про тих резервістів, які підписали контракт резерву з частинами ТрО, а не тих, хто просто перебуває на обліку у ТЦК та СП. Також йдеться не про одномоментну видачу зброї одразу після підписання контракту резервіста (принаймні в перші роки реформування).

Переваги концепції зберігання резервістами тероборони зброї за місцем проживання:

- ◆ **Забезпечення максимально можливого рівня готовності.**

У разі поширення інформації про введення в дію планів тероборони або настання подій, передбачених відповідними протоколами, резервіст не повинен буде самотужки діставатись до місць зберігання озброєння, проходити тривалу процедуру отримання зброї та набоїв (особливо з урахуванням низької пропускної здатності у місцях їхньої видачі), а потім вирушати до місця виконання завдань.

До того ж слід нагадати, що не існує гарантій надходження найближчим часом достатньої кількості транспортних засобів у частини ТрО. Це означає, що переміщення між усіма пунктами призначення може займати багато часу.

Якщо говорити про резервістів, які проживають на значній відстані від районного/обласного центру (і від місць зберігання зброї відповідно), то час їхньої готовності значно збільшується.

У випадку ж зберігання зброї за місцем проживання резервіст разом зі зброєю, набоями та спорядженням одразу вирушає у завчасно визначене місце. Це означає, що резервіст впродовж буквально кількох годин може приступити до охорони закріпленого за ним об'єкту або ж до обладнання позицій у заздалегідь визначеному районі.

¹⁰³ Стаття 22 Закону України «Про основи національного спротиву»: bit.ly/3tNrBYI.

◆ **Зменшення ризику одночасного знищення (захоплення) великої кількості зброї.**

Досвід весни 2014 року на Донбасі показав, що місця скупчення та зберігання озброєння (відділи та управління силових структур, військомати, військові частини тощо) були атаковані та/або заблоковані першими. Це означає, що навіть у випадку існування на момент початку агресії системи територіальної оборони резервісти могли не встигнути отримати зброю. Крім цього, їх легко могли б атакувати поблизу цих місць.

Якщо зброя принаймні частини резервістів ТрО зберігатиметься за місцем проживання, у цих людей буде можливість виконати поставлені завдання або ж навіть сприяти деблокуванню місць зберігання зброї для іншого особового складу.

Головними ризиками зберігання зброї вдома часто вважають:

- інфільтрацію до лав резервістів тероборони представників криміналітету чи осіб, завербованих спеціальними службами противника;
- збільшення кількості випадків неправомірного застосування зброї;
- створення впливовими особами на рівні міст/областей/регіонів так званих приватних армій з використанням бійців тероборони та їхньої зброї (фактично — організованих злочинних груп);
- інформаційно-психологічні операції з метою залякування суспільства та дискредитації тероборони як явища.

Найбільш деструктивним може стати саме **інформаційно-психологічний вплив** противника, помножений на провал комунікаційної кампанії з боку держави. Наслідки такого впливу будуть глобальними, на відміну від інших ризиків, які будуть поодинокими.

Інфільтрація до лав ТрО певної кількості осіб задля заволодіння зброєю не має сенсу, оскільки криміналітет та агентурні мережі противника априорі мають у своєму розпорядженні незареєстровані одиниці зброї. Варто зрозуміти, що агенти іноземних спецслужб однаково небезпечно незалежно від того, проникають вони в регулярні війська чи у резервні підрозділи. Адже навіть якщо зброю планують видавати лише у разі введення в дію планів тероборони, завербовані особи все одно отримають до неї доступ і зможуть надалі використовувати її для виконання своїх завдань.

Це означає, що справа не у наявності чи відсутності зброї за місцем проживання резервіста, а у відборі військовослужбовців і якісній контррозвідальній роботі.

Детальніше про необхідність якісного відбору до Сил ТрО див. частину «Відбір» — «3.2. Принципи, на яких має базуватися територіальна оборона України».

Кількість випадків неправомірного застосування зброї навряд чи суттєво зміниться у разі її зберігання резервістами за місцем проживання. Згідно зі статистикою, наразі в Україні на обліку перебуває понад мільйон одиниць офіційно зареєстрованої вогнепальної зброї. Кількість незареєстрованої зброї точно порахувати неможливо, але, за різними оцінками, може бути від 400 тис до 5 млн одиниць.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Легалізація зброї: скільки в Україні вогнепалу та чому досі немає профільного закону: bit.ly/3idu49w.

Також слід врахувати, що з метою уникнення покарання злочини скоюють зазвичай із використанням незареєстрованої зброї, оскільки зареєстровану зброю легко ідентифікувати та відстежити (особливо нарізну). Тому у використанні зброї резервістів для злочинної діяльності немає сенсу.

Щодо визначення загальної кількості зброї, яка може опинитися на руках резервістів тероборони, можна провести умовні підрахунки. Якщо припустити, що в кожній з 25–28 бригад тероборони підпишуть контракти резерву по 1 тис. бійців (що наразі абсолютно недосяжний показник), то на всю Україну максимально може бути видано **не більше 28 тис. одиниць**, що становитиме **лише до 2–3%** від кількості офіційно зареєстрованої вогнепальної мисливської зброї.

Якщо врахувати, що **зброю даватимуть не всім**, а лише мотивованим резервістам, які не мали зауважень, добре виконали програму підготовки та забезпечили належні умови для зберігання зброї вдома, то кількість виданих одиниць зброї буде значно меншою. У разі якщо таким вимогам відповідатиме 50% резервістів-контрактників (за описаних вище умов), для зберігання за місцем проживання може бути видано **лише 14 тис. одиниць**, якщо вимогам відповідатиме 30% таких осіб — **лише близько 8 тис. одиниць** індивідуальної штатної зброї (на всю країну).

Якщо ж насамперед зосередитися на спроможностях тероборони **в прикордонних із РФ та РБ обласних та районних центрах**, то кількість виданої «на руки» зброї може обмежуватися **всього кількома тисячами одиниць**.

Детальніше про доцільність поступової та цілеспрямованої розбудови Сил ТрО див. частину «Ефективний розподіл ресурсів» — «3.2. Принципи, на яких має базуватися територіальна оборона України».

Отже, така частка зброї **не створить загрози** суспільству, **але зможе забезпечити суттєву перевагу перед противником**, передусім шляхом підвищення рівня готовності й ефективності військових частин (підрозділів) тероборони. Тому, попри проблемні моменти, що обов'язково виникнуть на етапі імплементації, у довгостроковій перспективі дозвіл на зберігання резервістами ТрО індивідуальної штатної зброї за місцем проживання має сенс.

Загалом, під час роботи над концепцією зберігання та застосування озброєння резервістами ТрО військово-політичне керівництво має відповісти на запитання: **«Навіщо створювати тероборону, якій ми не можемо довірити зброю?»**.

Мобільність

Під мобільністю розуміється здатність частин (підрозділів) ТрО максимально швидко переміщатися між визначеними пунктами призначення, оперативно збирати і розпускати особовий склад тощо. Для забезпечення мобільності важлива не тільки наявність достатньої кількості транспортних засобів, а й уміння керівного складу правильно їх використовувати. Також для впровадження цього принципу має ефективно працювати система матеріально-технічного та логістичного забезпечення.

Мобільність відіграє велику роль як під час виконання суто військових завдань, так і в процесі залучення до ліквідації наслідків стихійних лих, техногенних катастроф чи бойових дій. Від того, наскільки добре буде впроваджено цей принцип, залежатимуть життя військовослужбовців і цивільних осіб.

Ефективний розподіл ресурсів

Серед значного переліку завдань військової складової ТрО важливо почати з підготовки до виконання тих, які дозволять у найстисліші терміни максимально підвищити ефективність системи національної оборони.

Наприклад, під час розподілу ресурсів (фінансових, людських, часових тощо) варто концентрувати увагу насамперед на боєздатності з'єднань, частин та підрозділів Сил ТрО, що розташовуються в прикордонних областях — Волинській, Рівненській, Житомирській, Київській (включно з містом Київ), Чернігівській, Сумській, Харківській.¹⁰⁵

Також саме у цих зонах ТрО доцільно розглянути можливість формування перших підрозділів оперативного реагування у складі бригад (батальйонів) ТрО, які мали б складатися виключно з резервістів-контрактників і термін готовності яких становив би не більше 3–4 годин. Цього можна досягти тільки у разі зберігання резервістами таких підрозділів індивідуальної штатної зброї за місцем проживання. Формувати підрозділи оперативного реагування ТрО доцільно в межах обласних та районних центрів вищезгаданих областей, а в розпорядженні кожного з них має бути принаймні кілька одиниць автомобільного транспорту, додаткові засоби ураження (ПТРК, 60 мм міномети, ПЗРК тощо) та технічні засоби розвідки (прилади нічного бачення, тепловізори, біноклі тощо).

Формування таких підрозділів і набуття ними спроможностей у найстисліші терміни можливі тільки в разі ефективного розподілу ресурсів (спрямування їх на пріоритетне фінансування прикордонних зон ТрО) та навіть в умовах низького рівня укомплектованості з'єднань і частин ТрО.

Відбір

Впровадження принципу якісного відбору є важливим процесом не тільки для резервної, а й для регулярної складової будь-яких збройних сил. Крім базової функції відсіювання профнепридатних кандидатів та осіб, що можуть працювати в інтересах інших держав, роль відбору особливо цінна в прикордонних місцевостях та регіонах, де:

- проживає велика кількість представників національних меншин;
- існують випадки незаконної видачі паспортів інших держав;
- здійснюються суттєві ресурсні вливання в регіон з боку інших держав.

Такими регіонами в Україні є передусім Закарпаття, Буковина та Бессарабія. Тут йдеться не про сегрегацію за національними та етнічними ознаками, а про врахування демографічної й економічної ситуації, а також вивчення ступеню іноземного впливу під час відбору до лав тероборони в цих регіонах.

Наприклад, протягом останніх 10 років угорський уряд тільки через один із державних фондів профінансував гранти для закарпатських угорців на понад 3 млрд грн (близько 115 млн євро). З-поміж іншого з цих коштів фінансуються

¹⁰⁵ Розбудова системи ТрО на підконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей, а також поблизу АРК не є пріоритетною задачею, оскільки в зоні ООС та в Херсонській області і так сконцентровано значні сили безпеки та оборони.

релігійні установи, навчальні заклади та угорські засоби масової інформації на території Закарпаття.¹⁰⁶ Угорський уряд має також вплив на внутрішні політичні процеси в Закарпатській області.

Важливо нагадати, що через масову видачу російських паспортів на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей особливо пильними під час відбору потрібно бути на підконтрольних Україні територіях поблизу лінії розмежування.

Важче під час відбору врахувати належність або ж прихильність кандидатів до тих чи інших політичних течій і громадських рухів. Навіть попри відверто проросійську риторичку деяких політичних партій та дотичних до них організацій, з юридичного точки зору не можна відмовити у підписанні контракту резерву лояльним до них особам. Тому уникнути потрапляння таких людей до лав резерву тероборони не вдасться.

У цьому контексті важливо розробити механізм, який би дозволяв легко розірвати з людиною контракт резерву за наявності для цього визначених обставин. Це дало б змогу здійснювати ефективний поточний контроль за збереженням насамперед високомотивованого особового складу.

Пріоритет якості над кількістю

Демографічна криза та відкриті кордони сприяють поступовому, але стабільному зменшенню кількості населення України. На тлі нерозв'язаної кадрової проблеми в основних видах ЗСУ складно говорити про позитивні перспективи укомплектованості бодай кадрової складової Сил ТрО, а також фахового ядра мотивованими резервістами-контрактниками.

За таких умов все одно не варто відмовлятися від принципу якісного відбору. Увагу потрібно зосередити саме на мотивованих резервістах, зацікавлених у розвитку своїх навичок.

Також варто розглянути можливість компенсації браку людських ресурсів за рахунок насичення частин (підрозділів) Сил ТрО технічними засобами розвідки, озброєнням та технікою або ж шляхом перегляду заздалегідь визначених структури та завдань тероборони.

Пристосованість

Цей принцип передбачає необхідність регулярного перегляду актуальних загроз та завчасне виявлення нових, на основі яких мають формуватися чергові завдання для тероборони (не тільки стратегічні, а й оперативно-тактичні і тактичні). Для досягнення максимального результату цей процес повинен відбуватися безперервно і з чітко визначеною періодичністю.

Несвоєчасне виявлення загроз може призвести до появи недоліків у плануванні та підготовці, через що система територіальної оборони може виявитись неготовою до конкретних викликів.

¹⁰⁶ Мільярди для Закарпаття: угорський уряд через гранти роками нарощує вплив в Україні — «Схеми»: bit.ly/3xOfJXD.

Як приклад, можна розглянути загрозу прямого контакту Сил територіальної оборони України з регулярними військовими частинами, підрозділами чи зведеними військовими формуваннями ЗС РФ поза районами ведення бойових дій (зокрема в тилу районах).

У тексті Закону України «Про основи національного спротиву» йдеться про участь тероборони *«у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями»*. Таке формулювання не дає змоги належним чином оцінити реальний рівень наявної загрози.

З положень закону стає зрозумілим, що, з одного боку, при перенесенні бойових дій на нові місцевості виконання завдань тероборони в їхніх межах припиняється, а частини (підрозділи) Сил ТрО або залучаються до виконання завдань тероборони поза межами своїх зон ТрО, або передаються в підпорядкування командувачу (командиру) угруповання військ (сил) чи угруповання об'єднаних сил у разі його створення у відповідних зонах для відбиття збройної агресії противника. З іншого боку, виключається можливість здійснення противником стрімкої наступальної операції ще до завершення розгортання наших військ. Тобто розглядається класична обстановка, коли наші війська та війська противника встигли здійснити повне розгортання.

Сучасні способи ведення Росією війни вказують на прагнення її військово-політичного керівництва до реалізації швидкоплинних наземних операцій. Принаймні частково це зумовлено браком підготовлених мобілізаційних ресурсів та недостатньою кількістю навченого особового складу ЗС РФ.¹⁰⁷

Водночас особливості заходів із бойової підготовки вказують на те, що російські війська відпрацьовують навички з ведення бойових дій за фактичної відсутності лінії фронту. В межах цього відпрацьовується застосування мобільних і самодостатніх у вогневому відношенні підрозділів і зведених тимчасових формувань — батальйонних та ротних тактичних груп. Як наслідок, передбачається здійснення активних рейдових дій для дезорганізації системи управління та виходу в тил наших військ.¹⁰⁸

Відпрацювання такої концепції передбачає можливість переходу до активних бойових дій ще **до завершення повного розгортання** російських сил. Також варто нагадати, що угруповання ЗС РФ на кордоні з Україною вже дає змогу вести наступальні дії з обмеженими цілями навіть без оголошення мобілізації.¹⁰⁹

Крім того, слід зауважити, що протягом навчальних заходів ЗС РФ навесні 2021 року до кордонів України було стягнуто певну кількість озброєння та військової техніки, частину з якої не повернули до пунктів постійної дислокації. Такий стан справ може ще більше пришвидшити процес розгортання бойових підрозділів ЗС РФ уздовж наших кордонів, адже з урахуванням наявності техніки залишається передислокувати лише особовий склад.

¹⁰⁷ Сучасний російський спосіб ведення війни: теоретичні основи і практичне наповнення (с. 10, 11): bit.ly/2TdBgtJ.

¹⁰⁸ Сучасний російський спосіб ведення війни: теоретичні основи і практичне наповнення (с. 12): bit.ly/2TdBgtJ.

¹⁰⁹ Сучасний російський спосіб ведення війни: теоретичні основи і практичне наповнення (с. 7, 10): bit.ly/2TdBgtJ.

Отже, наведені факти вказують на те, що ЗС РФ мають змогу проводити наступальні операції ще до завершення розгортання власних військ, а це означає, що розгортання наших військ також навряд чи буде завершено. До того ж, у разі ескалації бойових дій у районі проведення ООС може виникнути необхідність перекидання туди додаткових частин (підрозділів) ЗСУ, тому не буде достатньо сил та засобів для формування повноцінних оперативних тактичних угруповань на інших напрямках ймовірного удару.

Усе це може призвести до ситуації, коли в межах кількох районів або цілої області основними силами ЗСУ будуть саме частини (підрозділи) Сил ТрО. І саме тому такий варіант дій необхідно враховувати під час планування і підготовки суб'єктів тероборони.

Це не означає, що з'єднання та частини ТрО мають вступати у загальновійськовий бій із регулярними частинами ЗС РФ. Це означає лише те, що слід визначити, чим Сили ТрО можуть бути корисними в такому випадку. Наприклад:

- розбудовувати розгалужену систему спостереження;
- здійснювати пошук та виявлення сил противника з подальшою передачею інформації у вищий штаб;
- підготовка населених пунктів до оборони (зокрема боротьба з десантами);
- коригування засобів ураження регулярних частин (підрозділів) ЗСУ у разі наявності таких у зоні досяжності;
- авіанаведення;
- точкове знищення техніки мобільними засобами ураження, якщо вони будуть на озброєнні Сил ТрО.

Описаний приклад наочно показує, як неврахований аспект стратегічної загрози впливає на тактичні та оперативні завдання, а також необхідні заходи з підготовки. Саме для цього необхідно здійснювати постійний аналіз актуальних та пошук перспективних загроз.

Гнучкість підготовки

Заходи бойової та іншої фахової підготовки для тероборони повинні відповідати умовам, за яких їй необхідно буде функціонувати. Це означає, що залежно від місця дислокації частини (підрозділу) Сил ТрО, а отже, і від географічних, демографічних та інших умов мають залежати особливості підготовки: в гірській місцевості — одні, в густонаселених містах/районах зі щільною забудовою — інші.

Власний резерв

Нездатність військового керівництва забезпечити достатній рівень укомплектованості бойової (регулярної) складової ЗСУ не повинна бути причиною відмови від створення професійного резерву, зокрема територіального.

Наразі територіальний резерв входить до складу оперативного резерву другої черги, що фактично повністю нівелює саму ідею розбудови територіальної оборони. Задля ефективного функціонування тероборони її резерв необхідно вивести зі складу ОР-2.

Детальніше про проблематику наявного розподілу резерву людських ресурсів див. «Територіальний резерв та оперативний резерв другої черги» – «Актуальні проблеми» – «1.2. Поточний стан територіальної оборони».

Усунення перешкод

Дотримання цього принципу має усунути штучні перешкоди на шляху до проходження служби в резерві тероборони. У разі задоволення вимог відбору армія повинна сприяти кандидату на всьому шляху – від бажання служити в теробороні до фактичного підписання контракту резерву. Людина не повинна думати, як і на чому їй доїхати до обласного центру, щоб підписати контракт, де там жити і що їсти.

Тут також йдеться про оптимізацію процесів і процедур. Часто для цього навіть не потрібне додаткове фінансування. Для зміни більшості неефективних процесів достатньо лише запиту від виконавців та волі керівництва. З огляду на це необхідно запровадити механізми виявлення та змін таких процесів і процедур.

Уніфікація, сумісність та сучасність

Для органічного функціонування системи територіальної оборони та ефективної взаємодії суб'єктів ТрО бажано уніфікувати межі відповідальності їхніх зон/командувань/управлінь, стандарти й алгоритми обміну інформацією тощо.

Існує необхідність розробки такої тероборони, яка б у разі необхідності дала змогу забезпечити ще й сумісність із силами НАТО.

Після початку російської агресії Україна довго намагалася створити територіальну оборону, яку вона хотіла б мати 2014 року. Це неправильний підхід, оскільки в 2021 році недоцільно готуватися до війни минулого. Варто розбудовувати сучасну систему ТрО, яка з урахуванням вивчення актуальних та перспективних загроз національній безпеці допомогла б підготуватися до війни майбутнього, з характерними для неї способами, методами та засобами.

Безпечність для народу України і бездоганність репутації

Попри те, що одним із завдань тероборони наразі визначено участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах, важливо унеможливити залучення військовослужбовців тероборони до розгону (придушення) будь-яких нейтральних, патріотичних або суто політичних акцій протесту. ЗСУ загалом, як і Сили ТрО, повинні залишатися осторонь мирних акцій протесту, тому що у народу має бути повна довіра до них як до інституцій.

Натомість Сили ТрО можна залучати до посиленого патрулювання вулиць разом із НГУ чи НП або ж для розгону протестів, учасники яких закликають до повалення державного устрою і закликають до введення військ іноземних держав.

Підсумки

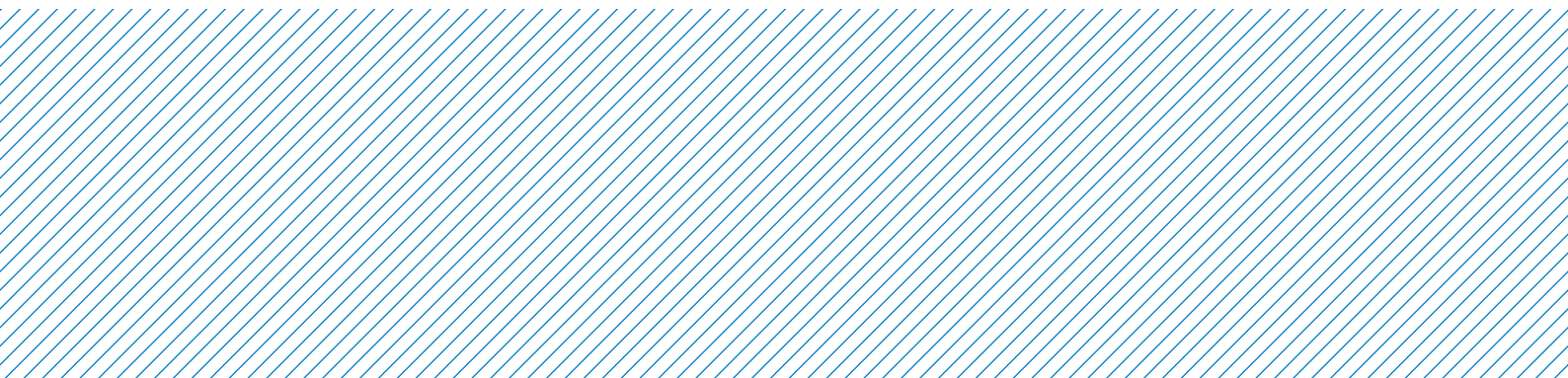
Описаний алгоритм визначення концепції побудови і застосування тероборони є універсальним і може використовуватися з метою формування конкретних завдань для інших суб'єктів системи національної безпеки й оборони та пошуку їхнього місця у цій системі в цілому.

Наведений вище перелік принципів є результатом узагальнення дійсних і майбутніх загроз для України, частина з яких безпосередньо залежить від сучасних та перспективних способів ведення війни Російською Федерацією.

Фактично такі принципи можуть виступати векторами розвитку наявної системи тероборони. Так само, як і перелік загроз, список принципів має регулярно переглядатися та оновлюватися. Це необхідно для того, щоб система ТрО України перебувала у постійному розвитку та могла завчасно адаптуватися до нових викликів.

Завдяки цьому Україна зможе перейти від режиму реагування на загрози із затримкою в кілька років до роботи на випередження.

Вважаємо, що інформація є коректною та актуальною станом на першу половину 2021 року. ГО «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ!» не несе відповідальності за наслідки використання цієї інформації з іншою метою або в іншому контексті.



Підписано до друку 8.11.2021 року.

Друк цифровий офсетний. Наклад 100 прим.

Формат 70×100 1/8 (A4). Ум. друк. арк. 9,0.

*У макеті використано цифрові шрифти
«Source Sans», «Roboto» та «IBM Plex Sans»
відповідно до умов відкритої ліцензії
SIL Open Font License, Version 1.1*

Надруковано «ALT Business Class Print»
м. Київ, вулиця Саксаганського 36, офіс 1
www.poligraphia.com



Аналітичний відділ ГО «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ!» створений у травні 2018 року. Завдання аналітиків — всебічне вивчення проблем, пов'язаних із обороноздатністю України. У цій публікації представлено шосте дослідження відділу.