

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**МАРТИНЮК АНДРІЙ ВАСИЛЬОВИЧ**

УДК 342.9.03(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ З  
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук  
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело  
\_\_\_\_\_ А. В. Мартинюк

Науковий керівник —  
**Музичук Олександр Миколайович**,  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України

**Харків – 2024**

## АНОТАЦІЯ

*Мартинюк А. В.* Адміністративно-правове забезпечення виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Харківський національний університет внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України, Харків, 2024.

Дисертаційне дослідження присвячено визначенню сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони, на основі чого розроблено пропозиції та рекомендації з удосконалення адміністративного законодавства в аспекті предмету дослідження.

Аргументовано, що територіальна оборона є важливою складовою національної безпеки, а також одним із пріоритетних напрямів реалізації Воєнної стратегії України. Під поняттям «територіальна оборона» запропоновано розуміти врегульований нормами чинного законодавства загальнодержавний комплекс воєнних та інших спеціальних заходів, які реалізуються як у мирний час, так і в разі введення особливих правових режимів суспільного життя (зокрема, воєнного стану), з метою забезпечення національної безпеки шляхом протидії воєнним загрозам, надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна держави і громадян від надзвичайних ситуацій.

Доведено, що змістом територіальної оборони є заснований на визначених законодавством принципах комплекс дій, які реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення безпеки та недоторканності кордонів держави, захисту життя та майна громадян, а також збереження суверенітету, територіальної цілісності та незалежності

держави, як у мирний час, так і в особливі періоди, зокрема в умовах зовнішньої військової агресії. Наголошено, що досягненню вказаної мети передують вирішення таких завдань: 1) планування та підготовка до можливих та / або існуючих загроз; 2) створення та підтримка територіальних військових формувань; 3) підготовка до мобілізації наявних ресурсів, зокрема: людських, матеріальних та фінансових, для забезпечення потреб оборони; 4) розвиток військово-цивільного співробітництва, що передбачає залучення громадських організацій, добровольців та місцевої влади на підтримку та реалізацію заходів територіальної оборони; 5) формування та розвиток оборонної інфраструктури; 6) забезпечення населення та військових частин інформацією щодо поточної обстановки та правил поведінки в умовах загрози.

Встановлено, що ключовими критеріями класифікації видів територіальної оборони є такі: 1) за характером відвернення небезпеки: воєнний, техногенний, природний, терористичний тощо; 2) за ступенем протидії агресору (на окупованій території, на межі зіткнення, в тилу та ін.); 3) за рівнем відвернення небезпеки: глобальний (який наразі наявний через повномасштабне вторгнення держави-агресора); регіональний чи локальний та ін.

Визначено, що система суб'єктів, які виконують завдання у сфері територіальної оборони, становить низку визначених законодавством уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які перебувають у взаємодії та наділені низкою функціональних повноважень, спрямованих на реалізацію визначених щодо кожного з них завдань у відповідній сфері. Для правового статусу суб'єкта територіальної оборони характерним є поєднання певного ступеня автономності під час прийняття рішень з необхідністю виконувати поставлені вищим керівництвом завдання, зокрема під час взаємодії з іншими суб'єктами територіальної оборони. Обґрунтовано, що Національна гвардія посідає особливе місце в системі суб'єктів територіальної оборони, що зумовлено її статусом як військового формування з правоохоронними функціями. В

розрізі представленої проблематики Національна гвардія – це цільовий суб'єкт безпосередньої реалізації територіальної оборони, що бере участь у веденні активних воєнних (бойових) дій. Нацгвардія реалізує завдання територіальної оборони як орган держави зі спеціальним статусом, який виконує службово-бойову діяльність на основі визначених законодавством адміністративних приписів на професійній основі, що передбачає наявність спеціально підготовленого особового складу.

Обґрунтовано, що предмет виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони: по-перше, становить суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності Національної гвардії щодо забезпечення протидії існуючим чи можливим загрозам безпеки держави та її територіальної цілісності; по-друге, ним є коло особливо важливих для держави об'єктів та необхідних для її нормального функціонування інституцій, на які, власне, і спрямована діяльність Нацгвардії в процесі реалізації завдань територіальної оборони; по-третє, предмет визначає коло форм і методів реалізації відповідної діяльності.

Узагальнено, що межі виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони визначаються тими правовими нормами, які встановлюють її компетенцію та повноваження у відповідній сфері суспільного життя. Останні спрямовані на забезпечення безпеки життя та здоров'я службовців Національної гвардії, недопущення корупційних виявів з їх боку, а також порушення прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб усіх форм власності. Крім того, наголошено, що межі зумовлені самим предметом реалізації завдань у сфері територіальної оборони.

Виявлено, що до напрямів забезпечення територіальної оборони Національною гвардією доцільно віднести такі: 1) організаційно-інформаційний (здійснення аналізу та оцінки обстановки, яка впливає на виконання завдань територіальної оборони, її планування); 2) охоронний (посилення охорони та захисту державного кордону, охорона органів

державної влади, особливо небезпечних об'єктів та об'єктів критичної інфраструктури); 3) бойовий (безпосередня участь у взаємодії з ЗСУ у виконанні бойових операцій щодо відсічі збройної агресії проти України); 4) кадрово-забезпечувальний (підготовка кваліфікованих кадрів для виконання завдань територіальної оборони, зокрема й добровольчих формувань територіальних громад); 5) соціально-безпековий (забезпечення заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах, захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, участь у ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій, забезпечення вимог тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій).

Як суб'єкт адміністративно-правового механізму забезпечення територіальної оборони Національна гвардія України має в своєму розпорядженні низку правових і організаційних форм діяльності, в межах яких вона реалізує себе і як правоохоронний орган, і як орган оборонної діяльності. До відповідних форм запропоновано віднести: правотворчість; правозастосовну діяльність; здійснення правоохоронних та оборонних дій і заходів; організаційно-управлінську діяльність; наукову та навчально-виховну діяльність. Підкреслено, що існуючі адміністративно-правові форми участі Нацгвардії у забезпеченні територіальній обороні у поєднанні із методами переконання та примусу дають змогу цьому органу держави впливати на систему зазначеної оборони як на нормативно-правовому, так і на організаційно-управлінському та культурному рівнях. Акцентовано увагу на тому, що чинне законодавство не містить положень, які б систематизували та конкретизували адміністративно-правові форми та методи участі Національної гвардії України у забезпеченні територіальної оборони.

Виокремлено позитивний зарубіжний досвід щодо забезпечення територіальної оборони, який слід використати в Україні: по-перше, активне

залучення населення, зокрема молоді, до територіальної оборони шляхом проведення змістовної та цілеспрямованої освітньо-виховної роботи; по-друге, створення мережі центрів підготовки сил територіальної оборони, при цьому особлива увага має приділятися добору кандидатів для підготовки офіцерів та командирів. Вкрай важливо не лише надати знання широкому колу населення з питань територіальної оборони і забезпечити опанування громадянами умінь та навичок щодо практичного застосування цих знань, але й виокремити певну частину із осіб, які проходять підготовку, найбільш схильних і придатних до військового лідерства, забезпечити поглиблення і розвиток їх знань, умінь, навичок та інших особистих і професійних якостей, необхідних для ефективного планування командування; по-третє, формування у силах територіальної оборони спеціальних підрозділів, орієнтованих на виконання специфічних завдань і функцій (наприклад, керування безпілотними літальними апаратами); по-четверте, системне залучення правоохоронних органів, зокрема військових формувань з правоохоронними функціями, до здійснення заходів територіальної оборони, а також до участі у підготовці кадрів і резервів для сил територіальної оборони. При цьому у зарубіжних країнах (наприклад, Франції) значна увага приділяється питанням мобільності суб'єктів, подібних до Національної гвардії України, з метою оперативного і своєчасного реагування на відповідні загрози і виклики, протидія яким є предметом територіальної оборони; по-п'яте, зорієнтованість сил територіальної оборони на виконання не лише військових, але й соціальних, економічних, культурних, інформаційних завдань і функцій.

Констатовано, що з метою поліпшення організаційно-управлінського механізму Національної гвардії України в умовах здійснення нею заходів територіальної оборони під час дії воєнного стану, необхідно:

а) розробити ефективні підходи децентралізації управління в системі Національної гвардії України та забезпечити їх практичну реалізацію.

Важливість зазначеної децентралізації полягає: по-перше, у необхідності більш оперативного та точкового реагування на потреби і проблеми вирішення Нацгвардією завдань територіальної оборони у конкретній місцевості; по-друге, практичній підготовці командирів середньої та нижчої ланок механізму управління досліджуваного відомства. Доведено, що децентралізація є одним із ключових кроків на шляху до формування умов для підготовки ініціативних, відповідальних, креативних військовослужбовців, які здатні швидко адаптуватися до ситуації, що склалася, розуміти ризики і приймати своєчасні та ефективні рішення, вдаватися до рішучих дій;

б) запровадити засоби та механізми оцінювання ефективності забезпечення Національною гвардією України територіальної оборони у період дії воєнного стану. В цьому контексті оцінювання становить процедуру порівняння існуючого стану і результатів забезпечення Нацгвардією територіальної оборони із очікуваними результатами, що були заплановані у ході довгострокового, середньо- чи короткострокового планування. Оцінювання дозволить: по-перше, з'ясувати якість та ефективність досліджуваного забезпечення, виявити наявні у ньому проблеми та відхилення; по-друге, скорегувати відповідну забезпечувальну діяльність у потрібне русло; по-третє, з'ясувати ставлення до стану забезпечення як суб'єктів забезпечувальної діяльності, так і тих, в чиїх інтересах вона здійснюється.

**Ключові слова:** територіальна оборона, Національна гвардія України, адміністративно-правове забезпечення, адміністративне законодавство, воєнний стан, публічне управління, правоохоронні органи, Збройні сили України.

## SUMMARY

*Martyniuk A. V.* Administrative and legal support for the performance of tasks by the National Guard of Ukraine related to the territorial defence. – Qualifying scientific work on manuscript.

Thesis for obtaining the scientific degree of candidate of legal sciences on the specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law». – Kharkiv National University of Internal Affairs, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kharkiv, 2024.

The thesis is devoted to the determination of the essence and features of administrative and legal support for the National Guard of Ukraine's performance of tasks related to the territorial defence, the development of proposals and recommendations for the improvement of administrative legislation, the norms of which establish the administrative and legal status of the National Guard of Ukraine as a subject of the implementation of tasks related to territorial defence.

It has been argued that territorial defence is an important component of national security as well as one of the main directions for the implementation of the Military Strategy of Ukraine. The concept of «territorial defence» has been proposed to be understood as a nationwide complex of military and other special measures regulated by the norms of current legislation, which are implemented both in peacetime and in the event of the introduction of special legal regimes of social life (in particular, martial law), with the aim of ensuring national security through countering military threats, providing assistance in protecting the population, territories, natural environment, and property of the state and citizens from situations in the state of emergency.

It has been proven that the content of territorial defence is a complex of actions based on the principles defined by legislation, which are implemented by specially authorised entities with the aim of ensuring the security and inviolability of the state borders, protecting the life and property of citizens, as well as

preserving the sovereignty, territorial integrity, and independence of the state, as in peacetime, as well as in special periods, in particular in conditions of external military aggression. It has been emphasised that the achievement of this goal is preceded by the following tasks: 1) planning and preparation for possible and/or existing threats; 2) creation and support of territorial military formations; 3) preparation for mobilisation of available resources, in particular: human, material, and financial, to meet defence needs; 4) the development of military-civilian cooperation, which involves the involvement of public organisations, volunteers, and local authorities in support and implementation of territorial defence measures; 5) the formation and development of defence infrastructure; 6) providing the population and military units with information about the current situation and rules of behaviour in the conditions of a threat.

It has been established that the key criteria for the classification of types of territorial defence are the following: 1) by nature of danger aversion: military, man-made, natural, terrorist, etc.; 2) according to the degree of resistance to the aggressor (on the occupied territory, on the verge of a collision, in the rear, etc.); 3) by the level of averting danger: global (which currently exists due to the full-scale invasion by the aggressor state); regional or local, etc.

It has been determined that the system of subjects performing tasks in the field of territorial defence is a number of legally authorised bodies of state power, local self-government bodies, which are in interaction and are endowed with a number of functional powers aimed at the implementation of the tasks defined for each of them in the corresponding sphere. The legal status of the subject of territorial defence is characterised by a combination of a certain degree of autonomy in decision-making with the need to fulfil the tasks set by the top management, in particular, during interaction with other subjects of territorial defense. It has been substantiated that the National Guard occupies a special place in the system of subjects of territorial defense, which is due to its status as a military formation with law enforcement functions. In terms of the issues

presented, the National Guard is a target subject of the direct implementation of territorial defence, which participates in the conduct of active military (combat) operations. The National Guard implements the task of territorial defense as a state body with a special status, which performs service-combat activities on the basis of administrative orders defined by law on a professional basis, which requires the presence of specially trained personnel.

It has been substantiated that the subject of the National Guard of Ukraine performance of territorial defense tasks: firstly, constitutes social relations that arise in the process of the National Guard's activities to ensure countermeasures against existing or possible threats to the security of the state and its territorial integrity; secondly, it is a circle of objects that are particularly important for the state and institutions necessary for its normal functioning, to which, in fact, the activity of the National Guard is directed in the process of implementing the tasks of territorial defense; thirdly, the subject determines the range of forms and methods of implementation of the relevant activity.

It has been generalised that the limits of the performance of territorial defence tasks by the National Guard are determined by those legal norms that establish its competence and powers in the relevant sphere of public life. The latter are aimed at ensuring the safety of life and health of National Guard employees, the prevention of corruption on their part, as well as the violation of the rights and legitimate interests of citizens, legal entities of all forms of ownership. In addition, it has been emphasised that the limits are determined by the very subject of the implementation of tasks in the field of territorial defence.

It has been found that it is appropriate to include the following areas of provision of territorial defence by the National Guard: 1) organisational and informational (analysis and assessment of the situation that affects the performance of territorial defence tasks, its planning); 2) security (strengthening of protection and defence of the state border, protection of state authorities, especially dangerous objects and critical infrastructure); 3) combat (direct participation in interaction

with the Armed Forces in the execution of combat operations to repel armed aggression against Ukraine); 4) staffing (training of qualified personnel to perform tasks of territorial defense, in particular, voluntary formations of territorial communities); 5) social security (ensuring measures of public safety and order in populated areas, protection of the population, territories, natural environment and property from emergency situations, participation in the liquidation of the consequences of conducting military (combat) operations, ensuring the requirements of a temporary ban or restriction of the movement of vehicles and pedestrians near and within the zones/areas of emergency situations and/or conducting military (combat) operations).

It has been summarised that as a subject of the administrative and legal mechanism for ensuring territorial defence, the National Guard of Ukraine has at its disposal a number of legal and organisational forms of activity, within which it realises itself both as a law enforcement body and as a body of defence activity. The relevant forms have been proposed to include: law-making; law enforcement activity; implementation of law enforcement and defence actions and measures; organisational and managerial activity; scientific and educational activities.

It has been emphasised that the existing administrative and legal forms of participation of the National Guard in the provision of territorial defence in combination with methods of persuasion and coercion enable this body of the state to influence the system of the specified defence both at the regulatory and legal levels, as well as at the organisational, managerial, and cultural ones. Attention has been focused on the fact that the current legislation does not contain provisions that would systematize and specify the administrative and legal forms and methods of participation of the National Guard of Ukraine in ensuring territorial defense.

The following positive foreign experience regarding the provision of territorial defense has been singled out, which should be used in Ukraine: first, the active involvement of the population, in particular the youth, in territorial defence through meaningful and purposeful educational work; secondly, the creation of a

network of territorial defence forces training centres, while special attention should be paid to the selection of candidates for the training of officers and commanders. It is of the utmost of important not only to provide knowledge to a wide range of the population on matters of territorial defense and to ensure that citizens acquire skills and abilities for the practical application of this knowledge, but also to single out a certain part of the individuals undergoing training who are most inclined and suitable for military leadership, to ensure deepening and development their knowledge, abilities, skills and other personal and professional qualities necessary for effective command planning; thirdly, the formation of special units in the Territorial Defense Forces, focused on the performance of specific tasks and functions (for example, control of unmanned aerial vehicles); fourth, the systematic involvement of law enforcement agencies, in particular military formations with law enforcement functions, in the implementation of territorial defense measures, as well as participation in the training of personnel and reserves for the territorial defense forces. At the same time, in foreign countries (for example, France) considerable attention is paid to the issue of the mobility of subjects, similar to the National Guard of Ukraine, with the aim of prompt and timely response to relevant threats and challenges, the countermeasure of which is the subject of territorial defence; fifth, the orientation of the territorial defence forces to the performance of not only military, but also social, economic, cultural, and informational tasks and functions.

It has been established that in order to improve the organisational and management mechanisms of the National Guard of Ukraine under the conditions of its implementation of territorial defence measures during martial law, it is necessary to:

a) develop effective management decentralisation approaches in the system of the National Guard of Ukraine and ensure their practical implementation. The importance of the mentioned decentralisation: firstly, is in the need for a more prompt and precise response to the needs and problems of the National Guard in

solving territorial defence tasks in a specific area; secondly, the practical training of commanders of the middle and lower echelons of the management mechanism of the investigated department. It has been proven that decentralisation is one of the key steps on the way to creating conditions for training proactive, responsible, creative servicemen who are able to quickly adapt to the current situation, understand risks and make timely and effective decisions, and resort to decisive actions;

b) introduce means and mechanisms for evaluating the effectiveness of the provision of territorial defence by the National Guard of Ukraine during the period of martial law. In this context, the assessment is a procedure for comparing the current state and results of the National Guard's provision of territorial defence with the expected results that have been planned in the course of long-term, medium-term, or short-term planning. The evaluation would allow: firstly, to find out the quality and efficiency of the investigated provision and identify the problems and deviations present in it; secondly, to adjust the corresponding supply activity in the right direction; thirdly, to find out the attitude towards the state of provision of both the subjects of the provisioning activity and those in whose interests it is carried out.

**Keywords:** territorial defense, National Guard of Ukraine, administrative and legal support, administrative legislation, martial law, public administration, law enforcement agencies, Armed Forces of Ukraine.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати:*

1. Мартинюк А. В. Адміністративно-правові форми та методи забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Наше право*. 2021. № 2. С. 235–239. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2021.2.35>.

2. Мартинюк А. В. Перспективні напрями покращення забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України під час дії правового режиму воєнного стану. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2023. № 1 (28). С. 290–297. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca2023/1/26/>

3. Мартинюк А. В. Поняття, зміст та значення територіальної оборони України. *Право.UA*. 2023. № 4, ч. 2. С. 212–217. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.33>.

4. Martyniuk A. The essence, content and features of the territorial defense of Ukraine. *Legal, Economic Science and Praxis*. 2023. № 8. Pp. 32-36. URL: [https://lesp.hu/wp-content/uploads/2024/09/7-Martyniuk-A.-\\_8\\_2023\\_p-32-36.pdf](https://lesp.hu/wp-content/uploads/2024/09/7-Martyniuk-A.-_8_2023_p-32-36.pdf)

5. Мартинюк А. В. До питання імплементації зарубіжного досвіду забезпечення територіальної оборони в українські правові реалії. *Європейські перспективи*. 2024. № 1. С. 225–230. DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.1.33>.

6. Мартинюк А. В. Шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Вісник Кримінологічної Асоціації України*. 2024. № 1 (31). С. 410-418. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.35>

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Мартинюк А. В. Покращення взаємодії, як важливий напрямок удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Взаємодія громадянського суспільства з сектором безпеки і оборони: сучасні виклики* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 21 груд. 2021 р.). Харків : НДІ ППСН, 2021. С. 154–155. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_20211221/article/view/martyniuk](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20211221/article/view/martyniuk).

8. Мартинюк А. В. Здійснення правоохоронних та оборонних дій і заходів, як адміністративно-правова форма забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Теоретичні та прикладні проблеми судової експертизи і криміналістики* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 30 вер. 2022 р.). Харків: НДІ ППСН, 2022. С. 151–153. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_202220930/article/view/martyniuk](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_202220930/article/view/martyniuk).

9. Мартинюк А. В. Правотворчість, як важлива адміністративно-правова форма забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття* : тези доп. учасників VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 9 черв. 2023 р.). Харків : НДІ ППСН, 2023. С. 72–74. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_20230609/article/view/martyniuk](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20230609/article/view/martyniuk).

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>18</b>
<b>РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИКОНАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ З ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ.....</b>	<b>27</b>
1.1. Поняття, зміст та види територіальної оборони України.....	27
1.2. Місце та особливості Національної гвардії України у системі суб'єктів, які виконують завдання з територіальної оборони.....	41
1.3. Правові засади діяльності Національної гвардії України та місце серед них адміністративно-правового регулювання .....	56
<b>Висновки до розділу 1.....</b>	<b>73</b>
<b>РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ З ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ.....</b>	<b>77</b>
2.1. Предмет та межі виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони .....	77
2.2. Напрями забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України.....	92
2.3. Адміністративно-правові форми та методи забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України.....	107
<b>Висновки до розділу 2.....</b>	<b>121</b>
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ З ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ..</b>	<b>127</b>
3.1. Зарубіжний досвід забезпечення територіальної оборони та можливості його використання в Україні .....	127
3.2. Перспективні напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України.....	144

3.3. Удосконалення забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України під час дії правового режиму воєнного стану.....	160
<b>Висновки до розділу 3.....</b>	<b>174</b>
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>181</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>188</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>212</b>

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** В умовах сьогодення пріоритетним напрямом діяльності всіх владних структур є забезпечення національної безпеки, а також захист державного кордону та територіальної цілісності України. Одним із ключових інститутів, за допомогою якого можна вирішити зазначені завдання, є територіальна оборона. Ефективність останньої було підтверджено 24 лютого 2022 р., коли російська федерація почала повномасштабне вторгнення в Україну. Сучасна територіальна оборона вимагає належної організації, планування та реалізації загальних воєнних та інших заходів спеціального характеру. Загалом її ефективність та результативність безпосередньо залежать від діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, у системі яких особливе та самостійне місце відводиться Національній гвардії України. Водночас на сьогодні у роботі цього військового формування з правоохоронними функціями залишається низка проблем, пов'язаних, серед іншого, з неналежним адміністративно-правовим забезпеченням його діяльності щодо виконання завдань з територіальної оборони, яке потребує всебічного теоретичного осмислення.

Окремі проблемні питання, присвячені діяльності Національної гвардії України, у своїх наукових працях висвітлювали: О.В. Агапова, Ю.В. Аллеров, О. М. Бандурка, К. Л. Бугайчук, В.М. Бацамут, О.І. Безпалова, Г.С. Буга, Д.О. Горбач, С. М. Гусаров, Ю. Б. Данильченко, М. В. Джафарова, О.В. Джафарова, В.О. Євсєєв, О.Ф. Кобзар, А. Т. Комзюк, Д.М. Корнієнко, К. Б. Левченко, О. А. Моргунов, Д.А. Морквін, Т.П. Мох, О.М. Музичук, Р.В. Мукоїд, В.О. Невядовський, О.А. Олещенко, О.В. Орел, А.В. Петік, О.В. Пискун, О. Ю. Салманова, В. В. Сокурєнко, Р.Д. Саунін, О.В. Ткаченко, В.Ю. Томіна, С. О. Шатрава, К.О. Чижко, М.Ю. Яковлев, С.О. Ярмола та інші вчені. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, донині багато аспектів, що стосуються діяльності Національної гвардії України,

залишаються недостатньо дослідженими. Це стосується також її діяльності щодо вирішення завдань у сфері територіальної оборони України.

Таким чином, наявність низки теоретичних та практичних проблем, пов'язаних із виконанням Національною гвардією України завдань щодо забезпечення територіальної оборони, а також відсутність комплексних теоретичних досліджень, присвячених цій проблематиці, обумовлюють актуальність та своєчасність проведення представленою дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Робота виконана відповідно до Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, затвердженого Указом Президента України від 11.05.2023 № 273/2023; Стратегії людського розвитку, затвердженої Указом Президента України від 02.06.2021 № 225/2021; Стратегії зовнішньополітичної діяльності України, схваленої Указом Президента України від 26.08.2021 № 448/2021, Основних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2021–2024 роки, ухвалених рішенням Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ від 28.07.2021 (протокол № 7).

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до цільових комплексних програм Харківського національного університету внутрішніх справ «Адміністративно-правове забезпечення реалізації правоохоронної функції української держави» (державний реєстраційний номер 0123U105131) та «Розвиток і вдосконалення адміністративного законодавства України в умовах євроінтеграції» (державний реєстраційний номер 0123U105132).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб, спираючись на аналіз наукових праць, норм чинного законодавства та практики його реалізації, визначити сутність, зміст та особливості адміністративно-правового забезпечення виконання

Національною гвардією України завдань з територіальної оборони, а також на основі узагальнення позитивного вітчизняного й зарубіжного досвіду надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на його вдосконалення.

Для досягнення зазначеної мети у дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- визначити поняття, а також розкрити зміст та види територіальної оборони України;

- з'ясувати місце та особливості Національної гвардії України у системі суб'єктів, які виконують завдання з територіальної оборони;

- надати характеристику правовим засадам діяльності Національної гвардії України та встановити місце серед них адміністративно-правового регулювання;

- окреслити предмет та межі виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони;

- виокремити напрями забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України;

- розкрити адміністративно-правові форми та методи забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України;

- узагальнити зарубіжний досвід забезпечення територіальної оборони та опрацювати можливості його використання в Україні;

- опрацювати перспективні напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України;

- запропонувати шляхи вдосконалення забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України під час дії правового режиму воєнного стану.

*Об'єктом дослідження* є правові відносини, які виникають та розвиваються в процесі виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правове забезпечення виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, використання яких дозволило визначити сутність, зміст та особливості адміністративно-правового забезпечення виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони. Так, логіко-семантичний метод було використано для того, щоб визначити поняття, а також розкрити зміст і види територіальної оборони України (підрозділ 1.1). Щоб з'ясувати місце та особливості Національної гвардії України у системі суб'єктів, які виконують завдання з територіальної оборони (підрозділ 1.2), а також надати характеристику правовим засадам діяльності Національної гвардії України та встановити місце серед них адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.3) було використано аналітичний метод та метод документального аналізу. Структурно-логічний та системно-функціональний методи використовувалися з метою окреслення предмета та меж виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони (підрозділ 2.1); опрацювання напрямів забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України (підрозділ 2.2), а також характеристики адміністративно-правових форм та методів забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України (підрозділ 2.3). Під час узагальнення зарубіжного досвіду забезпечення територіальної оборони та опрацювання можливостей його використання в Україні (підрозділ 3.1) було використано порівняльно-правовий метод. З'ясувати перспективні напрями удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України (підрозділ 3.2), а також окреслити шляхи удосконалення забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України під час дії правового режиму воєнного стану (підрозділ 3.3) вдалося за допомогою використання методів моделювання та прогнозування.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного, кримінального права та інших галузевих правових наук. Нормативно-правову основу дослідження становлять Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі і міжвідомчі нормативно-правові акти, які регулюють діяльність Національної гвардії України щодо виконання завдань з територіальної оборони. Інформаційною та емпіричною базою дисертаційної роботи є періодичні видання, статистичні дані тощо. Крім того, у процесі підготовки дисертації було використано особистий досвід роботи дисертанта у підрозділах Національної гвардії України.

**Наукова новизна отриманих результатів** визначається тим, що дисертація є першою спробою після повномасштабного вторгнення РФ визначити сутність та розкрити особливості адміністративно-правового забезпечення виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони, на підставі чого розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства, у нормах якого закріплюється адміністративно-правовий статус Національної гвардії України як суб'єкта реалізації завдань з територіальної оборони.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

*вперше:*

– здійснено класифікацію напрямів забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, до яких віднесено: 1) організаційно-інформаційний; 2) охоронний; 3) бойовий; 4) кадрово-забезпечувальний та 5) соціально-безпековий;

– обґрунтовано необхідність розроблення та впровадження засобів та механізмів оцінювання ефективності виконання завдань у сфері забезпечення

територіальної оборони Нацгвардією, у зв'язку з чим доведено, що для того, щоб відповідне оцінювання було об'єктивним і корисним, воно має відповідати таким умовам: по-перше, ґрунтуватися на чітко визначених принципах, як-то: верховенство права, законність, неупередженість, системність, наукова обґрунтованість тощо; по-друге, мати зрозумілу та прозору процедуру здійснення; по-третє, мати набір доцільних критеріїв, оцінювання за якими відображатиме реальний стан справ у сфері досліджуваного забезпечення; по-четверте, охоплювати усі критичні аспекти такого забезпечення;

– доведено, що межі виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони мають об'єктивну та суб'єктивну складові, адже об'єктивно вони визначаються тими правовими нормами, які встановлюють компетенцію та повноваження цієї інституції у відповідній сфері суспільного життя, а суб'єктивно такі межі спрямовані на забезпечення безпеки життя та здоров'я службовців Національної гвардії, недопущення корупційних проявів з їхнього боку, а також недопущення порушення прав, свобод та законних інтересів громадян, юридичних осіб усіх форм власності;

*удосконалено:*

– розуміння поняття «територіальна оборона» як врегульованого нормами чинного законодавства загальнодержавного комплексу воєнних та інших спеціальних заходів, які реалізуються як у мирний час, так і в разі введення особливих правових режимів суспільного життя (зокрема воєнного стану), з метою забезпечення національної безпеки шляхом протидії воєнним загрозам, надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна держави і громадян від існуючих загроз;

– теоретичний підхід щодо систематизації критеріїв класифікації видів територіальної оборони, до яких віднесено: 1) за характером відвернення небезпеки: воєнний, техногенний, природний, терористичний тощо; 2) за ступенем протидії агресору (на окупованій території, на межі зіткнення, в

тилу та ін.); 3) за рівнем відвернення небезпеки: глобальний (який нині знайшов свій прояв через повномасштабне вторгнення держави-агресора); регіональний чи локальний та ін.;

– обґрунтування тези про те, що інформаційно-аналітична діяльність є прогресивною формою участі Національної гвардії України у забезпеченні територіальної оборони, зміст якої полягає у збиранні, накопиченні, систематизації та критичному опрацюванні інформації про чинники, умови та обставини, які прямо чи опосередковано впливають на підготовку і здійснення територіальної оборони, адже проведення інформаційно-аналітичної роботи є необхідним заходом для: виявлення і прогнозування тенденцій та перспектив здійснення територіальної оборони, прийняття своєчасних та ефективних рішень щодо вдосконалення та розвитку засад і механізмів організації й здійснення зазначеної оборони;

– наукову думку про те, що в Україні за прикладом провідних держав Європи та світу у силах територіальної оборони необхідно сформувати спеціальні підрозділи, діяльність яких буде орієнтована на виконання специфічних завдань і функцій;

*дістали подальшого розвитку:*

– твердження про те, що в системі суб'єктів, які виконують завдання з територіальної оборони, одне із ключових місць відводиться Національній гвардії України, яка володіє особливим правовим статусом, а також виконує низку специфічних, властивих тільки їй завдань та функцій у досліджуваному напрямі;

– обґрунтування наукової думки про те, що в системі правових засад діяльності Національної гвардії України важливе місце відводиться нормам адміністративно права, адже саме за допомогою останніх врегульовано: адміністративно-правовий статус Нацгвардії, її повноваження та компетенцію щодо здійснення територіальної оборони; предмет, межі та напрями діяльності цього військового формування з правоохоронними функціями у

досліджуваному напрямі; адміністративно-правові форми та методи її діяльності; сферу та обсяг використання адміністративно-примусових заходів; порядок взаємодії з іншими державними правоохоронними та військовими органами у досліджуваній сфері суспільного життя;

– твердження про те, що в Україні доцільно розробити концептуальні засади забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, які запропоновано тлумачити як систему найбільш важливих, основоположних ідей, світоглядних позицій і переконань, що відображають консолідовану позицію влади і громадянського суспільства щодо того, яку місію здійснює Національна гвардія України в частині забезпечення територіальної оборони, які виклики і проблемні питання існують у цій сфері, які напрями і перспективи їх подолання, а також удосконалення та розвитку механізму досліджуваного забезпечення.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає у тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – для подальшого наукового опрацювання теоретичних та практичних питань, пов'язаних із адміністративно-правовим забезпеченням виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони (*акт Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 лютого 2024 року*);

– правотворчій діяльності – для вдосконалення існуючих та розроблення нових нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на врегулювання суспільних відносин, що виникають в процесі виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони (*акт впровадження Науково-дослідного інституту публічної політики і соціальних наук від 16 лютого 2024 року*);

– правозастосовній діяльності – з метою покращення діяльності Національної гвардії України щодо виконання завдань з територіальної оборони;

– освітньому процесі – під час підготовки підручників, навчальних

посібників та науково-методичних матеріалів, а також проведення занять з дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування», «Судові та правоохоронні органи України» (*акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ від 14 лютого 2024 р.*).

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення дослідження оприлюднено на всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Взаємодія громадянського суспільства з сектором безпеки і оборони: сучасні виклики» (Харків, 21 груд. 2021 р.); «Теоретичні та прикладні проблеми судової експертизи і криміналістики» (Харків, 30 вер. 2022 р.); «Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування» (Харків, 9 черв. 2023 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладено у 6 статтях, з яких 5 опубліковано у наукових фахових виданнях України та 1 – у періодичному виданні зарубіжної держав, і 3 тезах повідомлень на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 213 сторінок. Список використаних джерел включає 174 найменування та розміщений на 23 сторінках, додатки розташовано на 2 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИКОНАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ З ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ

#### 1.1. Поняття, зміст та види територіальної оборони України

Територіальна оборона, як воєнне поняття, увійшло у науковий обіг у другій половині ХХ століття, після закінчення Другої світової війни. Що ж стосується України, то даний інститут в нашій державі, як організаційно-правове явище, активно почав розвиватися з початку військової агресії РФ проти у 2014 році. Втім, справедливим буде говорити про те, що цей процес до подій, які сталися на початку 2022 року, реалізовувався досить повільно. Сам термін «територіальна оборона» набув законодавчого закріплення лише напередодні повномасштабного вторгнення. Як зазначають Д. М. Глоба та К. О. Ємельяненко, під час дії воєнного стану в нашій країні, Сили територіальної оборони Збройних Сил України (далі – ЗСУ) є однією з основних складових життєдіяльності громад, що здатні надати рішучої відсічі ворогу-загарбнику та здійснювати оборонну діяльність на місцевому рівні. Заздалегідь унормований правовий статус добровольчих формувань територіальних громад дозволив у максимально короткі строки сформувати та організувати заходи оборонного укріплення на місцях, тим самим створити загальнодержавну систему заходів забезпечення оборони в кожному органі місцевого самоврядування та населених пунктах України. Система територіальної оборони України формувалася як складова системи оборони, що містить обов'язкову ознаку територіальності і яка своїми адміністративними межами закріплена за певною територіальною громадою чи територією певного населеного пункту [15, с. 13–14]. Безпосереднє відношення територіальної оборони до елементів національної безпеки підтверджує й те, що Стратегія воєнної безпеки України серед інших цілей

реалізації державної політики у військовій сфері, сфері оборони і військового будівництва передбачає створення потужної територіальної оборони, яка у взаємодії з рухом опору сприятиме підвищенню рівня обороноздатності держави, згуртуванню суспільства, патріотичному вихованню громадян, наданню обороні України всенародного характеру та готовності населення до оборони держави [124]. С.В. Янчук підкреслює, що територіальна оборона є складовою військової організації держави, то вона здійснюється (реалізується) в особливий період для виконання заходів, визначених у Конституції, Положенні про територіальну оборону, законах Верховної Ради України та Указах Президента [170, с. 98–99].

У країнах НАТО територіальна оборона розуміється як комплекс державних і воєнних заходів, який проводиться для безпосередньої оборони держави та підтримки на своїй території бойових дій військ, які входять до складу цього воєнно-політичного блоку. У більшості країн – членів НАТО (США, ФРН, Велика Британія тощо) збройні сили виконують завдання щодо захисту національних інтересів у складі об'єднаних сил або самостійно. Збройні сили можуть залучатися до оборони території, якщо виконання таких завдань не впливає на виконання заходів оборони держави [83, с. 155].

Проектом Закону України «Про територіальну оборону», який було запропоновано ще у 2015 році, територіальна оборона визначалася як загальнодержавна система воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються на всій території України або в окремих її місцевостях із завданнями, визначеними цим Законом. До завдань територіальної оборони належали: «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 незаконними збройними формуваннями; організація, підготовка та координація руху опору

на випадок окупації території України або її частини; організація та здійснення евакуаційних заходів; проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у небезпечних районах; захист населення від наслідків воєнних дій, аварій (руйнувань), зумовлених застосуванням засобів ураження, терористичними актами та диверсіями; підтримання правового режиму воєнного та надзвичайного станів» [127]. Водночас у чинному законодавстві поняття «територіальна оборона» сконструйовано дещо по-іншому. У зв'язку з тим, що протягом тривалого часу нормативно-правове визначення «територіальної оборони» не розкривало всієї повноти її сутності, в правовій літературі склалися різноманітні підходи щодо змісту цього терміна.

Сама по собі територіальна оборона, як цілком слушно вказує І. В. Романський, «має високий ступінь національної значимості, адже становить суспільно-правовий інститут, котрому притаманні такі унікальні ознаки: по-перше, його зміст становлять особливі заходи загальнодержавного, воєнного та спеціального характеру, що мають особливий порядок реалізації та призначення яких врегульовано нормами Конституції та низкою законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів України; по-друге, функціонування територіальної оборони пов'язано із підтримкою та захистом таких невід'ємних складових української державності, як: територіальна цілісність, суверенітет, політична стабільність, правопорядок тощо. Кожна з них прямо впливає на стан добробуту суспільства в цілому, його можливість реально користуватися передбаченими та гарантованими Конституцією правами, а також сам факт існування України як цілісної, суверенної та самостійної держави» [134, с. 223].

Зауважимо, що в науковій літературі територіальну оборону розглядають насамперед як елемент забезпечення національної безпеки. Так, А. М. Мурашко зазначає, що національна безпека – це структуроване явище, що включає пов'язані компоненти. До компонентів національної безпеки

належать: економіка та фінанси; правоохоронна діяльність; соціальна та політична сфера; інформаційні технології, енергетика, екологічна сфера, національна оборона та територіальна оборона. Метою національної безпеки та оборони України у мирний час є підготовка українського народу до національної оборони у разі загрози збройної агресії проти України [82, с. 12].

На думку О. В. Нестеренка, термін «територіальна оборона» характеризується особливим змістовим навантаженням. Вказане поняття, на погляд дослідника, можна умовно поділити на дві окремі складові, кожна з яких має власний зміст, а саме: «територіальна» і «оборона». Останнє поняття часто ототожнюють або плутають із такими термінами, як «захист» та «охорона», що є, на погляд автора, грубою помилкою, адже змістове навантаження усіх цих слів є досить різним. Незважаючи на той факт, що територіальна оборона є правовою категорією, дію якої обмежено певною місцевістю, задля захисту останньої від зовнішньої військової агресії, її плануванням та організацією займаються вищі державні органи влади та військового командування [85, с. 104]. В основі цієї характеристики територіальної оборони лежить ознака територіальності заходів, які керуються центральними органами державної влади. Під територіальною обороною П. П. Скиба розуміє різновид народного опору, який організується і здійснюється під керівництвом і контролем держави і спрямовується на сприяння діям регулярної армії для досягнення перемоги над агресором. За своєю суттю територіальна оборона має становити організований і керований центральною владою народний збройний опір агресору, який здійснюється Силами територіальної оборони у взаємодії з усіма суб'єктами Збройних Сил України [138, с. 221–222].

Ю. Л. Калгушкін визначає територіальну оборону «як сукупність загальнодержавних або регіональних дій її суб'єктів із застосування воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період із завданнями:

охорони та захисту державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій; боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; підтримання правового режиму воєнного стану» [40, с. 8]. Таким чином, у зміст поняття «територіальна оборона» науковець вкладає діяльність суб'єктів із реалізації визначених завдань.

В. С. Фролов та В. М. Семенко на основі аналізу історичного та світового досвіду ведення війни підкреслюють, що територіальна оборона – одна з найскладніших складових оборони держави, яка залежить від потужності воєнного потенціалу противника, базується на глибокому аналізі способів та методів ведення ним воєнних дій і потребує врахування внутрішньополітичної ситуації в державі. Основна мета територіальної оборони, на думку авторів, – посилення обороноздатності держави завдяки ресурсам органів місцевого самоврядування та патріотично налаштованих громадян, які не підлягають мобілізації [163, с. 14]. С. О. Ярмола під поняттям територіальної оборони розуміє сферу діяльності, яка складається із сукупності загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки України, що фактично можуть застосовуватися у визначений період конкретними суб'єктами у порядку, встановленому законом [172, с. 654]. Дослідник робить наголос на необхідності відповідності заходів територіальної оборони повноваженням і компетенції суб'єктам їх реалізації.

Таким чином, територіальна оборона є важливою складовою національної безпеки, а також одним із пріоритетних напрямів реалізації Воєнної стратегії України. А отже, територіальну оборону найбільш доцільно тлумачити як врегульований нормами чинного законодавства

загальнодержавний комплекс воєнних та інших спеціальних заходів, які реалізуються як у мирний час, так і в разі введення особливих правових режимів суспільного життя (зокрема, воєнного стану), з метою забезпечення національної безпеки шляхом протидії воєнним загрозам, надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна держави і громадян від надзвичайних ситуацій. З огляду на запропоноване визначення поняття територіальної оборони характеризується своїм особливим змістом.

Відповідно до Словника української мови під «змістом» розуміється те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується; суть, внутрішня особливість чого-небудь; розумна основа, мета, призначення чого-небудь [139, с. 624]. У загальному вигляді зміст характеризує внутрішні особливості того головного, що розкриває місце досліджуваної діяльності в системі суспільних відносин. С. О. Ярмола зазначає, що для територіальної оборони як напряду діяльності характерними будуть ознаки, визначені безпековим законодавством та спеціальні ознаки, визначені профільним законодавством у сфері національного спротиву. До ознак, що виокремлюють через віднесення їх до безпекового сектору, науковець відносить: 1) спрямованість на забезпечення стану захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних та потенційних загроз невоєнного характеру; 2) дотримання профільних безпекових принципів під час реалізації заходів з територіальної оборони, а саме: верховенства права, підзвітності законності, прозорості та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням; норм міжнародного права, участі в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки; 3) урегульованість нормативно-правовими актами, що визначають засади

національної безпеки держави; 4) вплив єдиних стратегічних безпекових пріоритетів [172, с. 654]. Перелічені ознаки визначають спрямованість та базові засади територіальної оборони.

Як і будь-яка інша управлінська діяльність, територіальна оборона ґрунтується на низці принципів, які визначають її зміст. Термін «принцип» (походить від лат. *princĭpum* – основа) – це те, що лежить в основі певної теорії науки. Принципи права – це виражені у праві вихідні нормативно керівні начала, що характеризують його зміст, основу, це закріплені в ньому закономірності суспільного життя» [90]. Відповідно до Словника української мови «принцип» слід тлумачити як: «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці» [142, с. 693]. Фактично «принцип» означає ті керівні засади, на яких базується вид діяльності, що розглядається.

Ураховуючи сутність територіальної оборони, а також мету та завдання останньої, Ю. Л. Калгушкін пропонує розподілити принципи, на яких вона ґрунтується, на три групи: загальноправові принципи; організаційні принципи; функціональні принципи. Першу групу становлять вихідні засади, що є основою всіх без винятку правових галузей: по-перше, принцип забезпечення прав і свобод людини й громадянина; по-друге, принцип верховенства права; по-третє – законності. У контексті територіальної оборони дія принципу законності та верховенства права виявляється у діяльності суб'єктів, які реалізують передбачені цим явищем заходи. Відповідно до вказаних засад останні мають провадити свою діяльність виключно в межах правового поля із дотриманням вимог, установлених чинним законодавством, не відступаючи від нормативних правил. Принципи організаційних засад територіальної оборони становлять: принцип плановості, адміністративно-територіальний принцип і принцип превенції.

Останню групу становлять принципи функціональних засад, що є керівними ідеями практичної реалізації територіальної оборони, до їхнього складу науковець відніс такі: принцип достатності та доцільності, принцип оперативності, принцип ефективної взаємодії. Відповідно до принципів достатності та доцільності застосовуються заходи, що обмежують конституційні права громадян [42, с. 22–23].

Наразі Законом України «Про основи національного спротиву» до спеціальних принципів, на яких ґрунтується територіальна оборона, віднесено принципи: «територіальності, масовості, мінімального часу на розгортання та приведення підрозділів територіальної оборони у готовність до дій, єдиноначальності, централізації управління та децентралізації і контрольованої автономності застосування сил і засобів територіальної оборони, активності, рішучості та безперервності ведення територіальної оборони, наполегливості у досягненні мети територіальної оборони, узгодженого, спільного застосування сил і засобів, залучених до ведення територіальної оборони, безперервності взаємодії сил і засобів територіальної оборони, всебічного врахування і повного використання моральних та психологічних факторів» [119].

Принципи територіальної оборони впливають на такі елементи її змісту, як: спрямованість, мета та завдання діяльності, якою реалізуються заходи територіальної оборони. Так, мета зумовлює конкретні завдання щодо її реалізації. Ю. Л. Калгушкін метою територіальної оборони визначає «досягнення та забезпечення належного рівня національної безпеки України на окремих територіях шляхом реалізації відповідних військових та спеціальних заходів, застосовуваних під час особливого періоду. Дослідник називає такі завдання територіальної оборони: а) охорона та захист державного кордону; б) забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); в) охорона та оборона важливих

об'єктів і комунікацій; г) боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; г) підтримання правового режиму воєнного стану; д) забезпечення публічної безпеки і порядку, оскільки їх реалізація спрямована на забезпечення стабільності суспільних відносин» [40, с. 11]. У контексті територіальної оборони завдання щодо забезпечення публічної безпеки консолідується з усіма іншими. Суть полягає в тому, що проведення передбачених територіальною обороною воєнних і спеціальних заходів здійснюється в особливий період, підтримання правового режиму якого неможлива у разі наявності нестабільної поведінки суспільства. Тож забезпечення оборони та захисту відповідної території від зовнішньої збройної агресії, конфлікту, діяльності диверсійно-розвідувальних сил, інших озброєних формувань агресора та антидержавних незаконно утворених озброєних формувань, а також забезпечення умов функціонування стратегічно важливих об'єктів і комунікацій, органів державної влади, військового командування можливе лише за умови внутрішньої стабільності та захищеності суспільства. Це, зокрема, консолідується в окреме завдання територіальної оборони – забезпечення публічної безпеки і порядку, виконання якого відповідає меті щодо забезпечення національної безпеки на окремій місцевості [41, с. 61].

М. М. Лобко вказує на те, що на територіальну оборону доцільно додатково покласти завдання: забезпечення громадської безпеки, охорони громадського порядку; протидії злочинності; боротьби з тероризмом; участі в проведенні діяльності із забезпечення інформаційної безпеки; забезпечення безпеки населення і територій, ліквідації надзвичайних ситуацій; проведення диверсійних дій у тилу противника для знищення (виведення з ладу) військових об'єктів та об'єктів державної та військової інфраструктури, які використовуються противником на окупованих територіях; наведення своєї авіації на об'єкти противника й коригування ударів і вогню ракетно-

артилерійських засобів, зокрема високоточних; захоплення важливих документів, зразків озброєння та військової техніки противника; визволення заручників і військовополонених; дезорганізація роботи органів окупаційної влади; розширення руху опору в тилу противника; викриття інформаційно-пропагандистського впливу противника та ведення інформаційної діяльності серед населення на тимчасово окупованих територіях; участь у виконанні спеціальних завдань спільно із Силами спеціальних операцій Збройних Сил України. Отже, на погляд науковця, в області (районі, місті) територіальна оборона має не лише виконувати покладені на неї завдання, а також забезпечити безпеку населення і територій та чинити опір окупанту [67, с. 33]. М. М. Лобко доволі широко трактує територіальну оборону, яка включає широке коло заходів, що мають реалізовуватися, зокрема, й на окупованих агресором територіях. Доцільно підкреслити, що завдання територіальної оборони мають бути чітко визначені чинним законодавством та бути реалізованими у межах компетенції та повноважень суб'єктів реалізації.

Відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву» територіальна оборона – «система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій» [119]. Таким чином, в основі законодавчого визначення покладені такі характерні ознаки територіальної оборони, як загальна характеристика дій, що входять до її змісту, та мета їх реалізації.

Доцільно додати, що, незважаючи на об'єктивне збільшення уваги законодавців до врегулювання питань територіальної оборони, серед науковців висловлюються думки, що за роки незалежності проблемними залишаються питання: що становить сама система територіальної оборони в умовах збройної агресії РФ проти нашої держави (відповідно необхідне

уточнення основних завдань територіальної оборони за досвідом відбиття збройної агресії РФ); виконання яких спеціальних (бойових) завдань покладається безпосередньо на Сили територіальної оборони; які конкретно складові сектору безпеки і оборони залучаються до виконання визначених завдань щодо системи територіальної оборони; які органи управління доцільно використовувати (створювати) в системі територіальної оборони, їх організаційно-штатна структура, кількість і склад робочих (оперативних) груп від складових сектору безпеки і оборони на пунктах управління, особливо штабів зон (районів) територіальної оборони, як робочих органів обласних (районних) державних адміністрацій [34, с. 199]. Подальше вдосконалення нормативно-правового змісту територіальної оборони має відбуватися з урахуванням об'єктивних потреб дійсності, зокрема забезпечення публічної безпеки на деокупованих територіях тощо.

Тож проведений вище аналіз дає змогу констатувати, що змістом територіальної оборони є заснований на визначених законодавством принципах комплекс дій, які реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення безпеки та недоторканності національного простору, захисту життя та майна громадян, а також збереження суверенітету, територіальної цілісності та незалежності держави як у мирний час, так і в особливі періоди, зокрема в умовах зовнішньої військової агресії. Досягненню вказаної мети передують вирішення таких завдань: 1) планування та підготовка до можливих та/або існуючих загроз; 2) створення та підтримка територіальних військових формувань; 3) підготовка до мобілізації наявних ресурсів, зокрема людських, матеріальних та фінансових, для забезпечення потреб оборони; 4) розвиток військово-цивільного співробітництва, що передбачає залучення громадських організацій, добровольців та місцевих органів влади у підтримку та реалізацію заходів територіальної оборони; 5) формування та розвиток оборонної інфраструктури; 6) забезпечення

населення й військових частин інформацією щодо поточної обстановки та правил поведінки в умовах загрози.

Говорячи про види територіальної оборони, доцільно вказати на те, що в основі її мети лежить забезпечення національної безпеки. За масштабами воєнна небезпека для України може бути: глобальною (втягнення країни у світову ядерну або великомасштабну звичайну війну); регіональною (небезпека розв'язання воєнних конфліктів у низці регіонів, які межують з Україною); локальною (місцевою) – локальні війни і збройні конфлікти [170, с. 95]. Отже, за протидією такій небезпеці можна виокремити й відповідні види рівнів територіальної оборони: загальнодержавний, місцевий, спеціальний [40, с. 14].

Безпосереднє керівництво територіальною обороною здійснюється такими суб'єктами: «на всій території України – Головнокомандувачем Збройних Сил України через Командувача Сил територіальної оборони Збройних Сил України; у межах військово-сухопутної зони – керівником регіонального органу військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України через регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України (тобто через регіональні управління територіальної оборони); у межах зони територіальної оборони – керівником зони територіальної оборони через штаб зони територіальної оборони (тобто керівником місцевої обласної державної адміністрації (або міської державної адміністрації)); у межах району територіальної оборони – керівником району територіальної оборони через штаб району територіальної оборони (тобто головою районної державної адміністрації, військово-цивільної адміністрації, військової адміністрації в разі її утворення)» [15, с. 12].

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про основи національного спротиву», «територіальна оборона складається з військової, цивільної та військово-цивільної складових». Означене, на думку С. О. Ярмоли, характеризує

змістове наповнення територіальної оборони, що становить його суть [172]. Як підкреслює О. А. Троянський, «військова складова територіальної оборони включає органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони. Цивільна складова територіальної оборони включає державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони. Військово-цивільна складова територіальної оборони включає штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони» [159, с. 289]. Означені складові, з одного боку, розкривають зміст територіальної оборони, а з іншого – вказують на його неоднomanітність, що може бути врахована серед інших чинників її класифікації. На погляд М. М. Лобка, Ф. В. Саганюка та О. В. Устименка, для територіальної оборони характерними будуть залежно від умов такі різновиди: територіальна оборона в зоні дій своїх військ (сил); територіальна оборона в глибині країни; територіальна оборона на території, яка зайнята противником [68, с.54]. Критерієм такої диференціації є характер ведення оборонних дій.

В основу класифікації територіальної оборони може бути покладене і різноманіття суб'єктів, що беруть участь у реалізації територіальної оборони. На основі аналізу положень Закону України «Про основи національного спротиву» можна виокремити таких суб'єктів діяльності у сфері територіальної оборони: «Кабінет Міністрів України, до складу повноважень якого входять координаційні, організаційні, нормотворчі повноваження, зокрема ним затверджується перелік важливих об'єктів та комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, які підлягають охороні та обороні, порядок їх дообладнання та приймання під охорону; Типове положення про штаб зони (району) територіальної оборони; визначається порядок використання інфраструктури (фондів) Збройних Сил України, а

також інфраструктури (фондів) складових сил безпеки та сил оборони, органів місцевого самоврядування для розміщення військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць; порядок організації та здійснення загальновійськової підготовки громадян України; Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони тощо» [119]. Міністерство оборони України концентрується на організаційних, планувально-прогностичних, забезпечувальних відносинах у сфері територіальної оборони, зокрема: «1) забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національного спротиву; 2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань національного спротиву; 3) організовує та забезпечує в межах відповідних видатків Міністерства оборони України належне фінансування і ресурсне забезпечення Сил територіальної оборони Збройних Сил України, Сил спеціальних операцій Збройних Сил України та заходів підготовки громадян України до національного спротиву; 4) забезпечує накопичення озброєння, військової, спеціальної техніки, інших матеріальних ресурсів у непорушному запасі та мобілізаційному резерві для виконання завдань територіальної оборони; 5) формує та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо обсягів фінансового забезпечення національного спротиву» [119].

«Міністерство освіти і науки: 1) бере участь у реалізації державної політики з питань підготовки громадян України до національного спротиву; 2) організовує та здійснює реалізацію заходів з початкової підготовки громадян України до національного спротиву; 3) формує та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо обсягів фінансового забезпечення заходів підготовки громадян України до національного спротиву» [119].

Тобто Міністерство оборони України концентрує свою діяльність довкола підготовчих відносин територіальної оборони. Також специфіку має

територіальна оборона, яка реалізується у повноваженнях інших центральних органів виконавчої влади, обласних та районних рад, органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст та інших суб'єктів.

Отже, з огляду на зазначене вище, до ключових критеріїв виділення видів територіальної оборони слід віднести такі: «1) за характером відвернення небезпеки: воєнний, техногенний, природний, терористичний тощо; 2) за ступенем протидії агресору (на окупованій території, на межі зіткнення, в тилу та ін.); 3) за рівнем відвернення небезпеки: глобальний (який нині знайшов свій прояв через повномасштабне вторгнення держави-агресора); регіональний чи локальний та ін.» [75].

Таким чином, проведений у цьому підрозділі дисертаційного дослідження аналіз дає змогу узагальнити, що «значення територіальної оборони полягає у такому: по-перше, вона є першим і основним рівнем захисту країни в разі можливої агресії або загрози з боку зовнішнього ворога; по-друге, сприяє залученню громадськості до процесу оборони країни; по-третє, дозволяє забезпечити розбудову внутрішньої стабільності та єдності в суспільстві; по-четверте, створює умови для взаєморозуміння військових та населення, що посилює ступінь національного єднання та відчуття належності до своєї держави. Крім того, територіальна оборона сприяє розвитку територіальної інфраструктури та підвищенню рівня захищеності населення у разі кризових ситуацій» [75].

## **1.2. Місце та особливості Національної гвардії України у системі суб'єктів, які виконують завдання з територіальної оборони**

Реалізація територіальної оборони передбачає здійснення діяльності низки суб'єктів, серед яких одне із провідних місць належить Національній гвардії України. Остання є багатофункціональним державним органом

виконавчої влади, вплив її діяльності на правоохоронний сектор нашої держави є суттєвим. Кожна сфера її діяльності має певну специфіку, це стосується й найвагомішої на сьогодні ділянки роботи – територіальної оборони. Втім визначити місце та особливості цього органу в системі суб'єктів, які виконують завдання щодо територіальної оборони України, неможливо повністю здійснити без розгляду того, що становить така система та яка її загальна структура.

Словник української мови розглядає поняття «система» як: порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь (продуманий план, заведений, прийнятий порядок); форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ та ін.); сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; сукупність принципів, які є основою певного вчення; будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [143, с. 203]. Отже, в загальному вигляді система – це логічно упорядковане розміщення пов'язаних елементів.

Як справедливо підкреслює В. В. Сокурєнко, у межах функціонування власної цілісної системи реагування на внутрішні та зовнішні загрози національній безпеці нашої держави (їх виявлення та нейтралізацію, а також запобігання їх настанню у майбутньому) важливого значення набуває оновлення підходів до підготовки кадрів для сектору безпеки і оборони шляхом запровадження інтегрованої системи освіти для персоналу сектору безпеки і оборони, в межах якої мають бути одночасно дотримані принципи спеціалізації та індивідуалізації підготовки кадрів, орієнтованої на підвищення фахового рівня персоналу, запроваджено якісно нову культуру безпеки персоналу на основі принципів та стандартів Європейського Союзу та НАТО [144, с. 128].

Завдання територіальної оборони зумовлені необхідністю забезпечення національної безпеки України, що становить цілеспрямовану діяльність державних та недержавних органів, підприємств, установ, організацій, окремих громадян щодо виявлення та попередження загроз безпеці людини та громадянина, суспільства та держави, а також захист території та навколишнього природного середовища. Систему національної безпеки становлять такі елементи: національні інтереси, загрози національній безпеці, система забезпечення національної безпеки [9, с. 270]. Складовою останньої саме і є система суб'єктів, які виконують завдання щодо територіальної оборони.

Важливо усвідомлювати, що саме збройна агресія РФ проти України призвела до переосмислення підходів до формування системи оборони та безпеки держави з точки зору забезпечення національної стійкості (national resilience) та врахування передового світового досвіду розбудови воєнізованих формувань, які мають стати резервом основних сил оборони у випадку збройної агресії та виникнення надзвичайних ситуацій [162, с. 15]. Як зазначають Д. М. Глоба та К. О. Ємельяненко, система територіальної оборони України формувалася як складова системи оборони, що містить обов'язкову ознаку територіальності і яка своїми адміністративними межами закріплена за певною територіальною громадою чи територією певного населеного пункту [15, с. 12]. Військова складова територіальної оборони включає органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони. Зокрема, формування Національної гвардії (далі – Нацгвардії), які знаходяться чи можуть бути передислоковані до відповідної зони територіальної оборони [17, с. 28].

Законодавець неодноразово робив спроби визначити систему суб'єктів територіальної оборони. Наприклад, проектом Закону «Про територіальну

оборону України» до суб'єктів територіальної оборони України було віднесено: «Президент України – Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, Рада національної безпеки і оборони України, Вищий колегіальний стратегічний орган воєнного керівництва обороною (в особливий період), Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Головний цивільно-військовий орган територіальної оборони України, інші центральні органи виконавчої влади відповідно до компетенції, державні органи, Збройні Сили України, Війська територіальної оборони України, Міністерство освіти і науки України, Служба безпеки України, Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управління державної охорони України, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба з надзвичайних ситуацій України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (відповідна військово-цивільна або військова адміністрація у разі її утворення), місцеві органи самоврядування, Керівник зони (району) територіальної оборони України, Штаб зони (району) територіальної оборони України, Загони територіальної оборони та безпеки територіальних громад, а також акредитовані громадські об'єднання» [126]. Водночас таку систему складно визнати достатньо структурованою, адже перераховані суб'єкти не є об'єднані в групи за своїм завданням та функціональним спрямуванням щодо забезпечення територіальної оборони.

Тим же законопроектом передбачалися такі повноваження Національної гвардії України: «бере участь у проведенні аналізу та оцінці факторів, які впливатимуть на здійснення заходів щодо підготовки та ведення територіальної оборони України; бере участь у плануванні територіальної оборони України; бере участь у створенні структури управління територіальною обороною України; бере участь у взаємодії зі

Збройними Силами України, Військами територіальної оборони України, Національною поліцією України, Державною прикордонною службою України, Державною спеціальною службою транспорту, Службою безпеки України у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями; бере участь відповідно до чинного законодавства у вирішенні завдань, пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану у разі його оголошення на всій території України або в окремі її місцевості; бере участь у навчаннях (тренуваннях), оперативних польових виїздах з територіальної оборони України, забезпечує участь у них підпорядкованих органів військового управління та військових частин (підрозділів)» [126]. Доречно зазначити, що повноваження Національної гвардії у чинному законодавстві, порівняно із запропонованими, значно звужені, такі повноваження більш повно будуть розкриті у наступних підрозділах нашого дослідження.

Іншим законопроектом «Про територіальну оборону» пропонувалося ввести поняття «Сили резерву територіальної оборони», які «планувалося створювати, але не у складі Збройних Сил України, а у складі військового резерву Національної гвардії України, яка організаційно входить до Міністерства внутрішніх справ (МВС) і в мирний час підпорядковується його міністру. Безпосередньо військове керівництво Силами резерву територіальної оборони повинен був би здійснювати командувач Сил резерву, який одночасно є заступником командувача Національної гвардії України і призначався б та звільнявся з посади Президентом України. Сили резерву територіальної оборони пропонувалося утворювати відповідно до адміністративно-територіального поділу України в громадах (чоти або взвод), регіонах (сотня або рота) та регіонах (полк). Комплектуватися вони повинні були з числа резервістів, які уклали контракт про проходження служби у військовому резерві Національної гвардії України» [34, с. 185].

Таким чином, основне навантаження щодо реалізації заходів територіальної оборони планувалося покласти саме на Національну гвардію, яка б відігравала ключову роль у розглядуваній системі.

У правовій літературі висловлюються різні думки щодо структури суб'єктів територіальної оборони. На думку В. С. Фролова та В. М. Семененко, «для виконання завдань у складі військ, що становлять систему суб'єктів територіальної оборони, необхідно мати дві складові: першу – бойовий склад; другу – систему забезпечення. До бойового складу військ територіальної оборони доцільно віднести підрозділи, призначені для боротьби з диверсійно-розвідувальними групами противника, повітряними десантами, пошуку та захоплення терористичних груп, охорони та оборони важливих об'єктів. До бойового складу доцільно залучати відомчі охоронні підрозділи. До системи забезпечення військ територіальної оборони автори відносять: авторемонтні підприємства незалежно від форм власності, дорожньо-ремонтні, мостобудівні, підрозділи ДСНС та інші структури, відповідно до їхнього призначення» [163, с. 14]. Отже, можна зробити висновок про віднесення Національної гвардії саме до бойового складу системи суб'єктів територіальної оборони.

С. О. Ярмола у системі суб'єктів у досліджуваній сфері виокремлює суб'єктів, наділених повноваженнями з реалізації завдань територіальної оборони, до них автор відносить ті, які забезпечують: а) організацію підготовки територіальної оборони; б) підтримку територіальної оборони; в) забезпечення територіальної оборони та виконання завдань територіальної оборони на постійній основі. До них чинним законодавством віднесено [172, с. 654–655]: «1) структурні підрозділи з питань територіальної оборони в органах управління сил безпеки та сил оборони, місцевих органах виконавчої влади; 2) штаби зон територіальної оборони у Раді міністрів АРК, обласних, Київській, Севастопольській міських державних адміністраціях (відповідних військово-цивільних або військових

адміністраціях у разі їх утворення); 3) штаби районів територіальної оборони у районних державних адміністраціях (районних військово-цивільних або військових адміністраціях у разі їх утворення)» [172, с. 654–655].

На підставі аналізу норм чинного Закону України «Про основи національного спротиву» І. В. Романський робить висновок, що систему суб'єктів забезпечення територіальної оборони України становлять: «1) Верховна Рада України – створює законодавчу основу територіальної оборони України, а також здійснює парламентський контроль щодо стану виконання вимог законодавства в цій сфері силами комітетів Верховної Ради України; 2) Президент України та Рада національної безпеки і оборони України – відповідають за глобальне керівництво та контроль за функціонуванням усього сектору оборони і безпеки України, частиною якого є територіальна оборона; забезпечують розгортання територіальної оборони за наявності підстав; 3) Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямована на побудову організаційно-управлінської архітектури територіальної оборони; визначення вектора розвитку та реалізації державної політики у сфері оборони та територіальної оборони України; 4) цільові суб'єкти реалізації територіальної оборони – обласні державні адміністрації, органи військового управління та правоохоронні органи. Вони відповідають за належне виконання заходів територіальної оборони, реалізацію її функцій, завдань та мети, а також поточне забезпечення їх ефективності; 5) органи місцевого самоврядування» [133, с. 159–160]. Таким чином, Національна гвардія займає особливе місце саме серед цільових суб'єктів реалізації територіальної оборони, що виконує її функції, завдання та мету.

«Національну гвардію було утворено у формі військового формування, яке поряд із правоохоронними функціями залучається до здійснення окремих військових завдань для забезпечення внутрішньої безпеки держави. Національна гвардія України одночасно може виступати як суб'єкт реалізації

правоохоронних функцій (функції охорони правопорядку) за умов мирного часу, так і військових функцій, виключно під час запровадження адміністративно-правового режиму воєнного стану на території України» [1, с. 25]. Оперативні дії «Національної гвардії є багатофункціональними, спрямованими на виконання сукупності завдань переважно із забезпечення громадської безпеки, до виконання яких, окрім Національної гвардії, можуть залучатися формування кількох (інших) силових структур держави, але під керівництвом командування Національної гвардії, або це дії угруповання, котре оперативно підпорядковується керівництву правоохоронного органу держави, яке призначається відповідальним за проведення невідкладних заходів із забезпечення національної безпеки. Такі дії реалізуються і за участю в територіальній обороні як на державному, так і на регіональному рівнях» [5, с. 10–11].

Основою для визначення місця та особливостей Національної гвардії у системі суб'єктів, які виконують завдання щодо територіальної оборони, є її правовий статус. «Правовий статус у правовій літературі характеризують як вид соціального, що визначає становище суб'єкта у соціальній системі, однак лише у тій її частині, яка регулюється правом. Тож положення суб'єкта та його роль у такій системі врегульовуються нормами права шляхом визначення прав, обов'язків та інших юридично значущих властивостей і характеристик суб'єкта, що у своїй сукупності встановлюють для останнього юридичні форми, порядок та межі реалізації ним своєї суспільно значущої поведінки. Саме завдяки правовому статусу особа включається у систему тих чи інших правовідносин» [65, с.21]. На думку О.В. Зайчук та Н. М. Оніщенко, «правовий статус – це система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин» [152, с. 366]. До характерних ознак правового статусу, на їх думку, належить: «1) універсальність (поширюється на всіх суб'єктів); 2) індивідуальність (відображає індивідуальні особливості

людини та її реальне становище у суспільних відносинах); 3) взаємозв'язок з іншими компонентами; 4) системність. Найбільш доцільною вважається класифікація за двома критеріями – характером правового статусу (загальний, галузевий, спеціальний, індивідуальний) та суб'єктом» [152, с. 366]. Органи державної влади як носії правового статусу мають особливий склад тих компонентів, що його розкривають.

До структурних елементів поняття «правовий статус державного органу» А. А. Нікітін відносить: «1) визначення призначення органу та його місця в системі органів влади; 2) мету утворення органу; 3) визначення сфери його діяльності; 4) формулювання його завдань і функцій; 5) встановлення прав та обов'язків (повноважень) щодо здійснення поставлених перед ним завдань та функцій; 6) організаційно-штатну структуру органу; 8) компетенції в реалізації власних рішень» [87, с. 140]. Тобто, визначивши зміст правового статусу державного органу через його структурні елементи, можна сформулювати власне визначення правового статусу державного органу як певне становище державного органу, призначення якого зафіксоване в його назві, а місце в системі інших державних органів та мету його створення – в установчих нормативно-правових актах, сутність якого розкривається через повноваження, компетенції та юридичні відповідальності» [87, с. 140]. Перелічене є цілком справедливим і для Національної гвардії.

Відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» вона є «військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначена для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону,

припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. Національна гвардія України бере участь відповідно до Закону у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії РФ проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони» [118].

Ю. В. Аллеров та О. В. Кривенко, беручи за основу назване законодавче визначення та встановивши роль і місце Національної гвардії в структурі сектору національної безпеки і оборони, зазначають, що «Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що займає унікальне положення в секторі безпеки і оборони України, адже у мирний час вона належить до сил безпеки, а у воєнний час – до сил оборони» [3, с. 9]. У період ведення проти України гібридної війни утримання в мирний час з'єднань та військових частин Національної гвардії є економічно виправданим для держави з причини покладення на неї низки самостійних правоохоронних функцій та завдяки можливості застосування підрозділів до участі в забезпеченні державної, громадської безпеки і правопорядку без будь-якої додаткової підготовки. Сучасна Національна гвардія є ефективним інструментом стримування та протидії загрозам розгортання збройних конфліктів на території України, особливо на їх початковому етапі, як внутрішніх, так і інспірованих ззовні [3, с. 9].

Водночас правовий статус Національної гвардії саме як суб'єкта, що виконує завдання щодо територіальної оборони, має власну специфіку. Так, у правовій літературі до «особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення територіальної оборони України віднесені такі: регулюється спеціальним адміністративним законодавством; органи місцевого самоврядування володіють спеціальним

набором повноважень та мають чітко визначену компетенцію; мають певний ступінь автономії у вирішенні питань забезпечення територіальної оборони в межах загальнодержавних стратегій; активно співпрацюють з центральними органами державної влади та військовими структурами для координації дій у сфері територіальної оборони; виконують важливу роль у підготовці та організації мобілізаційних заходів на своїй території» [132]. Отже, характерними рисами елементів правового статусу суб'єкта територіальної оборони є їх врегулювання адміністративно-правовими нормами, які достатньо чітко окреслюють коло завдань та зумовлених ними повноважень у межах встановленої компетенції. У правовому статусі суб'єктів територіальної оборони присутня низка визначених елементів, які виділяють їх з-поміж інших носіїв владних повноважень.

О. І. Безпалова та Д. О. Горбач під «адміністративно-правовим статусом Національної гвардії України розуміють її правове положення в системі державного управління в адміністративно-політичній сфері, що визначається шляхом закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети її створення, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності, що дозволяє їй бути учасником адміністративно-правових відносин» [7, с. 34]. Д. О. Горбач зазначає, що «адміністративно-правовий статус Національної гвардії України складається з трьох блоків: цільовий блок, що містить призначення (основну мету) діяльності Національної гвардії України, завдання та функції Національної гвардії України; структурно-організаційний блок, що включає два елементи: структурний (структура центрального апарату та окремих територіальних підрозділів, схема організаційного підпорядкування та розподілу функціональних повноважень), організаційний (нормативний порядок створення, реорганізації, ліквідації, порядок реалізації процедур внутрішньої та зовнішньої роботи Національної гвардії України, порядок взаємодії Національної гвардії з іншими суб'єктами відповідних

правовідносин); компетенційний блок містить два елементи. Першим є повноваження, які складаються з відповідних прав та обов'язків, другим – підвідомчість (предмети відання), тобто об'єкти, предмети, сфери суспільних відносин, на які поширюються повноваження Національної гвардії України» [20, с. 133].

Специфічним елементом адміністративно-правового статусу Національної гвардії, що зумовлює її місце в системі суб'єктів, які виконують завдання щодо територіальної оборони України, є її службово-бойова діяльність. Унікальність Національної гвардії в правовій літературі підкреслюється у її специфічному статусі як військового формування з правоохоронними функціями, яке здійснює службово-бойову діяльність з виконання завдань воєнного характеру і завдань невоєнного характеру – громадської, державної безпеки та безпеки державного кордону. Вищою формою внутрішньої безпеки як сукупності безпеки особи, громадської і державної безпеки є державна безпека. При цьому 80 % функцій, які визначені законодавством України, Національна гвардія України здійснює в інтересах забезпечення державної безпеки. Відповідно теорія службово-бойової діяльності Національної гвардії України займає проміжне місце між воєнною наукою і націобезпекознавством та може вважатися складовою теорії воєнної, громадської безпеки, безпеки державного кордону і теорії забезпечення державної безпеки [8, с. 13].

М. О. Єрмошин та Т. А. Стюшев підкреслюють, що «військові формування гвардії виконують службово-бойові (оперативні) завдання в межах основних видів і форм службово-бойової діяльності і дій Національної гвардії України на стратегічному рівні, під час повсякденної служби, за надзвичайного та воєнного станів» [33, с. 21–22]. Автори відносять територіальну оборону до оперативних (службово-бойових) дій гвардії, разом з обороною, наступом (контрнаступом), боротьбою з припиненням діяльності розвідувально-диверсійних та інших груп противника, зенітним ракетно-

артилерійським прикриттям військових об'єктів, протиповітряною обороною, радіоелектронною боротьбою та інформаційною боротьбою [33, с. 21–22].

Національна гвардія України, на справедливе зауваження Д. М. Корнієнка, «здійснює службово-бойову діяльність у межах чинного законодавства підрозділами, військовими частинами і з'єднаннями у взаємодії з силами охорони правопорядку або самостійно з використанням зброї, спеціальних засобів, військової та спеціальної техніки, засобів забезпечення (інженерної техніки, засобів охорони) відповідно до чинного законодавства. Слід погодитися з думкою автора про те, що службово-бойова діяльність Національної гвардії України – це загальна назва, що відображає характер діяльності Національної гвардії України, на відміну від бойової діяльності військових формувань та службової діяльності правоохоронних органів спеціального призначення» [60, с. 147].

О. Ф. Кобзар наголошує на тому, що Національна гвардія України нині є одним із найбільш задіяних до відбиття нападу росії підрозділів сектору безпеки і оборони, а відповідно, її службово-бойова діяльність сьогодні є неперервною й багатоманітною. Структура Національної гвардії України є складною, адже охоплює частини і підрозділи кількох видів (за своїм призначенням): частини з охорони об'єктів державного значення; частини та підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні; військові частини з охорони громадського порядку; частини та підрозділи з конвоювання; частини оперативного призначення; підрозділи спеціального призначення та ін. По суті за структурою Національна гвардія України є аналогом виду Збройних Сил України (в її складі немає родів військ, але є види військових частин). А це вимагає вирішувати всі питання щодо застосування, будівництва, військового навчання та виховання, управління, технічного оснащення та забезпечення Національної гвардії України за

аналогією зі Збройними Силами України. Науковець звертає увагу на те, що службово-бойова діяльність Національної гвардії України полягає передусім у реалізації тих службово-бойових повноважень, що на неї покладено відповідним законодавством України, включно з різноманітними формами забезпечення такої діяльності. Категорія «службово-бойова діяльність Національної гвардії України» має декілька аспектів, оскільки й відповідна категорія складається з двох дефініцій – «службова діяльність» та «бойова діяльність», що синергетично взаємодоповнюють одна одну і є одним із ключових напрямів роботи, найбільш пріоритетним серед інших, котрий безпосередньо кореспондується з завданнями, функціями та повноваженнями відповідного органу державної влади [45, с. 13–14]. В цьому контексті Л. Д. Завітовський підкреслює, що термін «службово-бойова діяльність» має застосовуватись щодо організованого застосування сил і засобів для виконання правоохоронних завдань і забезпечення воєнної безпеки держави та контрольованих територій, а «службова діяльність» – щодо діяльності згідно з призначенням та специфікою виконання передбачених профільним законодавством завдань (здійснення повсякденної діяльності в мирний час). Службово-бойова діяльність як окремий вид діяльності є сукупністю активних, безперервних, узгоджених і взаємопов'язаних за місцем і часом профілактичних, оперативно-тактичних, кримінально- й адміністративно-процесуальних, режимних, захисних і обмежувальних заходів, які здійснюються в сфері професійної діяльності її центральними та територіальними органами самостійно чи у взаємодії з іншими уповноваженими суб'єктами, з метою боротьби з диверсійно-розвідувальними силами агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями шляхом здійснення заходів правового режиму воєнного стану, ліквідації наслідків кризових ситуацій, проведення спеціальних операцій тощо [36, с. 260–261].

Схожу думку висловлюють й Д. Г. Казначеев та О. М. Лопасва, на погляд яких, «відповідно до існуючої на сьогодні в українській юридичній літературі доктрині службово-бойова діяльність в широкому сенсі полягає в профілактичних, охоронних, режимних, захисних, ізоляційно-обмежувальних заходах і спеціальних діях (операціях) правоохоронних органів спеціального призначення та їх військових та інших передбачених законом збройних формувань, які ведуться під керівництвом центрального органу виконавчої влади (головного, центрального управління тощо) з метою забезпечення територіальної цілісності держави, її конституційного ладу, громадської безпеки, законності і правопорядку, забезпечення недоторканності державного кордону України, охорони та оборони особливо важливих об'єктів, боротьби з організованою злочинністю і тероризмом в плановому, регулярному порядку та під час проведення спеціальних заходів (операцій) у разі крайньої потреби, надзвичайних ситуаціях і у воєнний час з використанням правоохоронних, військових і інших методів» [39, с. 221]. Тож службово-бойову діяльність Національної гвардії слід охарактеризувати як основний шлях реалізації завдань її діяльності, зокрема й у сфері територіальної оборони.

Таким чином, система суб'єктів, які виконують завдання у сфері територіальної оборони, становить низку визначених законодавством уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які перебувають у взаємодії та наділені низкою функціональних повноважень, спрямованих на реалізацію визначених щодо кожного з них завдань у відповідній сфері. Для правового статусу суб'єкта територіальної оборони характерним є поєднання певного ступеня автономності при прийнятті рішень з необхідністю виконувати поставлені вищим керівництвом завдання, зокрема при взаємодії з іншими суб'єктами територіальної оборони. Національна гвардія як суб'єкт, який виконує завдання у сфері територіальної оборони, має відповідний правовий статус щодо їх реалізації,

який включає коло компетенцій, повноважень, а також визначені законодавством форми та методи їх реалізації.

Проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що Національна гвардія посідає особливе місце в розглядуваній системі, бо це зумовлено її статусом як військового формування з правоохоронними функціями. В розрізі цієї проблематики Національна гвардія – це цільовий суб'єкт безпосередньої реалізації територіальної оборони, що, зокрема, бере участь у веденні воєнних (бойових) дій. Нацгвардія реалізує завдання територіальної оборони як орган держави зі спеціальним статусом, який виконує службово-бойову діяльність на підставі визначених законодавством адміністративних приписів на професійній основі, що передбачає наявність спеціально підготовленого особового складу.

### **1.3. Правові засади діяльності Національної гвардії України та місце серед них адміністративно-правового регулювання**

Забезпечення ефективного функціонування Національної гвардії України як суб'єкта реалізації завдань щодо територіальної оборони є фактично неможливим без належного регулювання її діяльності. Справедливим є зауваження Т. П. Мох та Р. В. Мукоїда про те, що «діяльність Національної гвардії України, а також військовослужбовців зазначеного військового формування при виконанні покладених службово-бойових завдань, має бути чітко регламентована відповідними нормативно-правовими актами. Правовою основою діяльності Національної гвардії України є сукупність правових норм, якими регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі організації діяльності, функціонування Національної гвардії України, а також визначають її завдання, функції, повноваження, а також порядок виконання визначених законом завдань і функцій. Сьогодні

законами України врегульовано суспільні відносини, значна кількість яких певною мірою має вплив на окремі аспекти діяльності підрозділів Національної гвардії України, зокрема, які стосуються запобігання корупції, соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей, пенсійного забезпечення осіб, звільнених з військової служби та державних гарантій соціального захисту військовослужбовців, окремих сфер діяльності Національної гвардії, військових частин та підрозділів» [81, с. 113–114].

Отже, правові засади діяльності Національної гвардії України слід тлумачити як результат нормотворчої діяльності, що знаходить своє відображення у нормативно-правових актах різних за суб'єктами прийняття та, відповідно, різними за своєю юридичною силою. Говорячи про правові засади неможливо обійти Конституцію України, адже саме її норми є нормами прямої дії, а також мають безпосередній вплив на інші законодавчі та підзаконні акти в цій сфері.

Перші статті Конституції визначають основи української державності: Україна є «суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1); територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (ст. 2); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3)» [54]. Статтею 17 встановлено, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та

правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Також держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей» [54]. Статтею 19 визначено «зобов'язання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [54].

Серед статей Основного Закону, що визначають засади діяльності Національної гвардії, також доцільно назвати ті, які присвячені правам і свободам громадян, умовам їх обмеження, відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за порушення таких прав і свобод тощо. Мова йде про право на свободу та особисту недоторканність. «У разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою (ст. 29)» [54]. Право на недоторканність житла, окрім «невідкладних випадків, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку (ст. 30)» [54]. «Право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними

рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56)» [54] та інші норми. Отже норми Конституції визначають спрямування та межі діяльності Національної гвардії як державного органу виконавчої влади, військового формування з правоохоронними функціями, що бере участь у реалізації завдань територіальної оборони.

Міжнародні нормативно-правові акти як джерела правових засад діяльності Національної гвардії також відіграють чималу роль у визначенні правових засад її діяльності. Так, згідно із Законом України «Про міжнародні договори України», якщо «міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» [116]. Як зазначає О. В. Агапова, «діяльність Національної гвардії регламентується величезною кількістю норм міжнародного права (міждержавного, міжурядового та міжвідомчого характеру), цими нормами встановлюються ефективні, визнані європейською спільнотою стандарти організації, порядку діяльності та функціонування військових формувань з правоохоронними функціями; подальший розвиток у напрямку співробітництва з аналогічними правоохоронними формуваннями країн – членів Європейського Союзу (проведення тренінгів із залученням європейських експертів тощо) – є ключовим кроком на шляху вдосконалення військово-правоохоронної діяльності Національної гвардії» [1, с. 85–86].

Серед основних міжнародних нормативно-правових актів слід виокремити такі:

– Європейська конвенція з прав людини, яка закріплює основні права та свободи людини: право на життя, заборона катування, заборона рабства і примусової праці, право на свободу та особисту недоторканність, право на повагу до приватного та сімейного життя та інші [30];

– Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, яка забороняє катування як будь-яку дію, якою будь-якій особі навмисне заподіюються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється, а також залякати чи примусити її або третю особу, чи з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого виду, коли такий біль або страждання заподіюються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди. В цей термін не включаються біль або страждання, що виникли внаслідок лише законних санкцій, невіддільні від цих санкцій чи спричиняються ними випадково. Жодні виключні обставини, якими б вони не були, стан війни чи загроза війни, внутрішня політична нестабільність чи будь-який інший надзвичайний стан не можуть бути виправданням катувань [53];

– Конвенція про захист цивільного населення під час війни, яка застосовується до всіх випадків оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше Високими Договірними Сторонами, навіть якщо одна з них не визнає стану війни, якою забороняються будь-коли та будь-де такі діяння, як: а) насилля над життям й особистістю, зокрема всі види вбивств, завдання каліцтва, жорстоке поводження й тортури; б) захоплення заручників; с) наруга над людською гідністю, зокрема образливе та принизливе поводження; d) засудження та застосування покарання без попереднього судового рішення, винесеного судом, який створено належним чином і який надає судові гарантії, визнані цивілізованими народами як необхідні [52] та інші.

Серед законодавчих актів у сфері діяльності Національної гвардії, особливо в контексті її службово-бойової діяльності при виконанні завдань

територіальної оборони, доцільно назвати Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», який має загальний для цієї сфери характер. Ним визначають «засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України» [99]. Норми цього закону регламентують засади внутрішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, складовим елементом якого є Національна гвардія.

Законом України «Про національну безпеку України» «визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони». Законом встановлено, що Національна гвардія України входить до складу означеного сектору. Діяльність Національної гвардії України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. «У мирний час Національна гвардія України входить до складу сил безпеки і виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони. Із введенням воєнного стану Національна гвардія України приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану, входить до сил оборони, виконує завдання та підпорядковується відповідно до положень Закону України «Про правовий

режим воєнного стану” та Закону України “Про Національну гвардію України”» [117].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» «визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб» [122]. Статтею 16 зазначеного Закону вказано, що «за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, введеним у дію в установленому порядку Указом Президента України, утворені відповідно до законів України військові формування залучаються разом із правоохоронними органами до вирішення завдань, пов’язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану, згідно з їх призначенням та специфікою діяльності» [122].

Закон України «Про боротьбу з тероризмом» визначає тероризм як «суспільно небезпечну діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров’я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей» [96]. Цим Законом встановлено «правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження і обов’язки органів виконавчої влади, об’єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв’язку із участю у боротьбі з тероризмом» [96]. Згідно з цим Законом «Національна гвардія України здійснює боротьбу з тероризмом шляхом упередження та припинення терористичної діяльності, у тому числі під час здійснення нею захисту

конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом, забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку, забезпечення охорони органів державної влади та інших об'єктів, виконання інших завдань, визначених законодавством, вживає заходів щодо припинення діяльності терористичних організацій» [96].

Закон України «Про основи національного спротиву» «визначає правові та організаційні засади національного спротиву, основи його підготовки та ведення, завдання і повноваження сил безпеки та сил оборони та інших визначених цим Законом суб'єктів з питань підготовки і ведення національного спротиву» [119]. За мету національного спротиву встановлено «підвищення обороноздатності держави, надання обороні України всеохоплюючого характеру, сприяння забезпеченню готовності громадян України до національного спротиву» [119]. Вказаний Закон визначає сутність та завдання територіальної оборони, місце Національної гвардії у реалізації її завдань.

Як зазначає Р. О. Гончар, із прийняттям Закону України «Про основи національного спротиву» в Україні почала діяти нова концепція організації та підготовки територіальної оборони. Військова складова територіальної оборони включає органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони. Зокрема, формування Національної гвардії України, які знаходяться чи можуть бути передислоковані до відповідної зони територіальної оборони. На погляд науковця, імплементація цього Закону потребує додаткового нормативно-правового доопрацювання. До прийняття зазначеного Закону в Україні вже існувала система територіальної оборони, де її завдання виконували здебільшого формування Національної гвардії, які розташовані у відповідних територіальних зонах. Вони мають розроблені плани організації та проведення територіальної оборони, напрацьовану

систему взаємодії між складовими сил сектору безпеки та оборони, мобілізаційні завдання та засоби для розгортання сил. Відповідний перелік об'єктів інфраструктури, які беруться під охорону та оборону, досвід проведення навчань за планами територіальної оборони, досвід ведення бойових дій. Система бойової підготовки формувань Національної гвардії України спрямована на нейтралізацію диверсійно-розвідувальних груп противника. Таким чином, під час розроблення законодавчо-нормативного забезпечення до Закону України «Про основи національного спротиву» Р. О. Гончар цілком справедливо вважає доцільним врахувати призначення формувань Національної гвардії та досвід виконання ними завдань територіальної оборони [17, с. 28].

Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» «здійснює правове регулювання відносин між державою і громадянами України у зв'язку з виконанням ними конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, а також визначає загальні засади проходження в Україні військової служби» [97]. Згідно з ч. 2 ст. 1 зазначеного Закону «військовий обов'язок устанавлюється з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни, забезпечення особовим складом Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, посади в яких комплектуються військовослужбовцями. Військовий обов'язок включає: підготовку громадян до військової служби; приписку до призовних дільниць; прийняття в добровільному порядку (за контрактом) та призов на військову службу; проходження військової служби; виконання військового обов'язку в запасі; проходження служби у військовому резерві; дотримання правил військового обліку» [97].

Дисциплінарний статут Збройних Сил України поширюється, зокрема, й на військовослужбовців Національної гвардії України. Статут «визначає

сутність військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців, а також військовозобов'язаних та резервістів під час проходження навчальних (перевірочних) і спеціальних зборів щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання і розгляду заяв, пропозицій та скарг» [98].

Спеціальним законом, який визначає правові засади діяльності Національної гвардії, є Закон України «Про Національну гвардію України», він регулює основні завдання та функції, загальну структуру, чисельність та організацію діяльності Національної гвардії, її обов'язки, проходження військової служби і трудові відносини в Національній гвардії, права та відповідальність військовослужбовців, застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, озброєння та бойової техніки військовослужбовцями, правовий статус, соціальний і правовий захист особового складу Національної гвардії і членів їхніх сімей, фінансове та матеріально-технічне забезпечення, контроль за діяльністю Національної гвардії [118].

Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» «визначає основні засади державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей, встановлює єдину систему їх соціального та правового захисту, гарантує військовослужбовцям та членам їх сімей в економічній, соціальній, політичній сферах сприятливі умови для реалізації їх конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни та регулює відносини у цій галузі» [125]. Норми цього Закону поширюються, зокрема на військовослужбовців Національної гвардії. До законів, що встановлюють соціальні гарантії останніх, необхідно віднести й Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», який «гарантує гідне пенсійне забезпечення осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, шляхом встановлення їм пенсій не нижче прожиткового мінімуму,

визначеного законом, перерахунок призначених пенсій у зв'язку із збільшенням рівня грошового забезпечення, надання передбачених законодавством державних соціальних гарантій, вжиття на державному рівні заходів, спрямованих на їх соціальний захист» [120].

Крім законів значну частину у правовому регулюванні засад діяльності Національної гвардії становлять підзаконні нормативно-правові акти. Як справедливо підкреслено у правовій літературі, «видання нормативних актів у сфері військового керівництва Національною гвардією України є особливою формою діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення різних рівнів, що передбачає нормотворчу діяльність, спрямовану на виконання законів. Компетенцією стосовно видання таких актів у сфері управління Національної гвардії України наділені: Президент України; Кабінет Міністрів України; Міністерство внутрішніх справ України; Національна гвардія України в особі командувача та ін.» [61, с. 24].

Положення про головний орган військового управління Національної гвардії України визначає основні завдання головного органу військового управління Національної гвардії, зокрема: «участь у забезпеченні реалізації державної політики з питань діяльності Національної гвардії України; організація виконання покладених на неї завдань та основних функцій; планування застосування оперативно-територіальних об'єднань, їх органів військового управління, з'єднань, військових частин (підрозділів), вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України, а також забезпечення безпосереднього військового керівництва ними» [94]. Положенням встановлено його напрямки діяльності, коло правомочностей з їх реалізації, повноваження Командувача Національної гвардії та інші правові та організаційні засади діяльності головного органу військового управління Національної гвардії [94].

Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України «визначає порядок добору, умови прийняття громадян України на службу у військовому резерві Національної гвардії України та проходження ними служби у військовому резерві. Положенням врегульовано питання прийняття на службу у військовому резерві, укладення контракту, виклик резервістів для проходження підготовки і зборів, порядок присвоєння військових звань, порядок призначення резервістів на посади, переміщення та тимчасове виконання обов'язків, відрядження, підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації резервістів, звільнення зі служби у військовому резерві, матеріальне та інші види забезпечення» [121].

До суб'єктів, що приймають підзаконні нормативно-правові акти в сфері регулювання діяльності Національної гвардії, треба насамперед віднести Кабінет Міністрів України. Серед актів, які він прийняв, постанови: «Про затвердження порядку відшкодування витрат та збитків, пов'язаних з використанням військовослужбовцями Національної гвардії України транспортних і плавучих засобів фізичних і юридичних осіб» [112]; «Про затвердження переліку спеціальних вантажів, які підлягають охороні та обороні Національною гвардією України» [103]; «Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань» [104]; «Про затвердження переліку органів державної влади, що підлягають безоплатній охороні Національною гвардією України» [102]; «Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, у заходах,

необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України» [113].

Входження Національної гвардії до системи МВС логічно зумовлює те, що саме воно врегульовує достатньо вагому низку питань діяльності Національної гвардії. Розглянемо деякі з них.

– Інструкція з організації обліку особового складу Національної гвардії України визначає: «організацію і порядок обліку в мирний час та в особливий період осіб офіцерського, рядового, сержантського і старшинського складу, курсантів та працівників Національної гвардії України; завдання і види обліку, призначення облікових документів, порядок їх складання, ведення, зберігання та розсилки; обов'язки посадових осіб, відповідальних за організацію і ведення обліку особового складу; порядок персонального обліку незворотніх втрат особового складу в особливий період; порядок видання, обліку, зберігання, реєстрації і розсилки наказів по особовому складу» [100];

– Положення про загони спеціального призначення Національної гвардії України визначає «основні завдання, функції та порядок діяльності загонів спеціального призначення, що входять до складу територіальних управлінь Національної гвардії України. Загони призначені для вжиття заходів щодо захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, оперативного реагування на дії незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій, припинення терористичної діяльності, що пов'язані з підвищеним ризиком для життя та здоров'я військовослужбовців та потребують від особового складу високого рівня професійної підготовки» [108];

– Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України, яким визначаються «призначення, основні завдання, функції, правовий статус військових частин оперативного призначення Національної гвардії України, що створюються в межах чисельності Національної гвардії України і призначені для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій» [107];

– Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України, яке визначає «призначення, основні завдання, функції, правовий статус військових частин і підрозділів з охорони громадського порядку Національної гвардії України». Згідно з цим Положенням «військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України створюються в межах чисельності Національної гвардії України і призначені для забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки» [105];

– Положення про військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України визначає «порядок організації та несення служби з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні військовими частинами і

підрозділами з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України, основи взаємодії військових частин і підрозділів з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими взаємодіючими органами, права та обов'язки військових нарядів, а також порядок участі у здійсненні заходів правового режиму надзвичайного або воєнного стану, ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що охороняються» [110];

– Інструкція про порядок комплектування військових частин резервістами в особливий період, згідно з якою «командири (начальники) військових частин здійснюють керівництво та є відповідальними за комплектування військових частин резервістами. Командир (начальник) військової частини може визначити посадову особу, яка здійснює організацію комплектування військової частини резервістами, про що видається відповідний наказ».

Перелічені підзаконні нормативно-правові акти не вичерпують весь обсяг таких актів, проте наочно відображають різноманіття питань правового врегулювання напрямів діяльності Національної гвардії.

Ю. Л. Калгушкін підкреслює, що «у складі механізму правового регулювання територіальної оборони панівне становище має саме адміністративне законодавство. Основу правового регулювання територіальної оборони України становлять положення нормативно-правових актів різної ієрархічної підпорядкованості. Домінування у розглядуваній сфері правовідносин саме адміністративного законодавства зумовлено адміністративною сутністю та змістом територіальної оборони, оскільки під час її забезпечення органи влади реалізують владні повноваження, які становлять предмет адміністративного права» [40, с. 18]. На переконання науковця, ключовими ознаками об'єкта адміністративно-правового регулювання в літературі називають такі: «1) може бути

представлений матеріальними та нематеріальними благами, які мають найвищий ступінь суспільної значимості та породжують відносини з приводу реалізації основоположних людських прав та інтересів, як-то: право на особисту безпеку та недоторканність життя; особисту свободу; всебічний розвиток тощо; 2) ці відносини мають адміністративно-правових характер, оскільки однією із сторін завжди є суб'єкт владних повноважень; 3) упорядкування поведінки цих суб'єктів суспільно-правових відносин здійснюється за допомогою норм адміністративної галузі права та низки інших адміністративно-правових механізмів, форм та методів» [134, с. 223].

Доцільно погодитися з думкою Р. Д. Сауніна та О. В. Ткаченка про те, що «нормативно-правова база, яка регулює суспільні відносини, що виникають під час виконання Національною гвардією службово-бойової діяльності, має великий об'єм, вона не є кодифікованою, що ускладнює користування нею та потребує в подальшому оптимізації» [135, с. 59]. Як приклад пропозицій щодо вдосконалення системи правових засад, Д. М. Корнієнко «з метою вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Національної гвардії пропонує сформулювати Концепцію адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії на сучасному етапі розвитку української державності, у якій вирішення проблеми адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії має бути зорієнтоване на розгляд службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку як складного суспільно-політичного явища та об'єкта державного регулювання; формулювання поняття, ознак та характеристик службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку загалом та Національної гвардії зокрема; вивчення досвіду адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з унітарним устроєм та країнах з федеративним (конфедеративним) устроєм; визначення місця й ролі органів

державної влади в механізмі адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності; окреслення системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності в мирний час, в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, в особливий період та розгляд проблем їх адміністративно-правового статусу; визначення доцільності залучення Національної гвардії до складу миротворчих контингентів та розгляд проблем її міжнародно-правового статусу; удосконалення взаємодії Національної гвардії з іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами під час виконання службово-бойових завдань; обґрунтування шляхів удосконалення організаційно-функціональної структури органів управління та системи підготовки фахівців для військових формувань та правоохоронних органів» [59, с. 147–148]. Проте вдосконаленню може підлягати як зміст, так і форма нормативно-правових актів, можливо прийняти акт кодифікованого законодавства, яким досить чітко та детально регламентуватимуться напрями діяльності Національної гвардії, зокрема й територіальної оборони.

Підбиваючи підсумок цього підрозділу дисертаційного дослідження, слід узагальнити, що правові засади діяльності Національної гвардії України слід охарактеризувати як сукупність розміщених у різних за своєю юридичною силою та суб'єктами прийняття нормативно-правових актах цілі, завдання, компетенцію, повноваження та відповідальність Нацгвардії як військового формування з правоохоронними функціями, що наразі бере активну участь у відсічі збройній агресії рф проти України, а також у виконанні завдань територіальної оборони шляхом реалізації службово-бойової діяльності. Зокрема, норми Конституції встановлюють основні непорушні права та свободи людини, основи національної безпеки та суверенітету, що кореспондує відповідні зобов'язання Національній гвардії, зокрема при реалізації завдань територіальної оборони. Міжнародно-правовими актами визначають світові стандарти прав та свобод людини,

порядок та умови міжнародного співробітництва щодо їх додержання під час ведення бойових дій. Значна кількість законодавчих та підзаконних актів регламентує діяльність Національної гвардії поряд з іншими військовими формуваннями.

Отже, ключове місце в системі правових засад діяльності Національної гвардії як суб'єкта реалізації завдань територіальної оборони відводиться нормам адміністративної галузі права. Зазначене пояснюється тим, що саме за допомогою останніх врегульовано: а) адміністративно-правовий статус Нацгвардії, її повноваження та компетенцію щодо здійснення територіальної оборони; б) предмет, межі та напрями діяльності цього військового формування з правоохоронними функціями у досліджуваному напрямі; в) адміністративно-правові форми та методи діяльності цієї інституції; г) сферу та обсяг використання примусових засобів впливу; г) порядок взаємодії з іншими державними інституціями у досліджуваній сфері суспільного життя.

## **Висновки до розділу 1**

Установлено, що територіальна оборона є важливою складовою національної безпеки, а також одним із пріоритетних напрямів реалізації Воєнної стратегії України. А отже, територіальну оборону доцільно тлумачити як урегульований нормами чинного законодавства загальнодержавний комплекс воєнних та інших спеціальних заходів, які реалізуються як у мирний час, так і в разі введення особливих правових режимів суспільного життя (зокрема, воєнного стану), з метою забезпечення національної безпеки шляхом протидії воєнним загрозам, надання допомоги в захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна держави і громадян від надзвичайних ситуацій.

Констатовано, що змістом територіальної оборони є заснований на визначених законодавством принципах комплекс дій, які реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення безпеки та недоторканності національного простору, захисту життя та майна громадян, а також збереження суверенітету, територіальної цілісності та незалежності держави, як у мирний час, так і в особливі періоди, зокрема в умовах зовнішньої військової агресії. Досягненню вказаної мети передують вирішення таких завдань: 1) планування та підготовка до можливих та /або існуючих загроз; 2) створення та підтримка територіальних військових формувань; 3) підготовка до мобілізації наявних ресурсів, зокрема: людських, матеріальних та фінансових, для забезпечення потреб оборони; 4) розвиток військово-цивільного співробітництва, що передбачає залучення громадських організацій, добровольців та місцевих органів влади для підтримки та реалізації заходів територіальної оборони; 5) формування та розвиток оборонної інфраструктури; 6) забезпечення населення та військових частин інформацією щодо поточної обстановки та правил поведінки в умовах загрози.

Аргументовано, що до ключових критеріїв виокремлення видів територіальної оборони слід віднести такі: 1) за характером відвернення небезпеки: воєнний, техногенний, природний, терористичний тощо; 2) за ступенем протидії агресору (на окупованій території, на межі зіткнення, в тилу та ін.); 3) за рівнем відвернення небезпеки: глобальний (який нині знайшов свій вияв через повномасштабне вторгнення держави-агресора); регіональний чи локальний та ін.

Узагальнено, що значення територіальної оборони полягає у такому: по-перше, вона є першим і основним рівнем захисту країни в разі можливої агресії або загрози з боку зовнішнього ворога; по-друге, сприяє залученню громадськості до процесу оборони країни; по-третє, дозволяє забезпечити розбудову внутрішньої стабільності та єдності в суспільстві; по-четверте,

створює умови для взаєморозуміння військових та населення, що посилює ступінь національного єднання та відчуття належності до своєї держави. Крім того, територіальна оборона сприяє розвитку територіальної інфраструктури та підвищенню рівня захищеності населення у разі кризових ситуацій.

З'ясовано, що система суб'єктів, які виконують завдання у сфері територіальної оборони, становить низку визначених законодавством уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які перебувають у взаємодії та наділені низкою функціональних повноважень, спрямованих на реалізацію визначених щодо кожного з них завдань у відповідній сфері. Для правового статусу суб'єкта територіальної оборони характерним є поєднання певного ступеня автономності під час прийняття рішень з необхідністю виконувати поставлені вищим керівництвом завдання, зокрема під час взаємодії з іншими суб'єктами територіальної оборони. Національна гвардія як суб'єкт, який виконує завдання у сфері територіальної оборони, має відповідний правовий статус щодо їх реалізації, який включає коло компетенцій, повноважень, а також визначені законодавством форми та методи їх реалізації.

Обґрунтовано, що Національна гвардія посідає особливе місце в системі суб'єктів територіальної оборони, що зумовлено її статусом як військового формування з правоохоронними функціями. В розрізі представленої проблематики Національна гвардія – це цільовий суб'єкт безпосередньої реалізації територіальної оборони, що, зокрема, бере участь у веденні активних воєнних (бойових) дій. Нацгвардія реалізує завдання територіальної оборони як орган держави зі спеціальним статусом, який виконує службово-бойову діяльність на підставі визначених законодавством адміністративних приписів на професійній основі, що передбачає наявність спеціально підготовленого особового складу.

Підкреслено, що норми Конституції визначають спрямування та межі діяльності Національної гвардії як державного органу виконавчої влади,

військового формування з правоохоронними функціями, що бере участь у реалізації завдань територіальної оборони.

Акцентовано увагу на тому, що правові засади діяльності Національної гвардії України слід охарактеризувати як сукупність розміщених у різних за своєю юридичною силою та суб'єктами прийняття нормативно-правових актах цілі, завдання, компетенцію, повноваження та відповідальність Нацгвардії як військового формування з правоохоронними функціями, що наразі бере активну участь у відсічі збройній агресії РФ проти України, а також у виконанні завдань територіальної оборони шляхом реалізації службово-бойової діяльності. Так, норми Конституції встановлюють основні непорушні права та свободи людини, основи національної безпеки та суверенітету, що кореспондує відповідні зобов'язання Національній гвардії при реалізації завдань територіальної оборони. Міжнародно-правові акти визначають світові стандарти прав та свобод людини, порядок та умови міжнародного співробітництва щодо їх додержання, у тому числі під час ведення бойових дій. Значна кількість законодавчих та підзаконних актів регламентує діяльність Національної гвардії поряд з іншими військовими формуваннями.

Доведено, що ключове місце в системі правових засад діяльності Національної гвардії як суб'єкта реалізації завдань територіальної оборони відводиться нормам адміністративної галузі права. Зазначене пояснюється тим, що саме за допомогою останніх врегульовано: а) адміністративно-правовий статус Нацгвардії, її повноваження та компетенцію щодо здійснення територіальної оборони; б) предмет, межі та напрями діяльності цього військового формування з правоохоронними функціями у досліджуваному напрямі; в) адміністративно-правові форми та методи діяльності цієї інституції; г) сферу та обсяг використання примусових засобів впливу; г) порядок взаємодії з іншими державними інституціями у досліджуваній сфері суспільного життя.

## РОЗДІЛ 2

### ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ З ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ

#### **2.1. Предмет та межі виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони**

Діяльність Національної гвардії України щодо територіальної оборони нашої країни не є всеосяжною, що зумовлює наявність предмета та меж функціонування цього відомства. Такі категорії, як «предмет» та «межа», під час аналізу діяльності органів влади, зокрема органу виконавчої влади, що є військовим формуванням з правоохоронними функціями, відіграють важливу роль у розумінні її змісту. Так, категорія «предмет» у тлумачному словнику української мови розглядається як: будь-яке конкретне матеріальне явище, що сприймається органами чуття; логічне поняття, що становить зміст думки, пізнання і т. ін.; те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь; коло знань, що становить окрему дисципліну викладання [142, с. 527]. Тобто «предмет» визначає зміст спрямування тієї чи іншої діяльності.

О. Г. Ярема зазначає, що «для реалізації функцій захисту і охорони встановлених законом цінностей органи виконавчої влади наділені повноваженнями відповідно до наданих їм компетенцій. Велике значення має предметна компетенція органів виконавчої влади. Предметами ведення, як юридично визначеними сферами та об'єктами впливу, є: сфери державного та суспільного життя, галузі економіки та соціально-культурного будівництва; політичний курс; юридичні дії; матеріальні об'єкти; фінансові засоби; державні й інші інститути, органи, організації; керівники, посадові особи; правові акти. В юридичній літературі зазначається, що встановлення

предметної компетенції дає змогу визначити межі повноважень наглядових органів: охопити наглядом правовідносини, що потребують охорони; виключити дублювання повноважень; забезпечити достатній рівень процесуальної економії» [171, с. 243].

О. Ю. Дубинський вказує, що «особливістю предмета у сфері адміністративно-правових відносин є те, що ним є не державне управління, а суспільні відносини, що виникають у зв'язку з управлінням. Тобто в адміністративному праві предмет виражається в суспільних відносинах управлінського характеру, які виникають під час здійснення завдань і функцій виконавчої влади, внутрішньої організації діяльності державних органів тощо» [28, с. 77]. Одним із різновидів адміністративно-правових відносин можна назвати й виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони. Науковці стверджують, що предметом в управлінській діяльності є безпосередньо ті цілеспрямовані відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією функціональних завдань органу влади.

Для більш повного розуміння сутності предмета розглядуваної діяльності доцільно насамперед звернути увагу на завдання, які і визначають її цілепокладання. Завдання територіальної оборони визначає Закон України «Про основи національного спротиву», згідно зі ст. 3 якого ними є: «1) своєчасне реагування та вжиття необхідних заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості; 2) участь у посиленні охорони та захисті державного кордону; 3) участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій; 4) участь у підготовці громадян України до національного спротиву; 5) участь у забезпеченні умов для безпечного функціонування органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та органів військового управління; 6) участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів

інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України, та об'єктів обласного, районного, сільського, селищного, міського значення, районного у містах рад, сільських, селищних, порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення; 7) забезпечення умов для стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил) або їх перегрупування; 8) 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; 9) участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах; 10) участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану в разі його введення на всій території України або в окремих її місцевостях; 11) участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями; 12) участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям агресора (противника); 13) участь у наданні населенню правничих послуг у порядку, передбаченому Законом України «Про безоплатну правничу допомогу» [119]. Перелічені завдання охоплюють доволі широке коло правовідносин, для реалізації яких суб'єктам надаються відповідні повноваження.

Законом України «Про основи національного спротиву» серед інших сил безпеки і оборони, зокрема правоохоронних органів, до повноважень Національної гвардії віднесено: «1) беруть участь у проведенні аналізу та оцінки обстановки, яка впливає на виконання завдань територіальної оборони та руху опору; 2) беруть участь у плануванні територіальної оборони; 3) беруть участь у створенні системи управління територіальною обороною; 4) здійснюють підготовку підпорядкованих сил і засобів, що залучаються до територіальної оборони, та управління ними під час

виконання завдань територіальної оборони; 5) підтримують взаємодію під час підготовки та виконання завдань територіальної оборони; 6) беруть участь у навчаннях (тренуваннях), оперативно-польових поїздках з територіальної оборони, забезпечують участь у них підпорядкованих органів та підрозділів» [119]. Ці повноваження відображають вияви Національної гвардії у сфері національного спротиву. Р. С. Троцький та О. І. Курило підкреслюють той факт, що «діяльність Національної гвардії України щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зокрема й у спосіб відбиття збройної агресії росії проти незалежності та територіальної цілісності України, є фундаментальною» [158, с. 58]. Зазначені вище повноваження мають загальний характер.

При цьому, як зазначають Ф. Флурі та В. Бадрак, найширший спектр завдань вирішують загони територіальної оборони, зокрема: охорона та оборона важливих об'єктів; охорона транспортних комунікацій; служба на блокпостах; патрулювання району відповідальності; участь у боротьбі з незаконними збройними формуваннями, диверсійними групами і мародерами [162, с. 13–14]. Інакше кажучи, основна діяльність щодо реалізація конкретних завдань залежить від функціонування окремих підрозділів. Тож їх повноваження регламентуються нормами спеціальних нормативно-правових актів.

Участь у навчаннях (тренуваннях) здійснюється, зокрема, й у взаємодії з іншими суб'єктами територіальної оборони. Так, наприклад, у Силах територіальної оборони ЗСУ завершився четвертий курс підготовки офіцерів «Вишкіл капітанів», в якому, окрім тероборонівців, навчалися також представники Десантно-штурмових військ ЗСУ та Національної гвардії України. Сертифікати про закінчення підготовки отримали 117 офіцерів, серед яких 108 – представники Сил територіальної оборони Збройних Сил України, 9 – Національної гвардії [35]. Предметом виконання завдань

територіальної оборони у зазначеному прикладі є відносини, які складаються в процесі здійснення таких навчань (тренувань).

Ю. Л. Калгушкін виокремлює таке «коло правових відносин, які становлять предмет територіальної оборони, а саме: правовідносини з організації територіальної оборони, які виникають у процесі загальнодержавного планування та під час оголошення воєнного стану, мобілізації тощо; правовідносини, що виникають за фактом виконання завдань територіальної оборони, наприклад: охорони та захисту державного кордону, охорони та захисту важливих об'єктів та комунікацій, протидії диверсійно-розвідувальним силам, збройним формуванням агресора тощо; правовідносини у сфері підтримки правового режиму особливого періоду» [40, с. 14]. Таким чином, автор акцентує увагу на предметі саме як сукупності правовідносин.

Реалізація цього завдання територіальної оборони як посилення охорони та захисту державного кордону виявляється в таких формах діяльності: патрулювання, охорона, спостереження, огляд, затримання, вилучення. Діяльність Національної гвардії в режимі підвищеної готовності, який запроваджується з метою запобігання вияву кризової ситуації у сфері незаконної міграції, має допоміжний характер і спрямований зазвичай на підтримку взаємодіючих сил (органів) при виконанні ними завдань. В організації спільного здійснення заходів складно визначити конкретні завдання, можливі форми діяльності і способи дій кожного суб'єкта реагування на зазначену загрозу, зокрема Національної гвардії [31, с. 92].

О. В. Пискун «акцентує увагу на недостатньому нормативно-правовому врегулюванні організації взаємодії Національної гвардії з правоохоронними органами в особливий період, зокрема недостатньо чітко окреслено визначення: суб'єктів реалізації державної політики у сфері протидії правопорушенням в особливий період; єдиного механізму виявлення, припинення, розкриття та розслідування правопорушень органами Сил

безпеки; організації розшуку та затримання злочинців в особливий період; координації діяльності щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в особливий період тощо» [93, с. 194]. Тож нормативно-правова деталізація предмета діяльності Національної гвардії з виконання завдань територіальної оборони потребує подальшого вдосконалення. При цьому бійці гвардії самостійно здійснюють: прикриття небезпечних ділянок кордону; охорону місць тимчасового тримання незаконних мігрантів; посилення охорони органів державної влади, важливих державних об'єктів, розташованих у районах, прилеглих до державного кордону; участь у спеціальних заходах щодо пошуку осіб, що незаконно перетнули державний кордон та ін. [31, с. 92].

Предметом у наведеному вище прикладі є як самі відносини, у яких реалізується діяльність Національної гвардії щодо конкретних виявів виконання цього завдання, так і сама безпека державного кордону як цінність, що має особливо важливе значення для національної безпеки. Тобто предметом виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони може бути й стан безпеки окремих соціально важливих об'єктів та функціонування вагомих для нормального функціонування суспільства інституцій. Наприклад, органи влади, що охороняються згідно з нормами постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів державної влади, що підлягають безоплатній охороні Національною гвардією України». До таких органів належать насамперед міністерства та інші центральні органи виконавчої влади: Мінінфраструктури, Міненерго, Мінекономіки, МКІП, МВС, Мінмолодьспорт, МОН, МОЗ, Мінреінтеграції, Мінсоцполітики, Мінфін, Мінстратегпром, Мін'юст, АРМА, Національне агентство з питань запобігання корупції, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Казначейство, Міндовкілля, Мінагрополітики, Мінцифри, а також облдержадміністрації, що знаходяться на підконтрольних Україні територіях [102].

Таким чином, предмет виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони: по-перше, становить суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності Національної гвардії щодо забезпечення протидії існуючим чи можливим загрозам безпеки держави та її територіальної цілісності; по-друге, предметом також є коло особливо важливих для держави об'єктів та необхідних для її нормального функціонування інституцій, на які, власне, і спрямована діяльність Нацгвардії в процесі реалізації завдань територіальної оборони; по-третє, предмет визначає коло форм і методів реалізації відповідної діяльності. Зауважимо, що розглядуваний предмет впливає й на межі діяльності Національної гвардії, оскільки саме від нього залежать конкретні дії відповідальних за їх ефективну реалізацію суб'єктів.

У розумінні авторів тлумачного словника української мови «межа» – це певна границя, допустима норма чого-небудь дозволеного, простір, обмежений чим-небудь [140, с. 666]. Інакше кажучи, межа означає межі якоїсь діяльності, її обмеження. У будь-яких правовідносинах межами діяльності є повноваження, права та обов'язки учасників цих правовідносин. У загальному розумінні до меж діяльності учасників відносин можна застосувати правило, що діяльність осіб обмежується правами і свободами людини, а за участю органів державної влади чи органів місцевого самоврядування – межами норм, які визначають їх компетенцію та повноваження. Тож межі виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони повинні бути чітко окреслені правовими нормами, що визначають їх компетенцію та відповідно повноваження стосовно конкретного предмета такої діяльності. Зокрема, межами діяльності носіїв владних повноважень є загальновизнані права та свободи людини, насамперед ті, що визнані ратифікованими Верховною Радою України міжнародними нормативно-правовими актами, Конституцією та іншими законодавчими актами.

Як підкреслює О. В. Сенаторова, Комітет з прав людини ООН у своєму Загальному коментарі № 24 (1994) зауважив, що «держава не може резервувати за собою право займатися рабством, здійснювати катування, піддавати людей жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню, свавільно позбавляти людей життя, заарештовувати і затримувати людей у свавільному порядку, заперечувати свободу думки, совісті і релігії, вважати людину винною до тих пір, поки її вина не буде доведена судом, страчувати вагітних жінок або дітей, дозволяти пропаганду національної, расової або релігійної ненависті, заперечувати за людьми шлюбного віку право на вступ до шлюбу або заперечувати за меншинами право користуватися своєю власною культурою, сповідувати свою релігію або використовувати свою мову. І хоча застереження до певних положень ст. 14 можуть допускатися, загальне застереження до права на справедливий судовий розгляд буде неприйнятним» [136, с. 119]. Таким чином, невід'ємні права та свободи людини є найпершою межею діяльності Національної гвардії як і будь-якого іншого органу держави.

Такі загальновизнані чинники, як права та свободи людини, забезпечення яких визначає спрямування діяльності держави, не вичерпують повноту характеристики меж виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони. Вони лише окреслюють загальні настанови, деталізація яких відбувається у подальшому врегулюванні меж діяльності державних органів на основі їх функціонального призначення. До таких меж належать компетенція та повноваження як засоби реалізації поставлених завдань.

Так, під компетенцією Національної гвардії Д. О. Горбач «розуміє встановлену законодавством України та підзаконними актами сукупність повноважень (прав та обов'язків), покладених на неї в межах певних предметів відання. Перший елемент компетенції Національної гвардії України – це її права та обов'язки, пов'язані із участю у суспільних

відносинах. Другий елемент – це правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, відносин, на які поширюються її повноваження. Зважаючи на особливості структури органів та підрозділів Національної гвардії України, науковець виділяє в ній такі складові: 1) залежно від обсягу повноважень: органи загальної компетенції, органи спеціальної (предметної) компетенції; 2) залежно від територіальних масштабів: органи національної компетенції, органи локальної компетенції» [20, с. 134]. Крім того, Д. О. Горбач підкреслює, що «зазначена класифікація, як і будь-яке узагальнення, звичайно, є умовною і ґрунтується на тому, що існують органи та підрозділи, повноваження яких є загальними для усієї системи, а є тільки притаманні їм права та обов'язки у певній сфері: охорона громадського порядку, охорона важливих об'єктів, охорона дипломатичних представництв, виконання спеціальних завдань» [20, с. 134]. Спрямування на реалізацію тих чи інших завдань зумовлює й обсяг прав та обов'язків відповідних підрозділів Національної гвардії.

Виокремлення органів територіальної компетенції зумовлено просторовими межами реалізації власних прав та виконання обов'язків окремими підрозділами Національної гвардії України. Так, є відповідні утворення, що безпосередньо підпорядковуються Головному органу управління Національної гвардії України і використовуються по всій території держави, а є такі, що перебувають у підпорядкуванні відповідного оперативно-територіального об'єднання і діють на суворо визначеній території. До підрозділів локальної компетенції Д. О. Горбач відносить «військові частини та підрозділи з охорони важливих державних об'єктів, військові частини з охорони дипломатичних представництв та підрозділи спеціального призначення, які входять до складу військових частин з охорони важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, військових частин з охорони дипломатичних представництв, оскільки реалізація їх повноважень переважно обмежена територією відповідного об'єкта або

дипломатичного представництва. Як справедливо підкреслює дослідник, територіальна компетенція органів та підрозділів Національної гвардії України є дуже мінливою, адже у разі зміни оперативної обстановки за наказом відповідних посадових осіб вона може бути або розширена (наприклад, частина буде виконувати повноваження у кількох областях), або звужена (підрозділ загального підпорядкування буде переданий до складу відповідного оперативно-територіального об'єднання)» [20, с. 135]. Таким чином, визначена законодавством компетенція вбирає в себе повноваження та конкретизується щодо окремих структурних елементів, які входять до Національної гвардії, та щодо виконуваних ними завдань.

У загальному вигляді Законом України «Про Національну гвардію» межі діяльності при виконанні завдань територіальної оборони окреслені як права військовослужбовців, які вони реалізують у процесі своєї професійної діяльності. На основі їх аналізу можна виокремити такі групи: 1) «пов'язані із застосуванням засобів фізичного впливу на осіб з метою припинення вчинення ними протиправної діяльності (у разі залучення до виконання завдань з охорони громадської безпеки і порядку здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України “Про Національну поліцію”; на підставах, передбачених цим та іншими законами, застосовувати заходи фізичного впливу, а також зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю)» [118]; 2) «повноваження щодо обмежування свободи переміщення осіб (затримувати, доставляти та/або передавати поліцейським, адміністрації об'єктів, що охороняються Національною гвардією України, осіб, які порушили встановлений перепускний режим або вчинили напад на об'єкт, що охороняється Національною гвардією України; затримувати, доставляти та/або передавати уповноваженим державним органам озброєних осіб під час здійснення антитерористичних операцій; затримувати осіб, які підозрюються у вчиненні кримінальних правопорушень, та осіб, які вчинили втечу з місць позбавлення волі,

дезертирів)» [118]; 3) «повноваження щодо забезпечення найважливіших об'єктів суспільної життєдіяльності (розблокувати та/або припиняти протиправні дії у разі заблокування органів військового управління, з'єднань, військових частин (підрозділів), навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ Національної гвардії України, військових колон, транспорту Національної гвардії України, захоплення важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування)» [118]; 4) «пов'язані із використанням об'єктів, що за правом власності не належать Національній гвардії (під час виконання службових обов'язків користуватися безоплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі); безперешкодно використовувати в невідкладних випадках засоби електронного зв'язку центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а засоби зв'язку, що належать фізичним особам, – за їх згодою; використовувати з наступним відшкодуванням витрат та збитків у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, транспортні і плавучі засоби фізичних або юридичних осіб незалежно від форми власності (крім транспортних засобів дипломатичних представництв та консульських установ іноземних держав в Україні, транспортних засобів спеціального призначення) для припинення кримінального правопорушення, проїзду до місця події, стихійного лиха, супроводження до лікувальних закладів осіб, які потребують термінової медичної допомоги, для переслідування правопорушників та їх супроводження або конвоювання до територіальних органів Національної поліції)» [118]; «5) повноваження щодо виявлення та протидії протиправної діяльності (проводити огляд транспортних засобів і вантажів під час виконання Національною гвардією України покладених на неї завдань в районі проведення антитерористичної

операції або спеціальної операції, а також на контрольно-пропускних пунктах об'єктів, що охороняються Національною гвардією України; вживати заходів для запобігання, виявлення та припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден у районах виконання завдань» [118]; б) «здійснення взаємодії (взаємодіяти з уповноваженими посадовими особами правоохоронних органів, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування)» [118].

Загальними нормами, які визначають межі виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони, доцільно вважати й ті, що регламентують застосування заходів фізичного впливу, зокрема, до них належать вимоги щодо попередження про намір їх використання з обов'язковим наданням при цьому особам, щодо яких можуть бути застосовані ці заходи, достатньо часу для виконання своїх вимог. Перелік випадків, у який такі засоби можуть бути застосовані: «1) відбиття нападу на особовий склад Національної гвардії України, працівників органів державної влади, органів управління об'єктами, що охороняються Національною гвардією України, персонал дипломатичних представництв та консульських установ іноземних держав в Україні, інших осіб; 2) припинення опору законним діям військовослужбовців Національної гвардії України та інших осіб, які виконують службові обов'язки з охорони громадської безпеки і порядку і боротьби із злочинністю, забезпечення громадської безпеки; 3) затримання осіб на місці вчинення кримінального правопорушення, у тому числі тих, які намагаються втекти або чинити опір; 4) конвоювання (доставляння) затриманих осіб до територіальних органів Національної поліції, якщо вони своєю поведінкою провокують втечу, заподіяння шкоди оточуючим або собі чи чинять опір військовослужбовцям Національної

гвардії України; 5) відбиття нападу на містечка, ешелони (транспорти) і транспортні колони Національної гвардії України та на об'єкти, що нею охороняються, спеціальні вантажі, їх розблокування; 6) звільнення заручників, захоплених будівель, споруд, приміщень, транспортних засобів та ділянок місцевості; 7) припинення масових заворушень і групових порушень громадської безпеки і порядку; 8) зупинка транспортних засобів, водії яких не виконали законних вимог зупинитися, а також затримання осіб, які скоїли кримінальне правопорушення і намагаються втекти на транспортному засобі; 9) виявлення, примусове припинення польоту безпілотного повітряного судна шляхом перехоплення сигналів дистанційного керування, пошкодження, знищення такого судна та/або складових частин безпіотної авіаційної системи, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що таке судно використовується для вчинення правопорушення або становить загрозу життю і здоров'ю людей та/або військовослужбовців Національної гвардії України, а також створює небезпеку об'єктам, що охороняються (обороняються)» [118].

Як приклад зв'язку предмета виконання завдань територіальної оборони Національною гвардією з межами такої діяльності, можна навести відносини із забезпечення безпеки важливих об'єктів і комунікацій. Означений предмет зумовлює й відповідні межі діяльності, які знаходять своє закріплення у загальних та спеціальних нормативно-правових актах. Загальним щодо названого предмета є зазначені вище положення Закону України «Про Національну гвардію України». Спеціальним актом є Положення про організацію і порядок несення служби з охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, об'єктів критичної інфраструктури та спеціальних вантажів Національною гвардією України, яке визначає механізм організації підготовки сил і засобів, а також несення служби з охорони ядерних

установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, об'єктів критичної інфраструктури та спеціальних вантажів військовими частинами Національної гвардії України [109]. Положенням встановлені повноваження осіб, які безпосередньо реалізують означене завдання та своїми діями беруть участь у відносинах, які становлять предмет діяльності Національної гвардії.

Наприклад, згідно з означеним Положенням начальник варти зобов'язаний: знати призначення підпорядкованої йому варти, інструкцію начальника варти, обов'язки військовослужбовців, які входять до її складу, а також особливості використання встановлених на об'єкті інженерно-технічних засобів охорони; перевіряти знання особовим складом варти їх обов'язків, а також забезпечити додержання ними військової дисципліни; робити записи про всі недоліки, виявлені на постах, у постовій відомості, форма якої встановлюється командувачем Національної гвардії України; направляти у визначений час зміни військовослужбовців зі складу підпорядкованої йому варти на пости; перевіряти працездатність інженерно-технічних засобів охорони, наявність транспортних засобів, засобів зв'язку підпорядкованої йому варти, вогнепальної зброї та боєприпасів її особового складу, дотримання ним правил заряджання, розряджання вогнепальної зброї та заходів особистої безпеки при цьому; доводити до особового складу підпорядкованої йому варти розрахунок сил і засобів варти; особисто перевіряти несення служби чатовими вдень та вночі; направляти своїх помічників та розвідних для перевірки несення служби чатовими на постах; направляти тривожну групу або свого помічника чи розвідного на пост під час виклику чатовим або в разі ненадходження від нього у визначений час доповіді (сигналу); перевіряти обставини кожного випадку застосування чи використання особовим складом підпорядкованої йому варти вогнепальної зброї та невідкладно доповідати про це черговому військової частини;

здійснювати приймання під охорону та/або здавання з-під охорони режимних приміщень; доповідати черговому військової частини про проведення зміни варт. У разі виявлення несправностей в облаштуванні та обладнанні постів, несанкціонованих прольотів літальних апаратів начальник варти невідкладно доповідає про це черговому військової частини та робить запис у постовій відомості. У разі невиконання будь-яким військовослужбовцем зі складу підпорядкованої йому варти своїх обов'язків, учинення діянь з ознаками дисциплінарного, адміністративного чи кримінального правопорушення начальник варти усуває такого військовослужбовця від несення служби, вилучає в нього вогнепальну зброю і боєприпаси та доповідає про це черговому військової частини [109]. Начальникові варти забороняється: відлучатися з вартового приміщення, крім випадків заряджання (розряджання) вогнепальної зброї, зміни чатових, перевірки несення ними служби або за їх викликом, а також у разі надзвичайної ситуації на об'єкті, що охороняється, та на прилеглий до нього території; самостійно вносити зміни до порядку зміни чатових, передбаченого табелями постів та постовою відомістю; вести не пов'язані з несенням служби розмови по телефону особисто та дозволяти це особовому складу підпорядкованої йому варти; використовувати не за призначенням транспортні засоби варти [109].

Також зазначеною Постановою чітко визначені випадки застосування зброї. Начальник варти викликає варту командою «За зброю» в разі: нападу на об'єкт, що охороняється, вартове приміщення, військовослужбовця зі складу підпорядкованої йому варти; спрацювання двох рубежів засобів виявлення; проникнення сторонніх осіб на об'єкт (з об'єкта); виникнення надзвичайної ситуації на об'єкті та прилеглий до нього території на відстані до 100 метрів від його периметра; оголошення тривоги у військовій частині, від якої споряджено варту; відповідної вказівки осіб, яким підпорядковується варта [109].

Підсумовуючи викладене у підрозділі, можна зробити висновок про те, що межі виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони визначаються тими правовими нормами, які встановлюють компетенцію та повноваження цієї інституції у відповідній сфері суспільного життя. Останні спрямовані на забезпечення безпеки життя та здоров'я службовців Національної гвардії, недопущення корупційних виявів з їх боку, а також порушення прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб усіх форм власності. Крім того, доцільно наголосити, що межі зумовлені самим предметом реалізації завдань у сфері територіальної оборони.

## **2.2. Напрями забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України**

Словник української мови слово «напря́м» тлумачить як: лінія руху або лінія розміщення кого-, чого-небудь; шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища; суспільна, наукова, літературна і т. ін. школа, течія, угруповання [141, с. 164]. Іншим тлумачним словником сучасної української мови поняття «напря́м» розуміється як лінія руху або лінія розміщення кого-, чого-небудь; шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища; спрямованість думок, інтересів [11, с. 576]. Таким чином, семантичне значення поняття «напря́м» можна охарактеризувати як лінію або шлях реалізації певних дій з досягнення визначеної мети.

В. Безега напрями забезпечення функціонування сектору безпеки і оборони органами і підрозділами Національної поліції пропонує розуміти систему пріоритетних завдань та функцій Національної поліції у сфері охорони національної безпеки [6, с. 142]. Таким чином, напрями, на думку автора, є системою спрямування завдань та зумовлених ними функцій у

визначеній сфері. Як влучно підкреслюють В. Ю. Томіна та В. С. Сірко, «для України з урахуванням соціально-політичних умов, у яких нині перебуває наша держава, основним напрямом зовнішньої політики є захист національних інтересів і забезпечення національної безпеки. Здійснюється вона способами застосування методів правового, військового, політичного і найбільш популярного нині інформаційного впливу з метою створення протидії агресору, що перебуває як за територією України, так і всередині країни. Зберегти наявний конституційний лад держави, захистити суверенітет країни, забезпечити дотримання прав і свобод громадян, виконати соціальні гарантії – саме ці національні інтереси виражають основну політичну позицію нашої держави» [155, с. 94].

Ю. Л. Калгушкін «напрями територіальної оборони характеризує як відображення державної політики у сфері оборони та національної безпеки, які можуть варіюватися залежно від регіону, але вони не повинні суперечити або йти урозріз з основними військовими доктринами» [40, с. 19]. Автор наголошує на пріоритетності вирішення завдань у сфері національної безпеки та оборони з урахуванням існуючих індивідуальних чинників та особливостей окремих регіонів.

До основних напрямів здійснення територіальної оборони Ю. Л. Калгушкін відносить: «посилення охорони громадського порядку та безпеки громадян; охорона та захист державного кордону; підготовка до боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора, антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями та мародерами; завчасна підготовка у мирний час до охорони та оборони в особливий період важливих об'єктів; створення сприятливих умов для належної підготовки у мирний час особового складу підрозділів територіальної оборони до виконання завдань за призначенням; підтримання правового режиму воєнного стану; забезпечення взаємодії суб'єктів

територіальної оборони» [40, с. 14]. Перераховані напрями відображають і діяльність Національної гвардії.

Схожі висновки здійснює й Р. О. Гончар, який «виокремлює такі напрями забезпечення територіальної оборони Національною гвардією: участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України; участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах; участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану в разі його введення на всій території України або в окремих її місцевостях; участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями, тощо» [17, с. 29]. Проте, окрім перелічених напрямів, до них також необхідно віднести безпосередню участь Національної гвардії у вирішенні питань організації, планування та управління територіальною обороною. Такі повноваження безпосередньо визначені Законом України «Про основи національного спротиву». Розглянемо перераховані напрями більш детально.

На жаль, найбільш актуальним напрямом на сьогодні є участь Нацгвардії у протидії збройній агресії. В. Ю. Поляков підкреслює той факт, що «питання участі Національної гвардії у відсічі збройній агресії розглядається в контексті діяльності сектору безпеки і оборони України. В Концепції його розвитку розроблено перелік можливих кризових ситуацій у сфері оборони, визначені суб'єкти та узагальнено розмежована їх відповідальність за планування та реагування на виникнення кризових ситуацій. На кожному етапі розвитку збройного конфлікту Національна гвардія має виконувати функції, притаманні саме цьому етапу розвитку конфлікту, і застосовувати при цьому відповідні сили. Вважається доцільним розробити методику визначення раціонального складу сил на кожен етап

розвитку збройного конфлікту або розрахунку можливостей Національної гвардії для виконання завдань на кожному із етапів» [95, с. 60]. Як зазначає В. Ю. Поляков: «щоб оперативно і успішно реагувати на ескалацію конфлікту і зміну його масштабу, необхідно мати відповідну кількість сил оборони, із адекватним балансом можливостей Збройних Сил України, Національної гвардії, інших військових формувань та правоохоронних органів. Під час розроблення сценарію застосування і методики визначення раціонального складу відповідного угруповання необхідно враховувати і необхідність постійного залучення сил Національної гвардії для виконання завдань у сфері безпеки на всій території країни» [95, с. 60]. Тож для ефективного використання можливостей Національної гвардії необхідно враховувати її кількісний склад та специфіку бойових завдань.

Із розглянутим напрямом пов'язаний також напрям охорони та захисту державного кордону. Л. П. Кривизюк та О. Ю. Федоров зазначають, що «основними цілями застосування воєнної сили у разі збройного конфлікту на державному кордоні України є: забезпечення захисту державного кордону, ліквідація (локалізація, нейтралізація) збройного конфлікту на початковій стадії і недопущення його переростання у війну. До виконання цього завдання в межах повноважень, визначених чинним законодавством, мають залучатися сили та засоби Державної прикордонної служби України, Збройних Сил України, Національної гвардії України та інші складові сил оборони. Розглядаючи питання охорони та захисту державного кордону, слід чітко уявляти зміст таких понять, як «посилення охорони» та «прикриття» державного кордону. Так, посилення охорони державного кордону – це заходи, які проводяться прикордонними загонами Державної прикордонної служби із залученням сил та засобів ЗСУ за сприяння органів внутрішніх справ та Національної гвардії, регіональних органів Служби безпеки, а прикриття державного кордону – це заходи із захисту державного кордону, які проводяться військовими частинами (підрозділами) ЗСУ самостійно, або

із залученням прикордонних загонів Державної прикордонної служби за сприяння органів внутрішніх справ та Нацгвардії, регіональних органів Служби безпеки і спрямовані на підвищення інтенсивності застосування всіх сил та засобів, збільшення щільності їх розміщення» [62, с. 94]. Водночас практика ведення терористичний дій з боку країни-агресора довела практичну неспроможність захистити державний кордон на рівні початку повномасштабного вторгнення, що не має повторитися в подальшій історії України після відновлення її історичних кордонів.

О. А. Олещенко та В. М. Бацамут доводять, що «сучасна суспільно-політична обстановка в країні характеризується багатоваріантністю загроз громадській безпеці, підвищеним рівнем імовірності виникнення надзвичайних ситуацій соціального характеру у різних її регіонах, ліквідація яких потребуватиме створення достатніх за складом оперативних угруповань Національної гвардії та проведення ними профілактичних, охоронних, режимних, ізоляційно-обмежувальних і інших заходів, а також спеціальних операцій. Угруповання гвардії становить тимчасове формування, створене із резервів з'єднань, військових частин та окремих підрозділів, сили якого зведені у певну систему і розгорнуті відповідним чином у будь-якому регіоні країни» [88, с. 41–42].

Охорона громадського порядку як один із напрямів забезпечення територіальної оборони відбувається відповідно до Інструкції про організацію та несення служби з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки військовими частинами (підрозділами) Національної гвардії України. Інструкція «визначає порядок організації та несення служби з охорони громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, а також участі в забезпеченні громадської безпеки та охорони громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян,

військовими частинами (підрозділами) з охорони громадського порядку (ВЧОГП) та військовими частинами (підрозділами) оперативного призначення (ВЧОП), крім підрозділів забезпечення (бойового забезпечення та застосування), артилерійських (мінометних) підрозділів, підрозділів протиповітряної оборони». Встановлено два види такої діяльності: «1) несення служби шляхом патрулювання; 2) забезпечення охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових заходів, під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, а також під час проведення поліцейських операцій, пошукових заходів та надзвичайних ситуацій» [101].

Тактичними прийомами як складовими раціонального способу застосування формувань Національної гвардії для припинення масових заворушень у літературі є: контроль в'їзду у місто. «Завдання виконується шляхом виставлення на визначених в'їздах у місто блок-постів з резервами, які здатні зупинити велику кількість людей і техніки; блокування вокзалів. Здійснюється шляхом виставлення фільтраційних пунктів, з метою блокування на залізничному вокзалі колій, а на автовокзалі шляхів під'їзду; витіснення натовпу групами бойового порядку у безпечному напрямі, де відсутні важливі державні об'єкти, для недопущення можливого їх захоплення. Слід зазначити, що кількість способів велика. Тому на етапі прийняття рішень на застосування Національної гвардії для припинення масових заворушень, а також у ході виконання завдань, коли оперативна обстановка постійно змінюється, важливим є обрання відповідного способу, який би задовольняв необхідну ефективність» [89, с. 56–57].

Коли в країні введено воєнний стан, захист громадської безпеки шляхом патрулювання Національної гвардії на блок-постах здійснюється поза метою уникнення масових заворушень та має, як демонструє практика, позитивні результати. Як приклад, на блокпості, що веде у місто Чернігів,

гвардійці під час контролю транспортних засобів виявили громадянина з наркотичними речовинами та бойовою гранатою [164]. Також на одному з блокпостів міста Києва гвардійці спільно зі співробітниками Національної поліції зупинили для перевірки автотранспорт для перевірки документів. В ході перевірки було виявлено, що посвідчення водія, яке пред'явила водійка, відповідно до бази «Армор», належить іншому чоловіку, після чого правоохоронці знайшли ще декілька ознак підроблення документів [145].

Такий напрям забезпечення територіальної оборони Національною гвардією, як охорона органів державної влади як важливих інституцій нормального функціонування суспільства, реалізується відповідно до Положення про організацію та несення служби з охорони органів державної влади військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України. Положення «визначає порядок організації та несення служби з охорони органів державної влади військовими частинами і підрозділами Національної гвардії, основи взаємодії військових частин і підрозділів з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими взаємодіючими органами, права та обов'язки військових нарядів, а також порядок участі в здійсненні заходів правового режиму надзвичайного або воєнного стану, ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що охороняються». Доволі детально цим Положенням регламентовані питання змісту «системи охорони, порядку прийняття об'єктів під охорону, посадові обов'язки військовослужбовців з питань організації та виконання завдань з охорони органів державної влади; порядок організації та виконання службових завдань з охорони органів державної влади; управління військовими частинами і підрозділами з охорони органів державної влади; робота командира військової частини та штабу щодо організації службової діяльності з охорони органів державної влади; робота командира батальйону, роти; організація взаємодії військових частин і підрозділів із взаємодіючими органами; підготовка сил і засобів до

виконання службових завдань; контроль за виконанням рішення командира військової частини; перевірка виконання службових завдань; підбиття підсумків служби; служба військових нарядів з охорони органів державної влади; порядок несення служби військовими нарядами під час охорони, а також правила поведінки з громадянами» [111].

Про охорону окремих, особливо небезпечних об'єктів вже було зазначено у попередніх підрозділах. Вона також є складною діяльністю, яка містить декілька етапів. Так, А. В. Петік та Є. І. Гончаров зазначають, що підготовка до оборони об'єкта провадиться завчасно і містить: «1) визначення побудови оборони; 2) організацію оборони; 3) підготовку сил і засобів; 4) планування робіт з інженерного обладнання території охоронюваного об'єкта і місцевості на підступах до нього». Побудова оборони включає бойовий порядок, систему опорних пунктів (позицій), вогню та інженерних загороджень. Організація оборони містить прийняття рішення, планування бойових дій, організацію керівництва та всебічного забезпечення. Підготовка сил і засобів включає навчання командирів, штабів та військових частин (підрозділів) виконання бойового завдання, забезпечення їх боєприпасами, озброєнням, бойовою та іншою технікою, пальним та іншими матеріальними засобами. Рішення про оборону охоронюваного об'єкта командир військової частини приймає під час його взяття під охорону на підставі вивчення території прилеглої місцевості, можливостей сил і засобів з урахуванням передбачених дій противника. Для вивчення місцевості у районі розташування охоронюваного об'єкта і на підступах до нього з метою визначення побудови оборони командиром військової частини проводиться рекогносцировка. У рішенні про оборону охоронюваного об'єкта командир військової частини визначає: 1) задум дій; сектори оборони; 2) напрям зосередження основних зусиль та пункти (рубежі), від утримання яких залежить стійкість оборони; 3) побудову оборони військової частини (підрозділу) та порядок її інженерного

обладнання; 4) завдання військовим частинам (підрозділам), елементам бойового порядку; 5) порядок підготовки сил і засобів; 6) головні питання взаємодії та всебічного забезпечення бою; 7) основи організації управління [92, с. 288].

Важливими об'єктами, які потребують охорони, є дипломатичні представництва, консульські установи іноземних держав, представництва міжнародних організацій. Їх охорона здійснюється відповідно до Положення, яке визначає призначення, основні завдання, функції, правовий статус військових частин і підрозділів з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України. Основним завданням військових частин і підрозділів є охорона дипломатичних представництв, вжиття всіх належних заходів для захисту приміщень представництва від усякого вторгнення або заподіяння шкоди та для запобігання всякому порушенню спокою представництва або образі його гідності, здійснення режиму допуску до них [106]. Охорона та забезпечення таких установ є частиною роботи Нацгвардії у сфері виконання завдань територіальної оборони.

До охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій у взаємодії з формуваннями Національної гвардії можуть залучатися військові частини ЗСУ у повному складі або окремими підрозділами. Як підкреслюють В. І. Мокоївець та О. Ю. Федоров, охорона та оборона територій і найбільш важливих об'єктів є складовою боротьби з диверсійно-розвідувальними групами противника і здійснюється шляхом спільного контролю визначених зон відповідальності підрозділами означених органів. «Охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій здійснюється веденням охоронних (оборонних) дій виділеними для цього підрозділами, завданнями яких є: своєчасне виявлення диверсійно-розвідувальних сил противника поблизу об'єктів та недопущення їх проникнення до об'єктів; недопущення мінування

об'єктів і місцевості на підступах до них та відбиття нападу на об'єкти. Завчасно організовані, добре підготовлені і взаємоузгоджені дії підрозділів забезпечують надійну охорону і стійку оборону визначених об'єктів і комунікацій» [79, с. 107].

Окремим напрямом забезпечення територіальної оборони Національною гвардією можна вважати інформаційно-аналітичну діяльність. Досвід дій Національної гвардії в кризових ситуаціях (за надзвичайних обставин) дає змогу виокремити в їх оперативному застосуванні три етапи: передислокація оперативних резервів оперативно-територіальних об'єднань, з'єднань та частин у райони виконання завдань і створення угруповання сил та засобів; безпосередні оперативні і спеціальні дії (спеціальні операції) в районах конфліктів, надзвичайних ситуацій, надзвичайного або воєнного стану; послідовне або одночасне виведення військ у пункти постійної дислокації або заміна чи доукомплектування військ. Ефективність застосування військ на всіх цих етапах суттєво залежить від ефективності прийнятих рішень. Основу аналітичної діяльності експертів під час підтримання прийняття рішень на оперативне застосування угруповань Національної гвардії становлять інформаційні ресурси, наративи яких характеризують не тільки номенклатуру і властивості службово-бойових завдань, а ще й сукупність певних повідомлень та інформації, яка відображається у різних ЗМІ, зокрема інтернет-видання. Стан інформаційно-аналітичної інфраструктури, яка спрямовується для забезпечення потреб керівного складу структурних підрозділів Нацгвардії, не відповідає сучасним викликам. Інтеграція інформаційних систем за окремими напрямами відсутня або здійснюється фрагментарно і не враховує сучасних вимог щодо консолідації, а це призводить до дублювання і недостатніх достовірності та повноти інформації стосовно комплексного управління процесами виконання службово-бойових завдань у цілому [168, с. 12–13]. Науковці наголошують

на важливості інформаційно-аналітичного забезпечення як основи для вирішення широкого кола завдань.

Справедливим є зауваження О. О. Луника та В. Б. Корчева, що «успішна протидія диверсійно-розвідувальним і терористичним операціям стає можливою за умови своєчасного виявлення інформаційних ознак місць імовірного проведення об'єктами спостереження протиправних дій та передачі якісної (достовірної та повної) інформації у систему управління для обробки і перетворення до вигляду, необхідного під час підготовки управлінських рішень. Отже, для виявлення ймовірних місць проведення диверсійно-розвідувальних і терористичних операцій потрібно організувати збір даних інформаційних ознак про місця можливого їх проведення, визначити об'єкти впливу і здійснювати тиск на них, налагодити комунікації й обмін інформацією з ключовими гравцями цивільного компонента тощо» [69, с. 102].

С. О. Островський «метою інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Національної гвардії вбачає: підвищення ефективності оперативного управління; отримання об'єктивних результатів взаємодії відомства з органами влади та іншими суб'єктами; забезпечення швидкої можливості корегування управлінського впливу; систематизація, структурування та аналіз отриманих результатів; забезпечення негайної передачі отриманої чи проаналізованої інформації суб'єктам взаємодії; отримання звітної інформації аналітичного характеру; забезпечення контролю щодо взаємодії з правоохоронними органами та ЗСУ; зменшення економічного навантаження; організація ефективної системи документообігу як усередині окремого органу та його структурних підрозділів, так і зовні; вести єдині централізовані інформаційні бази, утримувати електронні архіви» [91].

Основна мета побудови механізму інформаційно-аналітичного забезпечення угруповання Національної гвардії, як підкреслюють

І. В. Ковальов та Р. В. Волобуєв, забезпечити ефективне виконання службово-бойових завдань за призначенням у встановлені строки при мінімальних витратах сил та засобів. Для досягнення цієї мети необхідно створити систему інформаційно-аналітичного забезпечення, яка б являла собою сукупність розташованих на місцевості та функціонально й ієрархічно пов'язаних між собою органів управління, пунктів управління, засобів зв'язку і автоматизації, а також спеціальних засобів, які забезпечують збирання, моніторинг, оброблення, оперативний аналіз даних, перевірку достовірності та підготовку підсумкового донесення [50, с. 121].

Особливої актуальності питання підготовки майбутніх офіцерів набуває для Національної гвардії України, оскільки вона виконує завдання як з відсічі збройної агресії російської федерації, так і великий спектр завдань, які визначені Законом України «Про Національну гвардію України», всередині держави, забезпечуючи правопорядок та дотримання прав і свобод громадян. Також слід зазначити, що загальною проблемою підготовки майбутніх офіцерів є те, що Національна гвардія є поліфункціональним формуванням і специфіка виконання обов'язків за посадою у підрозділах різного призначення значно відрізняється. Так, наприклад, офіцер, який виконує обов'язки у підрозділі з охорони громадського порядку, має володіти деякими специфічними компетентностями порівняно з офіцером, який виконує обов'язки у підрозділі оперативного призначення. Так само свої особливості має проходження служби на офіцерських посадах у підрозділах з конвоювання чи охорони особливо важливих державних об'єктів. Отже, можна констатувати, що значна кількість завдань, які покладаються на Національну гвардію, вимагає універсальної підготовки майбутніх офіцерів та вивчення значної кількості дисциплін й оволодіння багатьма компетентностями, що ускладнює процес навчання у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання [25, с. 137–138].

Вчені пропонують низку заходів щодо покращення підготовки кадрів для Національної гвардії з урахуванням складної воєнно-безпекової ситуації, серед яких такі: контроль і коригування процесу підготовки на тактичному та оперативному рівнях з урахуванням досвіду виконання бойових (спеціальних) завдань Національною гвардією під час відсічі збройної агресії; здійснення оптимального поєднання формальної та неформальної систем освіти; досягнення показників, значно вищих порівняно з попередніми показниками професійної підготовки офіцерського складу; надання можливості постійно вдосконалювати свої навички, впливати на процес навчання; створення умов для об'єднання у глобальній мережі підготовки НАТО, що надасть доступ до актуальної інформації в режимі постійного оновлення; досягнення необхідного балансу своєчасності підготовки та оптимальності часу на неї (не виправдано тривале навчання спричиняє перевитрати ресурсів, коротке – призведе до некомпетентності фахівця); забезпечення відповідності запитам сьогодення, можливості адаптуватися у заданих умовах функціонування для побудови самобутньої системи, що враховує досвід бойових дій та підготовку провідних держав світу [32, с. 9].

Також Національна гвардія може брати участь у проведенні підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони. Як зазначають Ф. Флурі та В. Бадрак, завдання загонів територіальної оборони є найбільш близькими до завдань частин і підрозділів Національної гвардії. І теоретично їх виконання загонами територіальної оборони здатне звільнити частини та підрозділи Національної гвардії від вирішення другорядних завдань [162, с. 11].

Відповідно до Порядку організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони організація підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної

оборони здійснюється шляхом проведення суб'єктами підготовки заходів, спрямованих на планове, систематичне і всебічне навчання та виховання добровольців, забезпечення злагоджених дій добровольчих формувань під час виконання завдань територіальної оборони та окремих завдань руху опору. У Порядку зазначається, що підготовка членів добровольчих формувань здійснюється із залученням місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування, інструкторсько-викладацького складу військових частин (підрозділів), навчальних центрів, вищих військових навчальних закладів Збройних Сил, сил оборони та волонтерських організацій» [115]. Отже, навчальні заклади Національної гвардії цілковито за потреб можуть бути тими суб'єктами, які здійснюють означену підготовку.

З урахуванням наведеного доцільно навести думку щодо необхідності правового та організаційного вдосконалення напрямів забезпечення територіальної оборони Національною гвардією. На погляд А. Баргилевича, для цього необхідним є: «1) приведення завдань територіальної оборони у відповідність до реалій війни. Час показав, що завдання, які вказані у Законі України “Про основи національного спротиву”, не повністю відповідають вимогам, що склались сьогодні; 2) вдосконалення структури системи територіальної оборони. Необхідно переглянути функціональність як командування, так і регіональних управлінь; їх треба зробити більш дотичними до підготовки як підрозділів Сил територіальної оборони, так і населення в межах національного спротиву, та визначення його спроможності; 3) внесення необхідних змін в організаційну структуру військових частин та підрозділів. Потрібно створити модульну структуру військових частин та підрозділів, що дозволяло б ефективно брати участь у бойових діях, здійснювати охорону об'єктів критичної інфраструктури та комунікацій, а також здійснювати логістичне забезпечення модулів; 4) автоматизація і цифровізація процесів ухвалення рішень, зв'язку, управління силами та засобами, логістичного забезпечення Сил

територіальної оборони; 5) упровадження позитивного досвіду управління з необхідним ступенем децентралізації, що дасть змогу командирам самостійно приймати обґрунтовані рішення відповідно до обстановки, а старшим командирам – забезпечувати виконання необхідних завдань; 6) підвищення ефективності підготовки особового складу Сил територіальної оборони; 7) посилення спроможностей системи підготовки населення до національного спротиву. Є потреба у збільшенні кількості центрів підготовки, підвищення їхньої пропускнуої спроможності та якості; 8) розвиток та широке запровадження систем радіоелектронної боротьби/розвідки та БпАК; 9) розвиток подальшої взаємодії військової та цивільної складових територіальної оборони, а також збереження взаємодії з волонтерськими організаціями та іншими інституціями громадянського суспільства» [4].

Таким чином, проведений вище аналіз дає змогу виокремити такі напрями забезпечення територіальної оборони Національною гвардією:

1) організаційно-інформаційний (здійснення аналізу та оцінювання обстановки, яка впливає на виконання завдань територіальної оборони, її планування);

2) охоронний (посилення охорони та захисту державного кордону, охорона органів державної влади, особливо небезпечних об'єктів та об'єктів критичної інфраструктури);

3) бойовий (безпосередня участь у взаємодії з ЗСУ у виконанні бойових операцій з відсічі збройної агресії РФ проти України);

4) кадрово-забезпечувальний (підготовка кваліфікованих кадрів для виконання завдань територіальної оборони, зокрема добровольчих формувань територіальних громад);

5) соціально-безпековий (забезпечення заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах, захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, участь у

ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій, забезпечення вимог тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій).

### **2.3. Адміністративно-правові форми та методи забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України**

Аналіз проблемних чи актуальних питань, аспектів будь-якої діяльності має передбачати вивчення форм і методів, важливість яких складно переоцінити. Означене, безумовно, стосується національного спротиву в цілому і територіальної оборони зокрема, які становлять систему заходів, тобто сукупність дій і засобів, що обов'язково мають своє зовнішнє вираження та реалізуються (здійснюються) у певний спосіб, від яких прямо та значним чином залежать якість, ефективність, дієвість і результативність зазначених заходів. З огляду на це дуже важливо розглянути питання форм і методів досліджуваної проблематики, тобто забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України.

Термін «форма» багатозначний, залежно від контексту ним позначають: обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; пристрій, шаблон, за допомогою якого чомусь надають певного зовнішнього вигляду, обрисів; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішнє виявлення; спосіб здійснення, виявлення якої-небудь дії; суворо встановлений порядок вчинення якихось дій; спосіб викладення думки [11, с. 1543–1544].

Узагальнивши викладене вище стосовно тлумачення терміна «форма»,

можемо дійти висновку, що ним позначають або зовнішній вигляд, спосіб зовнішнього виявлення чого-небудь (предмета, явища, дії, діяльності тощо), кого-небудь, або спосіб внутрішньої організації, устрою, побудови чогось чи когось. У зв'язку з цим поняття форми має широке коло випадків його застосування, зокрема воно використовується у цілій низці понятійно-термінологічних конструкцій, що мають основоположне значення для сфери права і галузі публічного управління. Так, наприклад, форми державно-управлінської діяльності – це зовнішні, постійні й типізовані вияви практичної активності державних органів щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності [29, с. 741]. О. В. Сукманова, аналізуючи форми публічного адміністрування охорони права власності в Україні, визначає їх як зовнішній вияв адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на всіх рівнях публічного адміністрування щодо реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг із метою здійснення публічного адміністрування у певних сферах суспільства [149, с. 121].

Під формою держави розуміють спосіб існування держави як такої, відображення змісту її діяльності [37, с. 105]. Водночас формою правління є організація верховної державної влади, особливо вищих і центральних її органів, структура, компетенція, порядок утворення, тривалість їхніх повноважень, взаємовідносини з населенням, ступінь участі останнього в їх формуванні та функціонуванні [13, с. 59]. Форма державного устрою становить внутрішню будову держави, її розподіл на складові – адміністративно-територіальні одиниці, автономні чи політичні утворення та їх співвідношення з центральною владою [13, с. 64]. Свої форми має і право, що становлять сукупність визнаних конкретною державою офіційно документальних способів зовнішнього вияву та закріплення правових норм [37, с. 178].

Отже, спираючись на викладене вище, можемо дійти висновку, що форми правових явищ, дій, відносин тощо – це «способи зовнішнього вираження чи вияву цих явищ, дій, подій, відносин. У тому ж випадку, коли йдеться про форму організації якогось правового явища чи інституту, то мається на увазі його спосіб внутрішньої організації (побудови, устрою). Звідси, адміністративно-правові форми забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України – це врегульовані нормами адміністративного права зовнішні вияви дій і заходів, що здійснюються цим суб'єктом задля реалізації цілей і завдань територіальної оборони» [70].

Метод, так само як і форму, можна розглядати як спосіб, однак не зовнішнього вираження того чи іншого явища, дії, а як способу його безпосереднього здійснення, реалізації. Тобто адміністративно-правові методи забезпечення територіальної оборони Національної гвардії України становлять сукупність способів і прийомів здійснення цього забезпечення.

У цілому кожна дія, кожне рішення політико-правового, організаційно-управлінського чи іншого характеру мають свою форму, тобто притаманний їм певний спосіб виявлення (або вияву) в об'єктивній дійсності, а також спосіб здійснення (чи виконання), втім більшість серед них можна об'єднати у загальні групи, які становлять різновиди форм і методів досліджуваної діяльності Національної гвардії України. Ключовими серед цих форм і методів, на нашу думку, є:

1. Правотворчість. Це одна з форм діяльності держави в особі компетентних органів, установ та організацій, які уповноважені в передбачених законом випадках готувати, видавати або вдосконалювати нормативно-правові акти. Соціальне призначення правотворчості полягає у встановленні певних стандартів, вимог до правової поведінки учасників суспільних відносин, які (з позиції суспільства) є припустимі, бажані або необхідні (обов'язкові чи заборонені) [153, с. 152]. За П. М. Рабіновичем, правотворчість – це діяльність компетентних державних органів,

уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів або (у передбачених законом випадках) усього народу чи його територіальних спільностей із встановлення, зміни чи скасування юридичних норм [130, с. 103]. К. Г. Волинка з приводу нормотворчості зазначає, що традиційно вона розглядається як організаційно оформлена процедурна діяльність державних органів зі створення правових норм чи з визнання правовими вже сформованих, діючих у суспільстві правил поведінки [13, с. 125]. Правотворчість, на думку К. Г. Волинки, – це процес пізнання і оцінювання правових потреб суспільства і держави, формування і прийняття нормативних актів уповноваженими суб'єктами в межах відповідних процедур. У правовій сфері суспільства правотворчість, наголошує дослідниця, посідає центральне місце. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, правовому регулюванню в цілому. Правотворчість – початкова ланка правового регулювання. При цьому основним імпульсом до створення закону або іншого нормативного акта є суспільно значуща проблема, невирішене питання, яке має значення для великої кількості людей і для держави в цілому. Завдання нормотворця полягає в тому, щоб своєчасно, точно й адекватними правовими засобами відреагувати на це, обираючи такий варіант регулювання, який би найбільшою мірою відповідав інтересам суспільства та держави, сприяв би прогресу суспільства, враховував би всю сукупність чинників суспільного розвитку – економічних, політичних, соціальних, національних, ідеологічних та зовнішньополітичних. Адже за результатами правотворчої роботи оцінюється держава в цілому, ступінь її демократичності та цивілізованості [13, с. 125]. Т. В. Курусь у своїх дослідженнях говорить про нормотворчість «як про особливу форму діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розроблення, прийняття та офіційного оприлюднення норм права, яка ґрунтується на пізнанні об'єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства» [63, с. 9]. С. М. Гусаров,

аналізуючи проблематику поняття та сутності правотворчості, доходить висновку, що правотворчість є результатом об'єктивного розвитку суспільних відносин, безпосередньо спрямованим на їх врегулювання. Мета, зміст і результати правотворчої діяльності зумовлюються різними чинниками, які існують у суспільстві, в його різних сферах, серед яких: рівень розвитку державно-правових інститутів, правова культура населення, форма державного устрою, правління та режиму, характер ментальності суспільства тощо. Правотворчість, на думку науковця, – це діяльність державних та недержавних органів, підприємств, установ чи організацій (або всього народу, територіальних громад), яка спрямована на закріплення (встановлення) у нормативних актах обов'язкових для виконання правил поведінки, що становлять втілення волі народу, з урахуванням вимог соціального прогресу [23, с. 45; 24, с. 14]. І. А. Сердюк вважає, що «правотворчість» – це заснована на соціально-правовому досвіді пізнавальна за змістом та правова за формою юридично значуща діяльність уповноважених суб'єктів права (переважно органів публічної влади, їх посадових осіб), що має вольовий характер, плин якої проходить у процедурно-процесуальному порядку, спрямована на виявлення потреб і інтересів суспільства, закономірностей його розвитку та їх переведення на мову юридичних принципів і норм, які отримують своє зовнішнє вираження і закріплення в нормативно-правовому акті чи іншому джерелі об'єктивного права [137, с. 76]. К. М. Глуховець так визначає правотворчість органів публічного управління – це діяльність уповноважених органів, пов'язана зі створенням, зміною чи припиненням правових норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин. Адміністративна правотворчість публічної адміністрації втілюється у формі прийняття нормативних актів. Метою такої правотворчості, зазначає К. М. Глуховець, є створення актів, за допомогою яких реалізуються і забезпечуються права, свободи та інтереси осіб у сфері публічно-правових відносин. Завдяки правотворчості держава реалізує свої

функції з управління різними сферами суспільного життя. В основі правотворчої форми правової діяльності лежить постійний процес оновлення правових норм, який в ідеалі має відповідати сучасному рівню суспільних відносин, сприяти їх прогресивному розвитку та ефективному здійсненню функцій держави [16, с. 192]. Правотворча діяльність, підкреслює науковець, має виключне значення у діяльності публічної адміністрації, адже від такої діяльності залежать позитивні результати існування України, як демократичної та правової держави, її розвиток і цивілізованість. У цілому результати правотворчості відображають загальну уяву про стан демократії та законності в країні [16, с. 192].

Отже, правотворчість – це форма владної діяльності повноважних суб'єктів, спрямована на створення і підтримку в актуальному (тобто відповідному нагальним потребам і запитам суспільного життя, а також пріоритетам його подальшого удосконалення та розвитку) стані юридичних матеріальних і процедурно-процесуальних правил (або норм) суспільного життя. Саме завдяки правотворчості формується юридичний простір, у якому виникають, реалізуються, змінюються та припиняються суспільні відносини а також інші форми і способи здійснення суб'єктами права своїх прав, свобод і обов'язків [75]. Це, звичайно ж, повною мірою стосується і забезпечення територіальної оборони Національної гвардії України, яка хоча й в обмеженому вигляді, втім також залучена до процесу нормотворчості, в ході якого встановлюються, удосконалюються, змінюються правові засади організації та здійснення зазначеної територіальної оборони. Внесок Нацгвардії у забезпечення територіальної оборони, який вона здійснює у формі участі у правотворчій діяльності, полягає у тому, що головний орган військового управління Національної гвардії України уповноважений на:

– «узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, та розроблення пропозицій щодо вдосконалення цього законодавства, розроблення і подання в установленому

порядку на розгляд Міністрові внутрішніх справ України проектів законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України з питань діяльності Національної гвардії України» [70];

– розроблення та подання на розгляд Міністрові внутрішніх справ України проектів актів Міністерства внутрішніх справ України, що стосуються діяльності Національної гвардії України [94]. Тож компетентні органи і посадові особи Національної гвардії України, хоча безпосередньо і не приймають законів, проте мають змогу впливати на зміст положень законодавчих і підзаконних (зокрема, відомчих) нормативно-правових актів через: здійснення законопроектної роботи, аналізу стану правозастосовної практики у відповідній сфері і підготовки у зв'язку з цим відповідних пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства з питань територіальної оборони.

2. Правозастосовна діяльність. Правозастосування, зазначає О. М. Юхимюк, становить правову форму діяльності уповноважених компетентних суб'єктів, яка спрямована на реалізацію принципів та норм права у конкретних життєвих ситуаціях шляхом винесення конкретно-індивідуальних рішень [166, с. 55]. Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О.Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та інші у своїх дослідженнях зазначають, що застосування норм права за своїм обсягом є найбільш об'ємною ланкою в юридичному процесі. Воно спрямоване на індивідуальне регулювання суспільних відносин. Застосування, на думку дослідників, становить опосередковану форму реалізації норм права, яка суттєво і формально відрізняється від безпосередніх форм: виконання, дотримання та використання. Застосування норм права, підсумовують С. Д. Гусарєв та інші науковці, – це особлива форма реалізації норм права компетентними суб'єктами з вирішення конкретної справи, яка має владний та (або) творчо-організуючий характер, здійснюється у встановленому процедурному порядку і завершується виданням правозастосовного акта [153, с. 175]. На

думку Р. Б. Тополевського та Н. В. Федіної, застосування норм права (правозастосування) – це діяльність щодо прийняття індивідуальних рішень уповноваженими органами публічної влади у конкретних справах на основі правових норм. Правозастосування, зауважують правознавці, має місце там, де особа не може самостійно реалізувати норму права, а потребує участі органу державної влади, який володіє державно-владними повноваженнями. Отже, правозастосування є засобом посилення простих форм реалізації права за допомогою держави [156, с. 187]. З позиції М. І. Козюбри, застосування норм права – це діяльність уповноважених на це суб'єктів, яка передбачає винесення індивідуально-правових рішень і яка здійснюється за певною процедурою і має своєю метою сприяння адресатам правових норм у реалізації їхніх прав і обов'язків, а також контроль за цим процесом [38, с. 237]. Отже, «правозастосування є важливою формою практичного втілення принципів і норм права, створених під час нормотворчості. Правозастосовна діяльність є яскравим проявом владного становища суб'єкта, адже саме вона (ця діяльність) дає змогу цьому суб'єкту вирішувати конкретні життєві ситуації, пристосовуючи загальні норми права до відповідної індивідуальної справи. Слід зазначити, що правозастосування у випадку діяльності Національної гвардії України реалізується переважно у розрізі внутрішньо-організаційної діяльності і орієнтована на вирішення управлінських питань, адже Національна гвардія України, хоча й здійснює цілу низку важливих, зовнішньоорієнтованих, правоохоронних, оборонних та інших заходів, втім не видає у зв'язку із цим індивідуальних (правозастосовних) актів стосовно інших осіб» [70].

3. Здійснення правоохоронних та оборонних дій і заходів. Ці форми діяльності Національної гвардії України прямо впливають із кола тих завдань і функцій, які закріплені у чинному Законі України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р. № 876-VII, а саме: «захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни

їх насильницьким шляхом; охорона громадської безпеки і порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян; участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадської безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян; забезпечення охорони органів державної влади, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, участь у здійсненні заходів державної охорони органів державної влади та посадових осіб; охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; охорона об'єктів критичної інфраструктури, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; участь у ліквідації наслідків кризових ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури, що нею охороняються; охорона спеціальних вантажів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні; охорона центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, охорона і оборона військових об'єктів, баз (закладів, установ) Національної гвардії України; охорона підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних резервів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; участь у здійсненні заходів, пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав; участь у спеціальних операціях із знешкодження озброєних злочинців, у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами агресора (противника), припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань

(груп), організованих груп та злочинних організацій на території України, а також у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності; участь у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану та ін.» [118]. Це далеко не повний перелік завдань, що покладені на Національну гвардію України згідно з чинним законодавством, однак і цього переліку обсягу робіт, що має виконувати зазначений орган держави, достатньо для того, щоб зрозуміти, що йому властиві функції, які притаманні органам і службам сектору безпеки, а також силам оборони. І ті й інші завдання і функції вкрай важливі для забезпечення національної безпеки, при цьому у мирний час превалюють завдання і функції правоохоронного змісту і характеру, а у воєнний час до них додаються ті, що мають оборонний характер. О. Ф. Кобзар зазначає, що «Національна гвардія України виконує покладені на неї обов'язки шляхом участі в особливому виді адміністративно-правових відносин – правоохоронних відносинах, що виникають у сфері захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – у сфері забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, терористичних організацій» [18, с. 4; 44, с. 19]. Правоохоронна діяльність – це діяльність спеціально уповноважених органів (державних та недержавних) з метою охорони прав і свобод громадян, правопорядку та забезпечення законності, що реалізується в установленій законом формі та в межах повноважень, наданих цим органам [154, с. 224]. Тож як правоохоронний орган Національна гвардія України в межах здійснення територіальної оборони забезпечує: підтримку і відновлення публічного порядку та (або) громадської безпеки на відповідній території та об'єктах; дотримання суб'єктами вимог і обмежень воєнного часу; реалізує превентивні та охоронні заходи, зокрема

здійснює патрулювання і державну охорону; притягнення осіб до адміністративної та кримінальної відповідальності. Звичайно не можна не звернути увагу на те, що означені аспекти правоохоронної діяльності здійснюються Національною гвардією України і у звичайний час. Однак у період режиму воєнного стану і протистояння збройній агресії роль Національної гвардії України як суб'єкта забезпечення безпекового середовища значно посилюється, оскільки, з огляду на загрози і виклики, що несуть у собі воєнні дії, виникає потреба у більш суворих та дієвих заходах, зокрема із залученням військовослужбовців, які, втім, можуть здійснювати і поліцейські заходи.

Стосовно оборонних дій і заходів «як форми участі Національної гвардії України у здійсненні територіальної оборони, то, на відміну від правоохоронної роботи, вони орієнтовані на протидію розгортанню збройних конфліктів на території нашої країни і протидію військовій агресії як внутрішнього (наприклад, сепаратистські рухи), так і зовнішнього характеру. Збереження територіальної цілісності країни та захист населення від воєнних загроз є ключовим завданням Національної гвардії України, задля здійснення якого зазначений суб'єкт опікується питаннями підготовки та забезпечення належного функціонування спостережних пунктів і блокпостів, боєздатності відповідних сил і засобів, а також їх безпосереднього ефективного застосування тощо» [70].

4. Організаційно-управлінська діяльність, яка стосується вирішення низки питань як внутрішнього, так і зовнішнього характеру, які так чи інакше стосуються здатності Національної гвардії України ефективно здійснювати заходи територіальної оборони. Ці заходи можуть мати і правовий, і суто організаційний характер. Ключовими виявами означеної форми участі Національної гвардії України у забезпеченні територіальної оборони є:

– інформаційно-аналітична діяльність (ІАД). ІАД – це специфічний різновид інтелектуальної, розумової діяльності людини, в процесі якої

внаслідок певного алгоритму послідовних дій з пошуку, накопичення, зберігання, обробки, аналізу первинної інформації утворюється нова, вторинна аналітична інформація у формі аналітичної довідки, звіту, огляду, прогнозу тощо [10, с. 14]. В. М. Варенко наголошує, що в сучасних умовах специфіка інформаційно-аналітичної роботи полягає в забезпеченні особи, яка приймає рішення (управлінця), необхідною і достатньою кількістю аналітичної інформації для прийняття єдиного правильного, ефективного в умовах непередбачуваності і кризових явищ управлінського рішення. Таким чином, інформаційно-аналітична діяльність певною мірою убезпечує, захищає керівників, управлінців від ризиків, небезпек і викликів сьогодення, рекомендуючи те чи інше ефективне управлінське рішення, прогножуючи наперед наслідки його прийняття чи неприйняття чи бездіяльності. При цьому вказані як позитивні, так і негативні наслідки прийняття/неприйняття таких рішень [10, с. 14]. А. О. Пугач цілком справедливо зауважує, що інформаційне забезпечення є важливою функцією у державно-управлінській діяльності. За відсутності необхідної інформації складно приймати об'єктивні та своєчасні державні управлінські рішення. У зв'язку з цим робота державних органів має забезпечуватися своєчасною інформаційною підтримкою [129]. Інформаційно-аналітичне забезпечення, зазначає правознавець, – це процес створення оптимальних умов задля задоволення інформаційних потреб та реалізації посадових обов'язків органів державної влади на основі формування та використання інформаційних ресурсів. При цьому систему інформаційно-аналітичного забезпечення управління слід визначити як взаємозалежну та відповідним чином сформовану сукупність організаційних, організаційно-правових, інформаційних, методичних, програмно-технологічних компонентів, що забезпечує необхідну якість прийнятих управлінських рішень завдяки раціональному використанню інформаційних ресурсів та інформаційних технологій, у поєднанні з принципами проблемної орієнтації та програмно-цільової установки як щодо

тематики інформаційного забезпечення, так і стосовно вибіркості підготовки інформації та доведення її до керівників відповідно до їх місця в системі управління та основних функціональних обов'язків [129]. Інформаційно-аналітична діяльність, вважають С. О. Телешун та А. О. Пугач, – це особливий напрям інформаційної діяльності, пов'язаний з виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації переважно у сфері управлінської, політичної та економічної діяльності. Проте для управлінської сфери важливим є не стільки своєчасне ознайомлення з первинною інформацією, скільки випереджувальне виявлення проблемних ситуацій і прогноз розвитку подій [151, с. 38; 129]. Отже, «інформаційно-аналітична діяльність є дуже важливою формою участі Національної гвардії України у забезпеченні територіальної оборони, зміст якої полягає у збиранні, накопиченні, систематизації та критичному опрацюванні інформації про чинники, умови та обставини, що прямо чи опосередковано впливають на підготовку і здійснення територіальної оборони. Проведення інформаційно-аналітичної роботи є необхідним заходом для: виявлення і прогнозування тенденцій та перспектив здійснення територіальної оборони, прийняття своєчасних та ефективних рішень щодо удосконалення та розвитку засад і механізмів організації й здійснення зазначеної оборони» [70];

– планування. Це загальна функція управління, сутність якої полягає у визначенні цілей діяльності та шляхів їх досягнення [29, с. 526]. Планування, зазначає В. М. Нелеп, – це цілеспрямована інтелектуальна діяльність людей, що має на меті визначення цілей і завдань функціонування певних систем (підприємство, район, держава...) та шляхів і методів досягнення цих цілей і завдань. Тобто планування передбачає прийняття заздалегідь рішення про те, що робити, коли робити, хто і як буде робити, проектування бажаного майбутнього та ефективних шляхів його досягнення. Тобто, наголошує дослідник, планування – це міст між нашим теперішнім становищем і тим, якого ми прагнемо [84]. Підфункціями планування є прогнозування,

моделювання та програмування [29, с. 526]. Головний орган військового управління Національної гвардії України бере участь у визначенні: цілей і завдань територіальної оборони, а також пріоритетних і другорядних шляхів та напрямів, засобів та методів виконання поставлених завдань і досягнення намічених цілей; необхідності і напрямів застосування сил та резервів територіальної оборони;

– кадрова робота. З «метою забезпечення належної організації та здійснення Національної гвардії України заходів територіальної оборони керівні органи і посадові особи зазначеного суб'єкта національного спротиву реалізують комплекс дій та заходів, спрямованих на добір, відбір, підготовку, перепідготовку, розміщення та підвищення кваліфікації осіб, що виявили намір вступити на службу або вже її проходять в системі Національної гвардії України. Кадрова робота спрямована на забезпечення практичного втілення засад і принципів державної кадрової політики і комплектування системи Національної гвардії України високопрофесійними, відповідальними та належним чином вмотивованими кадрами» [70];

– «матеріально-технічне забезпечення, тобто надання у розпорядження у відповідних територіальних та функціональних управліннь, підрозділів, частин Національної гвардії України матеріальних засобів, механізмів, інструментів, пристроїв, матеріалів тощо у кількості, необхідній для належного здійснення заходів територіальної оборони. Слід зазначити, що у цьому випадку йдеться про матеріально-технічні ресурси як військового, так і невійськового призначення, які необхідні для якісної підготовки та безпосередньої ефективної реалізації заходів територіальної оборони» [70].

5. Наукова та навчально-виховна діяльність. Означені форми участі Національної гвардії України у здійсненні територіальної оборони орієнтовані: по-перше, на науково-теоретичне опрацювання проблемних аспектів здійснення територіальної оборони, зокрема Національної гвардії України, обґрунтування можливих напрямів і кроків щодо вирішення цих

проблем, удосконалення та розвитку засад і механізмів організації і безпосереднього здійснення зазначеної оборони; по-друге, підвищення рівня освіченості та обізнаності з питань територіальної оборони як персоналу Національної гвардії України, так і пересічних громадян, а також формування у них корисних практичних умінь та навичок, необхідних для ефективної участі у заходах територіальної оборони.

Резюмуючи викладене вище, можемо дійти висновку про те, що «як суб'єкт адміністративно-правового механізму забезпечення територіальної оборони Національна гвардія України має у своєму розпорядженні низку правових і неправових форм діяльності, у межах яких вона реалізує себе і як правоохоронний орган, і як орган оборонної діяльності. Існуючі адміністративно-правові форми участі Нацгвардії у забезпеченні територіальної оборони у поєднанні з методами переконання та примусу дають змогу цьому органу держави впливати на систему зазначеної оборони як на нормативно-правовому, так і на організаційно-управлінському та культурному рівнях. Водночас не можна не звернути уваги на те, що чинне законодавство не містить положень, які б систематизували та конкретизували адміністративно-правові форми та методи участі Національної гвардії України у забезпеченні територіальної оборони» [70].

## **Висновки до розділу 2**

Встановлено, що предмет виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони: по-перше, становить суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності Національної гвардії щодо забезпечення протидії існуючим чи можливим загрозам безпеки держави та її територіальної цілісності; по-друге, предметом є коло особливо важливих для держави об'єктів та необхідних для її нормального функціонування

інституцій, на які, власне, і спрямована діяльність Нацгвардії в процесі реалізації завдань територіальної оборони; по-третє, предмет визначає коло форм і методів реалізації відповідної діяльності.

Акцентовано увагу на тому, що такі загальноновизнані чинники, як права та свободи людини, забезпечення яких визначає спрямування діяльності держави, не вичерпують повноту характеристики меж виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони. Вони лише окреслюють загальні настанови, деталізація яких відбувається у подальшому врегулюванні меж діяльності державних органів на основі їх функціонального призначення. До таких меж належить компетенція та повноваження як засоби реалізації поставлених завдань.

Зроблено висновок про те, що межі виконання Національною гвардією завдань щодо територіальної оборони визначаються тими правовими нормами, які встановлюють компетенцію та повноваження цієї інституції у відповідній сфері суспільного життя. Останні спрямовані на забезпечення безпеки життя та здоров'я службовців Національної гвардії, недопущення корупційних виявів з їх боку, а також порушення прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб усіх форм власності. Крім того, доцільно наголосити, що межі зумовлені самим предметом реалізації завдань у сфері територіальної оборони.

Виокремлено такі напрями забезпечення територіальної оборони Національною гвардією: 1) організаційно-інформаційний (здійснення аналізу та оцінки обстановки, яка впливає на виконання завдань територіальної оборони, її планування); 2) охоронний (посилення охорони та захисту державного кордону, охорона органів державної влади, особливо небезпечних об'єктів та об'єктів критичної інфраструктури); 3) бойовий (безпосередня участь у взаємодії із ЗСУ у виконанні бойових операцій щодо відсічі збройної агресії РФ проти України); 4) кадрово-забезпечувальний (підготовка кваліфікованих кадрів для виконання завдань територіальної

оборони, зокрема й добровольчих формувань територіальних громад); 5) соціально-безпековий (забезпечення заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах, захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, участь у ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій, забезпечення вимог тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій).

З'ясовано, що адміністративно-правові форми забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України – це врегульовані нормами адміністративного права зовнішні вияви дій і заходів, що здійснюються цим суб'єктом задля реалізації цілей і завдань територіальної оборони. Так само адміністративно-правові методи забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України становлять сукупність способів і прийомів здійснення цього забезпечення.

Доведено, що правотворчість – це форма владної діяльності повноважних суб'єктів, спрямована на створення і підтримку в актуальному (тобто відповідному нагальним потребам і запитам суспільного життя, а також пріоритетам його подальшого удосконалення та розвитку) стані юридичних матеріальних і процедурно-процесуальних правил (або норм) суспільного життя. Саме завдяки правотворчості формується юридичний простір, у якому виникають, реалізуються, змінюються та припиняються суспільні відносини, а також інші форми і способи здійснення суб'єктами права своїх прав, свобод і обов'язків. Це, звичайно, повною мірою стосується і забезпечення територіальної оборони Нацгвардії, яка хоча й у обмеженому вигляді, втім також залучена до процесу нормотворчості, в ході якого встановлюються, удосконалюються, змінюються правові засади організації та здійснення зазначеної територіальної оборони. Зауважено, що компетентні органи і посадові особи Національної гвардії України, хоча безпосередньо і

не приймають законів, проте мають змогу впливати на зміст положень законодавчих і підзаконних (зокрема, відомчих) нормативно-правових актів через: здійснення: законопроектної роботи, аналізу стану правозастосовної практики у відповідній сфері і підготовки у зв'язку з цим відповідних пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства з питань територіальної оборони.

Наголошено, що правозастосування є важливою формою практичного втілення принципів і норм права, створених під час нормотворчості. Правозастосовна діяльність є яскравим виявом владного становища суб'єкта, адже саме вона (ця діяльність) дає змогу цьому суб'єкту вирішувати конкретні життєві ситуації, пристосовуючи загальні норми права до відповідної індивідуальної справи. Правозастосування у випадку діяльності Національної гвардії реалізується переважно у розрізі внутрішньо-організаційної діяльності й орієнтоване на вирішення управлінських питань, адже це відомство, хоча й здійснює низку важливих, зовнішньоорієнтованих, правоохоронних, оборонних та інших заходів, проте не видає у зв'язку з цим індивідуальних (правозастосовних) актів стосовно інших осіб.

Аргументовано, що як правоохоронний орган Національна гвардія України в межах здійснення територіальної оборони забезпечує: підтримку і відновлення публічного порядку та (або) громадської безпеки на відповідній території та об'єктах; дотримання суб'єктами вимог і обмежень воєнного часу; реалізує превентивні та охоронні заходи, зокрема здійснює патрулювання і державну охорону; притягнення осіб до адміністративної та кримінальної відповідальності. Зауважено, що означені аспекти правоохоронної діяльності здійснюються Нацгвардією і у звичайний час. Однак у період режиму воєнного стану і протистояння збройній агресії роль Національної гвардії як суб'єкта забезпечення безпекового середовища значно посилюється, оскільки, з огляду на загрози і виклики, що несуть у собі воєнні дії, виникає потреба у більш суворих та дієвих заходах, зокрема із

залученням військовослужбовців, які можуть здійснювати і поліцейські заходи. Стосовно оборонних дій і заходів, таких як форми участі Національної гвардії України у здійсненні територіальної оборони, то на відміну від правоохоронної роботи, вони орієнтовані на протидію розгортанню збройних конфліктів на території нашої країни і протидію військовій агресії, як внутрішнього (наприклад, сепаратистські рухи), так і зовнішнього характеру. Збереження територіальної цілісності країни та захист населення від воєнних загроз є ключовим завданням Нацгвардії, задля здійснення якого зазначений суб'єкт опікується питаннями підготовки та забезпечення належного функціонування спостережних пунктів і блокпостів, боєздатності відповідних сил і засобів, а також їх безпосереднього ефективного застосування тощо.

Констатовано, що інформаційно-аналітична діяльність є дуже важливою формою участі Нацгвардії у забезпеченні територіальної оборони, зміст якої полягає у збиранні, накопиченні, систематизації та критичному опрацюванні інформації про чинники, умови та обставини, що прямо чи опосередковано впливають на підготовку і здійснення територіальної оборони. Проведення інформаційно-аналітичної роботи є необхідним заходом для: виявлення і прогнозування тенденцій та перспектив здійснення територіальної оборони, прийняття своєчасних та ефективних рішень щодо удосконалення та розвитку засад і механізмів організації й здійснення зазначеної оборони.

Підкреслено, що з метою забезпечення належної організації та здійснення Національною гвардією України заходів територіальної оборони, керівні органи і посадові особи зазначеного суб'єкта національного спротиву реалізують комплекс дій та заходів, спрямованих на добір, відбір, підготовку, перепідготовку, розміщення та підвищення кваліфікації осіб, що виявили намір вступити на службу або вже її проходять в системі Національної гвардії України. Кадрова робота спрямована на забезпечення практичного

втілення засад і принципів державної кадрової політики і комплектування системи Національної гвардії України високопрофесійними, відповідальними та належним чином вмотивованими кадрами.

Узагальнено, що як суб'єкт адміністративно-правового механізму забезпечення територіальної оборони Національна гвардія України має у своєму розпорядженні низку правових і неправових форм діяльності, у межах яких вона реалізує себе і як правоохоронний орган, і як орган оборонної діяльності. Існуючі адміністративно-правові форми участі Національної гвардії України у забезпеченні територіальної оборони у поєднанні із методами переконання та примусу дають змогу цьому органу держави впливати на систему зазначеної оборони як на нормативно-правовому, так і на організаційно-управлінському та культурному рівнях. Водночас не можна не звернути уваги на те, що чинне законодавство не містить положень, які б систематизували та конкретизували адміністративно-правові форми та методи участі досліджуваного відомства у забезпеченні територіальної оборони.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ ЗАВДАНЬ З ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ

#### **3.1. Зарубіжний досвід забезпечення територіальної оборони та можливості його використання в Україні**

Значення територіальної оборони складно переоцінити, особливо в реаліях сьогодення, коли Україна перебуває у стані війни з російськими загарбниками, саме тому питання зміцнення і вдосконалення засад та механізмів здійснення зазначеної оборони є вкрай важливим і актуальним. Одним із джерел отримання ідей і зразків покращення та розвитку забезпечення територіальної оборони є зарубіжний досвід, висвітленню та вивченню якого і буде присвячений цей підрозділ. Цінність зарубіжного досвіду зумовлена тим, що він: по-перше, дає змогу запозичення нових підходів до організації та здійснення територіальної оборони; по-друге, дозволяє завчасно виявити можливі проблеми та ускладнення, що можуть виникнути у цій сфері та своєчасно вжити заходів для їх недопущення чи пом'якшення; по-третє, сприяє впровадженню на національному рівні провідних міжнародних норм і стандартів, що є доволі важливим моментом, ураховуючи курс України на інтеграцію в ЄС та НАТО. Є. В. Кобко цілком слушно зазначає, що для формування власного правового та організаційного механізму забезпечення національної безпеки, особливо в сучасних умовах, необхідним є вивчення позитивного зарубіжного досвіду у відповідній сфері, адже на сьогодні у світі сформувалася чимала кількість позитивних прикладів функціонування відповідної системи [46, с. 20]. О. І. Нікітенко, О. В. Крижановська у своїх працях стверджують, що забезпечення безпеки та оборони в Україні, а також вдосконалення правоохоронної діяльності

правоохоронних органів, оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України та правоохоронні органи. Сучасний етап розвитку людства характеризується посиленням таких загроз, що взагалі не мають кордонів, – злочинності, наркобізнесу, міжнародного тероризму, міграції, контрабанди тощо. У зв'язку з цим, наголошують дослідники, вкрай важливим є світовий досвід ствердження і реалізації європейських цінностей, стандартів та захисту прав, свобод і законних інтересів людини, а також досвід європейських держав щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави від внутрішніх і зовнішніх загроз у сфері управління та економіки, вдосконалення чинного законодавства у сфері запобігання й протидії корупції [86, с. 237].

З огляду на зазначене розпочнемо дослідження з вивчення досвіду провідних європейських держав. Одним із політичних та економічних лідерів ЄС є Французька Республіка, яка становить унітарну державу з парламентсько-президентською формою правління. За площею своєї території Франція належить до найбільших країн, поступаючись за цим показником лише Україні. Франція поділена на 96 адміністративних одиниць – департаментів. Особливий статус заморських департаментів мають Гваделупа, Мартиніка, Французька Полінезія, Французькі антарктичні території, Гвіана, Реюньйон, острови Сен-П'єр, Майотта, Мікелон, Волліс і Футуна. У Франції 22 історичні провінції (Бретань, Бургундія, Лотарингія, Наварра, Прованс тощо). Крім того, Франція володіє заморськими територіями, до яких належить низка островів у Тихому океані. Це Нова Каледонія, Французька Полінезія, Франції належать також острови Волліс і Футуна, Південні землі і Французька Антарктика [2]. Слід зазначити, що саме Франція визнана батьківщиною адміністративного права і адміністративне право Франції найбільш розвинене порівняно з іншими країнами. Французькі адміністративісти досить детально розробили

більшість аспектів регулювання нормами адміністративного права відносин у суспільстві. Доктрина французького адміністративного права спричинила вплив на законодавство у цій сфері. Для нього характерне детальне регулювання адміністративних відносин; поєднання матеріальних і процесуальних норм; детальна регламентація процедур прийняття рішень і відповідальності. Сучасне французьке адміністративне право – продукт двохсотрічного розвитку системи органів державного управління. Для неї характерні традиційно сильна централізація та наявність відособлених адміністративних судів, що відіграли вирішальну роль у формулюванні норм адміністративного права. Адміністрація у своїй діяльності пов'язана законом і несе відповідальність за перевищення влади та інші незаконні дії. Адміністративному праву Франції властиві також ретельна розробленість окремих правових норм і цілих інститутів, висока правова культура [2]. Важливою частиною діяльності публічної адміністрації Франції та адміністративно-правового регулювання в цій країні є питання національної безпеки та обороноздатності, які забезпечуються дипломатією і збройними силами, коли йдеться про зовнішню безпеку, і внутрішньополітичними заходами і силами внутрішнього порядку, коли нагальними стають проблеми внутрішньої безпеки. О. О. Юрченко, аналізуючи досвід Франції з питань забезпечення національної безпеки, зазначає, що «обидва виміри безпеки – зовнішній і внутрішній – тісно пов'язані, особливо в контексті “відкритих” шенгенських кордонів між країнами ЄС і активного міграційного потоку, який традиційно йде до Франції з Африки та Азії. Підвищена увага Франції до проблем національної безпеки зумовлена і тим, що, залишившись після розпаду колоніальної імперії в 1950–1970 рр. середньою європейською державою з ядерною зброєю, країна, як і раніше, веде активну зовнішню військову політику в Європі та за її межами – в Середземномор'ї, Африці, на Близькому Сході тощо» [165, с. 2]. О. О. Юрченко наголошує, що у зв'язку з брекзитом Франція взагалі залишається єдиною державою ЄС, яка має

ядерну зброю і право постійного членства в Раді Безпеки ООН, а отже, буде нести підвищену відповідальність за забезпечення не тільки європейської, але і глобальної безпеки [165, с. 2]. Сьогодні Франція має якщо й не найкращу, то одну із найбільш якісних систем забезпечення національної безпеки, зокрема територіальної оборони. Однією із переваг французького підходу до забезпечення зазначеної безпеки є те, що вона (національна безпека) розглядається з позицій насамперед національних інтересів, а не політичних програм правлячих партій. Така позиція зменшує вірогідність маніпулювання питаннями безпеки Франції в інтересах тих чи інших політичних сил, і знижує рівень залежності національної безпеки від політичних обставин у країні [165, с. 17; 22, с. 189]. Серед основних засад системи національної безпеки Франції, наголошують Є. В. Кобко та А.В.Даугуле, є забезпечення повноцінного та чіткого функціонування усієї вертикалі органів державної влади та залучення висококваліфікованих спеціалістів на державну службу [48, с. 189]. Слід зазначити, що концептуальні засади національної безпеки і територіальної оборони становить серія так званих «Білих книг». «Біла книга» – програмний документ, який вперше був прийнятий у 1972 році й з того часу оновлюється та змінюється щороку вже 14 років [48, с. 189]. Сфера призначення та реалізації цієї концепції, зазначає С. В. Янюк, визначається такими поняттями, як: територія, зв'язок з громадськістю, оборона. Кожна територія спрямована на запобігання будь-якій загрозі, яка може вплинути на соціальну групу, що проживає на цій території. Територіальна оборона Франції залежить від державної юрисдикції і ноу-хау [169, с. 99]. Юридичну (нормативно-правову) основу територіальної оборони Франції становить закон «Про національну оборону», прийнятий у 1959 році. Згідно з цим нормативно-правовим актом у Французькій Республіці виокремлюють три категорії національних інтересів: життєво важливі, стратегічні інтереси, інтереси, пов'язані зі статусом Франції як світової держави. При цьому варто

звернути увагу на ту обставину, що чіткого визначення поняття «життєво важливі інтереси» немає, оскільки, на думку французьких фахівців, це може вплинути на свободу дій, оцінок і прийняття рішень керівниками держави у випадку виникнення загроз [66]. Втім існує визначене коло ключових життєво важливих інтересів, до яких належать: територіальна цілісність, суверенітет, захист населення. Стратегічні інтереси полягають у: 1) підтриманні миру на європейському континенті, в зонах, що до нього прилягають зі сходу та півдня, у середземноморському басейні і на Близькому Сході; 2) у гарантованості повноцінної економічної активності країни, свободи зовнішньої торгівлі та комунікацій, безпеки морських шляхів. Інтереси, пов'язані зі статусом Франції як світової держави, полягають у: 1) забезпеченні незалежності країни; 2) виконанні міжнародних зобов'язань; 3) зміцненні демократії і правопорядку; 4) поширенні у світі французької мови [66].

Повертаючись безпосередньо до досвіду забезпечення територіальної оборони, слід зазначити, що до її здійснення активно залучаються і військові, і правоохоронні органи, і служби з питань надзвичайних ситуацій, і безпосередньо цивільне населення. У цій країні навіть є таке поняття, як «дух захисту», який, з точки зору дослідників, притаманний не військовим, а цивільним. Він має розглядатися як частина шкільної освіти для громадянства. Сама ж територіальна оборона охоплює як мобілізацію кожного жителя міста в межах «Муніципального резервного плану», так і діяльність усіх демократичних об'єднань, які захищають права людини у випадках загроз, таких як тероризм, тощо. С. В. Янюк також звертає увагу на ту обставину, що у французькій практиці досить багато уваги приділено мотиваційним аспектам стосовно здійснення територіальної оборони і вихованню у громадян згаданого вище «духу захисту». У цілому, підсумовує науковець, у Франції спостерігається домінування соціальних, правових, інформаційних, суспільних механізмів державного регулювання

територіальної оборони [169, с. 99].

Окрему увагу у контексті проблематики представленого дослідження слід приділити питанням діяльності французької Жандармерії, яка за своїм статусом і призначенням подібна до Національної гвардії України. Жандармерію можна вважати мілітаризованою поліцією, офіцери якої краще озброєні та треновані, ніж офіцери Національної поліції [21, с. 186]. Організаційно жандармерія наразі перебуває у підпорядкуванні Міністерства оборони Франції [19]. Через свій статус, зокрема воєнізований характер, жандармерія виконує більш небезпечні та складніші завдання, такі як забезпечення безпеки високопосадовців, аеропортів, морського транспорту тощо. Крім того, до зони відповідальності Національної жандармерії Франції законодавством віднесено здійснення правоохоронних функцій у сільських населених пунктах, де кількість населення не перевищує 10 тис. осіб. В. Г. Гриценко підкреслює, що, окрім загальних поліцейських повноважень та обов'язків із забезпечення безпеки, Національна жандармерія Франції також застосовується проти загроз тероризму, тюремних бунтів, захоплення заручників та серій небезпечних злочинів [19]. Досить змістовно ключові напрями діяльності Національної жандармерії Франції характеризує Д. О. Горбач, а саме: «а) інформаційно-розвідувальна. Національна жандармерія несе відповідальність за запобігання і припинення діяльності іноземних держав чи організацій щодо виявлення і нейтралізації зовнішніх загроз: тероризму, поширення ядерної, біологічної, хімічної зброї, кібератак, а також бере участь у державних програмах з питань економічної розвідки; б) забезпечення громадської безпеки. У мирний час Національна жандармерія виконує суто поліцейські функції, які спрямовані на підтримання громадського порядку та громадської безпеки, боротьби із правопорушеннями; в) протидія тероризму та організованим злочинним угрупованням. Захисна функція жандармерії виявляється в тому, що вона має власні мобільні бригади втручання, мобільні групи в/на морських, повітряних

та транспортних ділянках, спеціалізовані групи для боротьби із терористичними угрупованнями (GSIGN). Сили жандармерії виконують завдання в межах зовнішніх операцій, здійснюють деякі розвідувальні функції відповідно до національних або міжнародних мандатів ООН, НАТО та ЄС; г) участь у роботі судових приставів. Підрозділи жандармерії здійснюють свою діяльність у взаємодії із судовою владою в межах «взаємодопомоги у кримінальних справах» та програми діяльності судових приставів. Оперативна діяльність усіх підрозділів і служб жандармерії, які сприяють здійсненню судових розслідувань, контролюється і координується Управлінням у кримінальних справах (ОСА); д) боротьба із кіберзлочинністю. У структурі жандармерії діє Департамент технічної служби правових досліджень та документації (STRJD). Він контролює мережу за допомогою функції пошуку з метою протидії вчиненню злочинів проти особи і власності, а також припинення поширення незаконних даних в Інтернет; е) безпека дорожнього руху. Національна жандармерія несе відповідальність за моніторинг життєво важливих мереж периферійних (сільських) доріг Франції. Після указу Президента Франції від 14 липня 2002 р., жандармерія реорганізувала свою діяльність шляхом застосування систем автоматизованого контролю за безпекою дорожнього руху, використанням приладів, які фіксують стан алкогольного сп'яніння водіїв. Крім того, жандармерія проводить профілактичну роботу серед власників транспортних засобів, спрямовану на попередження аварій та нещасних випадків» [19; 173].

Особливу роль у системі Національної жандармерії Франції відіграють так звані мобільні підрозділи, які виконують завдання з підтримання громадського порядку, а саме забезпечення безпеки під час проведення масових заходів, затримання порушників, їх конвоювання, супроводження, захист дипломатичних представництв Франції у інших країнах [157, с. 126]. Ці підрозділи підпорядковані посадовій особі, яка командує відповідним

жандармським регіоном. «Місцеві підрозділи жандармерії існують у всіх територіальних одиницях країни як окремі формування. Територіальні формування жандармерії поділяються на окремі підрозділи – це командне формування департаментської жандармерії на департаментському рівні. Підрозділ ділиться на роти (compagnies). В основному вони розквартировані по жандармським департаментам і поділяються на територіальні бригади» [19; 173].

Територіальні підрозділи жандармерії за потреби доповнюються підрозділами зі спеціальним призначенням, орієнтованими на виконання або окремих специфічних завдань і функцій, або загальних повноважень, покладених на органи і служби жандармерії, у певній сфері суспільного життя. Наприклад, підрозділи спеціального призначення можуть бути: «науково-дослідними, які займаються виключно функціями судової поліції і допомагають територіальним бригадам проводити дослідження, що потребують спеціальних знань, підрозділами втручання, моторизованими бригадами та загонами з безпеки дорожнього руху, повітряними підрозділами» [19]. Крім того, до таких спецпідрозділів належать: «а) військова жандармерія, що виконує як загальні завдання жандармерії (захист населення і його власності, запобігання правопорушенням, судові, адміністративні та військові розслідування), так і специфічні функції поліції, охорони і безпеки (контроль військових зон і об'єктів в місцях розташування, контроль осіб і транспортних засобів на охоронюваних підприємствах, охорона майна і важливих документів); б) жандармерія цивільної авіації, завданнями якої є контроль авіаперевезень, попередження катастроф, нещасних випадків, охорона будівель цивільної авіації, представників влади, літаків, попередження злочинів і правопорушень; в) берегова охорона, що забезпечує безпеку морських суден, спостереження в районах територіальних вод Франції, захист портових споруд. Ці підрозділи також можуть здійснювати загальні функції жандармерії у разі необхідності; г) підрозділи

повітряної жандармерії, що здійснюють адміністративні, поліцейські та військові функції на об'єктах повітряних сил Франції, зокрема й за кордоном. Завдання цього виду жандармерії: забезпечення громадської безпеки, військова, адміністративна і судова поліцейська діяльність, забезпечення захисту повітряного простору» [19].

Поряд із досвідом забезпечення територіальної оборони Французької Республіки доцільно розглянути політико-правові та організаційно-управлінські засади організації та здійснення зазначеної оборони у Федеративній Республіці Німеччина, яка є одним із європейських та світових лідерів як у економічному, так і політико-правовому сенсі. Забезпечення Національної безпеки ФРН, зокрема і територіальної оборони, ґрунтується на положеннях національної воєнної доктрини, під якою розуміється сукупність основоположних документів, у яких відображені погляди керівництва країни на військове будівництво, підготовку країни і збройних сил до участі у збройних конфліктах, форми і способи застосування збройних сил у військових діях із забезпечення безпеки і захисту політичних та економічних інтересів держави [12].

«Основою німецької політики у сфері безпеки та оборони є положення конституції про те, що оскільки ФРН є рівноправним членом об'єднаної Європи, зобов'язується служити справі забезпечення глобальної стабільності і безпеки. До інтересів ФРН у сфері безпеки належать: забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави; захист прав і свобод, а також забезпечення безпеки громадян ФРН; запобігання конфліктам, які можуть загрожувати національним інтересам; участь у міжнародних операціях кризового врегулювання; протидія глобальним викликам, і насамперед транснаціональному тероризму і поширенню зброї масового ураження; сприяння та захист вільної та безперешкодної міжнародної торгівлі як основи добробуту німецької держави; дотримання прав людини та норм міжнародного права» [12].

Питаннями територіальної оборони, відповідно Конституції Федеративної Республіки Німеччини, опікуються. Насамперед головне завдання національних збройних сил – оборона території країни від зовнішніх загроз. Ст. 5 Північноатлантичного договору та положення нової стратегічної концепції альянсу закріплюють зобов'язання Німеччини щодо забезпечення колективної безпеки в межах НАТО. Згідно зі ст. 24 Конституції країни, ФРН є частиною системи колективної безпеки, добровільно йде на обмеження свого суверенітету з метою «забезпечення мирного і міцного порядку в Європі» [12]. Проте слід зауважити, що чітко сформованого механізму активного залучення цивільного населення до здійснення територіальної оборони, на відміну від Франції чи України, у ФРН поки що немає. Хоча справедливим буде зазначити, що протягом останніх років у Німеччині запроваджують волонтерську військову службу. Добровольців-резервістів залучатимуть до боротьби зі стихійними лихами, пандемією та охорони об'єктів критичної інфраструктури, що вивільнить регулярних солдатів для бойових завдань. Німеччина прагне зміцнити кадрові резерви армії, які борються з низкою проблем, що виникли внаслідок відмови від обов'язкової військової служби багато років тому. Для цього запущений пілотний проєкт волонтерської (добровільної) служби внутрішньої безпеки як спроба виховати найбільш активних громадян та розширити діапазон волонтерства на благо держави [131]. Очевидно, що Берлін на фоні кризових явищ, зумовлених пандемією коронавірусної хвороби, збільшенням військових конфліктів у світі, зокрема збройною агресією російських загарбників проти України, усвідомив важливість та необхідність збільшення потенціалу людських резервів Бундесверу призначених для внутрішньої безпеки. На відміну від існуючих форм добровільної служби (Freiwillige Dienst, до якої наразі залучено близько 9000 осіб), після проходження базової та спеціальної підготовки в межах згаданої вище волонтерської служби особу буде зараховано до резерву, а служба

внутрішньої безпеки проходитиме в підрозділах Об'єднаних сил забезпечення збройних сил Німеччини (Streitkräftebasis). При цьому доброволець не зможе служити в оперативних частинах або поїхати, наприклад, у відрядження за кордон. Цей вид добровільної військової служби в системі внутрішньої безпеки має поєднувати дійсну службу і перебування в кадровому резерві [131]. Звернемо увагу на напрями підготовки волонтерів у Німеччині в межах програми розвитку сил територіальної оборони, зокрема йдеться про те, що кадри і резерви, підготовлені та сформовані у такий спосіб, будуть орієнтовані не лише на відсіч військовим воєнним загрозам, а й на протидію широкому спектру загроз і кризових явищ, зокрема надання допомоги в разі стихійних лих, пов'язаних зі снігопадами і повеннями, або у випадках захворювання на пандемію. Також планується готувати цих людей (тобто зазначених волонтерів) для різної діяльності, наприклад у галузі охорони здоров'я, з урахуванням, наприклад, дій щодо боротьби з пандемією коронавірусу. Також владою ФРН розглядається можливість підготовки солдатів для захисту спеціалізованих об'єктів критичної інфраструктури або родовищ корисних копалин [131].

Ще однією європейською країною, досвід якої корисно розглянути у контексті досліджуваної проблематики, є Республіка Польща. Є. В. Кобко та А. В. Даугуле вважають, що досвід саме цієї держави заслуговує на особливу увагу, оскільки вона шляхом реформ та інтеграції в Європейський Союз та НАТО змінила систему радянських гарантій безпеки у межах Організації Варшавського договору на вступ до НАТО як запоруку національної безпеки. В умовах членства Польщі в ЄС приймається нова редакція Стратегії національної безпеки Польщі, положення якої були скориговані зі Стратегічною концепцією НАТО і Європейською стратегією безпеки. Дослідники зазначають, що забезпечення національної безпеки Польщі визначає три напрями: а) зосередження стратегічних зусиль – забезпечення безпеки громадян, територіальна цілісність держави, підтримка країн-

союзників, участь у реагуванні на загрози за межами союзницьких територій;

в) посилення ролі ООН, підвищення ефективності регулювання в галузі контролю над озброєннями та роззброєнням, зокрема заходів щодо зміцнення довіри та безпеки, відновлення ролі ОБСЄ на регіональному рівні [48, с. 190].

Що стосується безпосередньо територіальної оборони, то питання її організації і здійснення у Польщі перебувають у центрі уваги вже досить давно. Війська територіальної оборони, зазначає С. В. Янюк, у Республіці Польща неодноразово піддавалися реформуванню, а у 2008 р. взагалі були на певний час ліквідовані. Втім у 2015 р. польська влада повернулася до ідеї створення окремих військ територіальної оборони. Нова модель, запропонована у 2015–2016 рр., передбачала три основні завдання територіальних сил оборони: посилення потенційного стримування; отримання оперативних можливостей для самостійного проведення нерегулярних заходів (антикризові дії, антитерористичні операції тощо); укріплення патріотизму у збройних силах [174; 169, с. 101]. 1 січня 2017 р. були створені війська територіальної оборони (Wojska Obrony Terytorialnej – WOT) Збройних сил Республіки Польща, і за наступні п'ять років новий, п'ятий вид збройних сил перетворився на повноцінну складову оборонно-безпекового сектору держави [64]. Війська територіальної оборони Республіки Польща мають широкий спектр призначення, втім коло їх основних завдань насамперед полягає у підтримці оперативних сил та інших структур і служб у забезпеченні безпеки держави та громадян як у разі війни, так і інших загроз. До останніх, зокрема, належить ліквідація наслідків стихійних лих, як-то: повені, шторми або нещодавня пандемія COVID-19 [64]. Дослідники акцентують увагу на тому, що польські Сили територіальної оборони мають виконувати соціальні, культурні та економічні функції. Їх центральне завдання під час миру, конфлікту або війни – захист цивільного населення. Згідно з польською моделлю організації Сил територіальної оборони вони повинні складатися із солдат, які є місцевими жителями і добре

знають район, у якому є потреба захисту населення або подолання наслідків стихійних лих. У період військових станів формуються групи опору, які підтримує місцеве населення, що робить їх менш вразливими для ворога та зменшує можливість взяття під контроль зони дії. Зона постійної відповідальності є основним чинником визначення головних завдань територіальних сил оборони. Завданням підрозділів територіальних сил оборони в менш уразливих регіонах є забезпечення критичної інфраструктури, яка забезпечує зв'язок, транспорт і взаємодіє з третіми суб'єктами. Робота територіальної оборони має проводитися на трьох рівнях: округ, провінція, центральний рівень. При цьому слід підкреслити той факт, що значний акцент у діяльності Сил територіальної оборони робиться на:

- а) захисті місцевого населення від дестабілізації та дезінформації;
- б) співробітництві з державними органами, особливо з провінцією: губернаторами і місцевими державними установами [174; 169, с. 101–102].

Окрім наведених вище загальних і специфічних аспектів здійснення територіальної оборони у Польщі, слід звернути увагу на те, як відбувається підготовка кадрів для сил цієї оборони, на чому робиться акцент. Підготовку підрозділів територіальної оборони здійснюють спеціальні центри підготовки, головними завданнями яких є: навчання підрозділів територіальної оборони, перепідготовка та підвищення кваліфікації командирів та особового складу, а також організація спеціальних курсів: з ведення бойових дій у місті, дій нерегулярних (ірегулярних) формувань, проти диверсійних дій, бойових дій у горах, протихімічних дій, порятунку населення та ін. [57]. При цьому значний обсяг зусиль польська влада спрямовує на підготовку молоді як майбутніх кадрів Сил територіальної оборони. Підготовка кадрів підрозділів територіальної оборони починається в допризовного віку (від 16 до 20 років). Неповнолітні члени громадських організацій військово-патріотичної спрямованості охоплені окремою програмою підготовки у так званих навчальних взводах, це буде зараховано у

майбутню службу в підрозділах територіальної оборони [57]. Загалом навчання в центрах підготовки територіальної оборони включає: допризовну підготовку у взводі (повяті); курс основної підготовки, що закінчується приведенням до військової присяги; спеціальний курс; курс командирів відділень. Далі йде дворічне стажування на посаді командира відділення. Після проходження стажування та атестації на відповідність висунутим вимогам солдати направлятимуться на курси командирів взводів у вищу офіцерську школу сухопутних військ (м. Вроцлав). Після трирічної служби на посаді командира взводу територіальної оборони кандидат може бути направлений у вищу офіцерську школу на курси підготовки командирів рот [57].

І остання держава, досвід забезпечення територіальної оборони якої ми вважаємо за необхідне розглянути у межах цього дослідження, є Сполучені Штати Америки (США). М. П. Стрюк цілком справедливо зауважує, що, аналізуючи безпекові питання, не можна оминати увагою США, які, без сумніву, щодо врегулювання особливостей управління сектором безпеки є найпотужнішою державою світу, що будувала сучасні власні інституції та систему управління протягом XX–XXI ст. Варто зауважити, що завдання та виклики, які стояли перед США у XX ст. та на початку XXI ст., зазнали суттєвої трансформації. У XX ст. після закінчення Другої світової війни США опинилися у так званому біполярному світі, де СРСР загрожував існуванню усієї конструкції західного ліберального світу, лідером якого були саме США. Після розпаду Радянського Союзу та зникнення біполярної системи на перший план серед загроз національній безпеці США вийшли міжнародний тероризм, економічні виклики, швидкі та небезпечні зміни клімату тощо. Наразі за економічне лідерство у світі із США починає серйозно конкурувати Китайська Народна Республіка, в якій пропагується комуністична ідеологія та існує недемократичний режим [147, с. 172]. В. А. Ліпкан та інші правники небезпідставно стверджують, що саме США є

одним із лідерів світу у сфері забезпечення національної безпеки. Стратегія національної безпеки США передбачає захист національної територіальної цілісності і способу життя, а також виконання широкого кола заходів: розширення воєнних альянсів, реалізації програми «Партнерство заради миру», міжнародне співробітництво з Україною, зміцнити правила контролю над озброєнням, створення багатонаціональних коаліцій для боротьби з тероризмом, корупцією, злочинністю і наркобізнесом тощо. Крім того, ключовим елементом Стратегії національної безпеки США є розроблення методів посилення співробітництва, координації, єдності та згоди з питань найбільш ефективного використання дипломатичних і воєнних інструментів для формування міжнародної обстановки, проведення чіткого розмежування між розвідувальною, контррозвідувальною й оперативно-розшуковою діяльністю [66, с. 223; 48, с. 187; 49, с. 153]. М. П. Стрюк та В. А. Ліпкан підкреслюють, що у США щодо формулювання Стратегій національної безпеки (яке відбувається вже десятиліттями) виокремлюється певна типова структура та елементи у вигляді фундаментальних інтересів (або постійних інтересів), які виявляються у формі забезпечення національної безпеки, процвітання та свободи американського громадянського суспільства; доктрини, яка забезпечує національні інтереси в розумінні конкретного діючого президента США та місія держави, її цілі та завдання відповідно до сучасних реалій; визначених цільових установок, які будуть реалізовуватись силами суб'єктів національної безпеки, якими в США можуть поставати президентські адміністрації, державні структури, групи впливу, комерційні та некомерційні організації тощо) [66, с. 2–14; 147, с. 174].

Особливу увагу влада США приділяє питанням територіальної оборони. Головне завдання військ територіальної оборони – це підготовка резерву для армії, формування бойових частин для сухопутних військ, ведення територіальної оборони держави. Окреме місце у системі забезпечення територіальної оборони цієї країни посідає Національна

гвардія, яка є досить численною. Вона становить, як зазначає Ю. Л. Калгушкін, міцний військовий і правоохоронний інститут, що виконує завдання із забезпечення національної безпеки у складі армії і становить організований резерв Збройних сил США. Гвардія має складові компоненти на території усіх штатів і підпорядкована губернаторам (є підпорядкування федеральним органам влади). Комплектується вона військовослужбовцями на добровільній основі, які проходять мотивовану службу у резерві та можуть бути закликані до дійсної служби за наказом губернаторів або військового командування. Законодавством Національна гвардія наділена правом виконувати завдання із забезпечення безпеки, як у військовій, так і в цивільній сферах [43, с. 151].

Отже, підсумовуючи викладене у цьому підрозділі, можна констатувати, що провідні західні держави, які посідають панівні світові позиції в економічній та політичній площині, характеризуються високим рівнем правової і соціальної захищеності їх громадян, досить багато уваги приділяють питанням територіальної оборони, забезпечення якої розглядається як невід'ємна складова національної безпеки. Однак останнім часом зацікавленість і публічної влади, і суспільства цих країн проблематикою забезпечення територіальної оборони суттєво зросла, що зумовлено тими загрозами і викликами, які постали як перед окремими державами, так і світовою спільнотою протягом останніх років, зокрема це: пандемія коронавірусної хвороби; зростання напруження у відносинах між США та Китаєм; повномасштабне військове вторгнення Росії в Україну та окупація агресором частини територій нашої держави; військовий конфлікт на Близькому Сході; військові перевороти у країнах Африки тощо. У таких умовах політична та наукова еліта багатьох західних країн активізувала свою роботу щодо перегляду, удосконалення та розвитку доктринальних, політико-правових, економічних, соціокультурних та інших засад та інструментів розбудови, зміцнення і забезпечення ефективного

функціонування механізму територіальної оборони. Приклади розглянутих у цьому підрозділі держав свідчать про те, що єдиного підходу до забезпечення територіальної оборони у світі не існує, однак, зауважує Ю. Л. Калгушкін, у передових країнах світу у цій сфері є певні принципово схожі позиції: територіальні війська – це складова або головна частина регулярної армії; утримання територіальних військ дешевше за регулярних, однак не безплатне; головне навантаження на державний бюджет, часткове – на місцевий; повна або часткова мобілізація резервістів здійснюється в загрозований період або з оголошенням воєнного стану (крім США, де приведення військ територіальної оборони у бойову готовність здійснюється на місцевому рівні) [43, с. 151]. З огляду на зазначене можна виокремити деякі важливі аспекти здійснення цього забезпечення, корисні для врахування і впровадження в умовах українських реалій, а саме [71]:

- активне залучення населення, зокрема молоді, до територіальної оборони шляхом проведення змістовної та цілеспрямованої освітньо-виховної роботи;

- створення мережі центрів підготовки сил територіальної оборони, при цьому особлива увага має приділятися добору кандидатів для підготовки офіцерів та командирів. Вкрай важливе не лише надати знання широкому колу населення з питань територіальної оборони і забезпечити опанування громадян уміннями та навичками щодо практичного застосування цих знань, але й виокремити певну частку із осіб, які проходять підготовку, найбільш схильних і придатних до військового лідерства, забезпечити поглиблення і розвиток їх знань, умінь, навичок та інших особистих і професійних якостей, необхідних для ефективного планування командування;

- формування у силах територіальної оборони спеціальних підрозділів, орієнтованих на виконання специфічних завдань і функцій (наприклад, керування безпілотними літальними апаратами);

- системне залучення правоохоронних органів, зокрема військових

формувань з правоохоронними функціями, до здійснення заходів територіальної оборони, а також до участі у підготовці кадрів і резервів для сил територіальної оборони. При цьому у зарубіжних країнах (наприклад, Франції) значна увага приділяється питанням мобільності суб'єктів, подібних до Національної гвардії України, з метою оперативного і своєчасного реагування на відповідні загрози і виклики, протидія яким є предметом територіальної оборони;

– зорієнтованість сил територіальної оборони на виконання не лише військових, але й соціальних, економічних, культурних, інформаційних завдань і функцій [71].

### **3.2. Перспективні напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України**

Досліджуючи організаційно-правові питання забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, зауважимо, що чинне законодавство з цього приводу далеко не доскональне і має низку прогалин та інших проблемних аспектів. Така ситуація, звісно, не сприяє високій ефективності функціонування механізму забезпечення досліджуваної оборони і потребує відповідного реагування з боку компетентних органів і посадових осіб публічної влади. Завданням наукової спільноти та громадськості є допомогти владі побачити проблемні моменти у системі забезпечення територіальної оборони, зрозуміти їх сутнісний зміст і знайти правильні рішення щодо належного розв'язання цих проблем. Безпосередньо у цьому підрозділі ми маємо на меті з'ясувати перспективні напрями удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, адже

нормативно-правовий базис є одним із ключових та обов'язкових елементів механізму адміністративно-правового забезпечення територіальної оборони загаданим вище суб'єктом.

Слід зауважити, що протягом останніх років дослідники приділяють досить багато уваги як проблематиці діяльності Національної гвардії України, так і забезпеченню територіальної оборони. Так, наприклад, В. Ю. Томіна та В. С. Сірко, аналізуючи актуальні питання діяльності Національної гвардії України, зазначають, що в умовах глобалізованого світу і динамічних якісних змін у службово-бойовій і оперативно-службовій діяльності Нацгвардії актуалізовано суперечність між потребою держави в офіцерських кадрах, здатних удосконалювати свою професійну підготовку, самостійно приймати обґрунтовані рішення у процесі військово-професійної діяльності, і відсутністю фундаментальних і прикладних наукових досліджень професійної підготовки в теорії і практиці вищої військової освіти [155, с. 94]. Підсилює цю суперечність, на думку правознавців, чинник консервативності системи підготовки офіцерів для Національної гвардії порівняно зі стрімко змінюваними потребами освітнього ринку і викликами глобалізації. У зв'язку з цим завдання досягнення відповідності рівня військово-професійної освіти імперативів розвитку суспільства, силових структур України і всієї системи вищої освіти країни стає стратегічним і вимагає науково-міждисциплінарного дослідницького пошуку з визначення концептуальних підходів до управління якістю підготовки офіцерів для Національної гвардії, до його науково-методичного забезпечення та технологізації [155, с. 94]. В. Турчін та інші дослідники зауважують, що в умовах збройного нападу та агресії проти України для успішного виконання завдань бойової діяльності частин і підрозділів Національної гвардії України особливого значення набувають питання логістики, а саме тилового, технічного та інших видів забезпечення [160, с. 6]. Правники підкреслюють, що незважаючи на складність ситуації, головною метою керівництва

Національної гвардії України повинно бути досягнення повної сумісності з підрозділами країн НАТО, зокрема і в аспекті логістичного забезпечення [160, с. 9]. В. Турчін та інші стверджують, що структурування системи логістичного забезпечення Національної гвардії України на основі досвіду країн НАТО дозволить оптимізувати структуру логістичної системи, її ієрархію, внутрішні та зовнішні залежності. Зважаючи на широкий діапазон функціонального охоплення логістики, доцільною є суворя концепційна побудова військової логістики з відповідною організаційною структурою [160, с. 9]. У лавах Національної гвардії України, на думку правників, необхідно проводити відповідну реорганізацію, спрямовану на перехід від традиційного тилового забезпечення до «цілеспрямованого логістичного забезпечення». В НГУ необхідно впроваджувати концепції «постачання з різних баз» (split-based) і «контролю над всіма ресурсами» (total asset visibility). Вдосконалення системи логістики повинно привести до скорочення надлишкових запасів матеріально-технічних засобів, що перебувають на складах, необхідно зробити перехід від принципу накопичення всього, що може знадобитися (just-in-case), до принципу постачання «з коліс» (just-in-time) [160, с. 9]. Д. А. Морквін, висвітлюючи актуальні питання адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної гвардії України, зауважує, що «в умовах сьогодення, коли в українському суспільстві відбуваються динамічні соціальні, економічні та політичні зміни, які супроводжуються загостренням внутрішніх та зовнішніх викликів, пов'язані з повномасштабною російсько-українською війною, діяльність Національної гвардії України набуває все більшого значення не лише в межах забезпечення публічної безпеки та правопорядку в суспільстві, а й з військової точки зору. Зазначене, наголошує науковець, зумовлене подвійною природою правового статусу Національної гвардії, яка є військовим формуванням, однак при цьому виконує й правоохоронну функцію держави. Це робить її ключовим інструментом державного

управління та захисту громадянського суспільства» [80, с. 16]. Однак, звертає увагу Д. А. Морквін, «подвійність природи завдань та функцій, що виконує Національна гвардія України, є причиною виникнення низки проблем, які особливо гостро відчуються в процесі здійснення саме правоохоронної діяльності цією інституцією. Зважаючи на це, важливим завданням для законодавця є створення умов для належного адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності Національної гвардії України. Зазначене, у свою чергу, є запорукою забезпечення якісного виконання її завдань, ефективної взаємодії з іншими органами й інституціями в системі правоохоронних та оборонних структур, а також забезпечення прав та свобод громадян, належної реакції на виклики сучасності» [80, с. 16].

І. В. Романський, розмірковуючи про суб'єктний склад забезпечення територіальної оборони, зазначає, що для якісного та ефективного здійснення останньої вкрай важливим та необхідним є належне функціонування спеціально уповноважених суб'єктів, діяльність яких спрямована на створення по всій території держави комплексу умов для ефективного виконання завдань щодо захисту незалежності, суверенітету, територіальної цілісності, а також прав та свобод людини і громадянина від зовнішньої агресії [134, с. 152]. При цьому правові засади діяльності низки державних органів стосовно забезпечення територіальної оборони потребують суттєвого доопрацювання, і це стосується як військових і правоохоронних органів та формувань, так і цивільних органів і служб [133, с. 152–153, 159–160].

Є. В. Кобко, заглиблюючись у проблематику національної безпеки України, зазначає, що система цієї безпеки є складним і багатoelementним явищем, що знаходить свій вияв у різних сферах суспільного життя. Важливим чинником позитивних змін у суспільстві, цілком справедливо наголошує науковець, є нормативно-правова база. Тому постає потреба у функціонуванні системи нормативно-правових актів, які б ефективно регламентували всі компоненти національної безпеки в єдності. Є. В. Кобко вважає, що на сьогодні в Україні

правове регулювання різних аспектів забезпечення національної безпеки не охоплює всі напрями функціонування такого механізму. Сутність та значення публічно-правового механізму забезпечення національної безпеки неможливо усвідомити без комплексного вивчення його правових засад. Потреба в їх дослідженні та своєчасна модернізація не викликають сумнівів, оскільки, наголошує дослідник, правові акти у цій сфері не узгоджені [47, с. 129–130].

Отже, як видно із наведених дослідницьких позицій, наукова спільнота, принаймні значна частина її представників, переконані у тому, що законодавчі засади і національної безпеки в цілому, і територіальної оборони зокрема потребують відповідного доопрацювання, як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях. Те саме стосується й нормативно-правових та організаційно-управлінських засад діяльності Національної гвардії України, зокрема в розрізі забезпечення нею територіальної оборони. Враховуючи і підтримуючи позиції згаданих вище правників, вважаємо, що для удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України необхідно:

1. Формування чітких та актуальних концептуальних засад здійснення територіальної оборони Національної гвардії України. Для того щоб зрозуміти, чому це важливо, слід з'ясувати лексичне значення терміна «концепція». Концепція – це: 1) спосіб розроблення та розгортання персонального знання, яке, на відміну від теорії, не отримує завершеної системно-дедуктивної форми організації; 2) узагальнена система поглядів на природу предметів, явищ, процесів, певний спосіб їх розуміння і тлумачення; 3) провідний замисел (задум), конструктивний принцип, стрижнева ідея певної теорії [55; 161, с. 301]. О. Дніпров зазначає, що під концептуальними засадами розуміється основоположне, фундаментальне розуміння кого-, чого-небудь, тобто сукупність поглядів на певний процес, діяльність, явище.

Проаналізувавши концептуальні засади діяльності органів виконавчої влади, дослідник їх визначає як систему поглядів, які у сукупності формують фундаментальні уявлення про діяльність органів виконавчої влади в Україні, що розкриваються шляхом висвітлення правової природи, сутності, поняття та ознак виконавчої влади [26]. Дослідник стверджує, що концептуальні засади виконавчої влади розкриваються крізь призму основоположних складових елементів, до яких ми відносимо правову природу, сутність поняття та ознаки виконавчої влади. Розгляд та аналіз цих елементів, наголошує О. Дніпрова, дає змогу повною мірою висвітлити згадувані вище концептуальні засади [26]. Н. Якімова та І. Панченко, висвітлюючи регулювання поведінкових моделей суб'єктів ринку праці, доводять, що вивчення концептуальних засад державної політики щодо ефективного функціонування та регулювання поведінкових моделей суб'єктів ринку праці передбачає реалізацію загальноекономічних законів, методів та інструментів, які можуть мати значний вплив на рівень зайнятості, а також можуть визначати прийняті на різних рівнях рішення, спрямовані на його стабілізацію [167].

Отже, враховуючи викладене вище, можна дійти висновку, що концептуальні засади забезпечення територіальної оборони Національної гвардії України – це система найбільш важливих, основоположних ідей та принципів, світоглядних позицій і переконань, що відображають консолідовану позицію влади і громадянського суспільства щодо того, яку місію здійснює ця інституція у галузі забезпечення територіальної оборони, які виклики і проблемні питання існують у цій сфері, які напрями і перспективи їх подолання, а також удосконалення та розвитку механізму досліджуваного забезпечення. Наразі в нашій державі існує декілька правових актів, які визначають концептуальні та стратегічні засади організації та здійснення національної та воєнної безпеки України, а також діяльності та розвитку Нацгвардії. Такими правовими актами, зокрема, є:

– Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020, якій зазначається, що «пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки є: відстоювання незалежності і державного суверенітету; відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону України; суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України; європейська і євроатлантична інтеграція» [123]. Задля належної реалізації цих пріоритетів доцільними є розроблення і здійснення заходів за такими напрямками: «відновлення миру, територіальної цілісності та державного суверенітету на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях України на основі міжнародного права; здійснення міжнародно-правових, політико-дипломатичних, безпекових, гуманітарних та економічних заходів, спрямованих на припинення Російською Федерацією незаконної окупації Автономної Республіки Крим та міста Севастополь; продовження реалізації заходів з оборони та стримування, активного використання переговорних форматів та консолідації міжнародного тиску на Російську Федерацію як гарантії недопущення ескалації конфлікту з боку Росії, зменшення напруги та припинення Російською Федерацією збройної агресії; використання всіх наявних механізмів ООН, Ради Європи, ОБСЄ, інших міжнародних організацій для консолідації міжнародної підтримки України у протидії російській агресії, відновленні територіальної цілісності та державного суверенітету України; розвиток відносин зі Сполученими Штатами Америки, Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії, Канадою, Федеративною Республікою Німеччина, Французькою Республікою, сусідніми та іншими державами, а також із міжнародними організаціями для забезпечення міжнародної безпеки та протидії спільним викликам і загрозам, мінімізації їх впливу на Україну; повна імплементація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським

Союзом з іншої сторони, та модернізація її параметрів там, де необхідно, за результатами всебічного огляду досягнення цілей Угоди відповідно до статті 481, з метою набуття повноправного членства України у Європейському Союзі; розвиток особливого партнерства з Організацією Північноатлантичного договору з метою набуття повноправного членства України в НАТО; посилення спроможностей Збройних Сил України, інших органів сектору безпеки і оборони; сталий розвиток національної економіки та її інтеграція в європейський економічний простір; розвиток людського капіталу України, зокрема через модернізацію освіти і науки, охорони здоров'я, культури, соціального захисту; захист особи, суспільства та держави від правопорушень, зокрема корупційних, забезпечення відновлення порушених прав, відшкодування заподіяної шкоди; забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності людини, зокрема на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, розбудова ефективної системи цивільного захисту; посилення спроможностей національної системи кібербезпеки для ефективної протидії кіберзагрозам у сучасному безпековому середовищі; розвиток державно-приватного партнерства» [123]. Серед досить широкого кола завдань, що «належить реалізувати для забезпечення національної безпеки, окремо слід виокремити те, що основним завданням у сфері воєнної безпеки в зазначеній Стратегії вказано розвиток потенціалу стримування. Безумовним пріоритетом є боєздатні Збройні Сили України, підготовлений і вмотивований військовий резерв та ефективна територіальна оборона, які у поєднанні зі спроможностями інших органів сектору безпеки і оборони здатні завдати таких неприйнятних для противника втрат на землі, у повітрі, на морі та у кіберпросторі, що унеможливить реалізацію його агресивних намірів. Держава врахує уроки гібридної агресії проти України, бойових дій на Близькому Сході у нових доктринальних підходах до забезпечення воєнної безпеки» [123]. У зв'язку з цим «з метою зміцнення бойового потенціалу Збройних Сил України,

заплановано: підвищення якості та інтенсивності підготовки військ (сил); трансформація професійної культури на основі доктринальних підходів і принципів командування й контролю, підготовки, освіти НАТО; удосконалення та розвиток на основі сучасних технологій систем управління, телекомунікацій, розвідки, логістики; професіоналізація військової служби, розвиток територіальної оборони і служби в резерві; модернізація системи мобілізаційної підготовки та мобілізації, а також допризовної підготовки та військово-патріотичного виховання молоді» [123]. Одним із етапів зміцнення та удосконалення суб'єктної складової механізму забезпечення національної безпеки є розвиток Національної гвардії України [123]. Незважаючи на безумовну важливість і цінність цих та інших положень чинної Стратегії національної безпеки України, вона не містить конкретних вказівок щодо напрямів, форм та інших важливих аспектів розвитку Національної гвардії України, зокрема у розрізі здійснення цим суб'єктом забезпечення територіальної оборони;

– Стратегія воєнної безпеки України, затверджена Указом Президентом України від 25 березня 2021 р. № 121/2021, реалізація якої «передбачає досягнення таких цілей державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва: достатні оборонні спроможності держави, які в поєднанні з консолідованим міжнародним тиском на Російську Федерацію можуть забезпечити стримування подальшої ескалації збройної агресії проти України та відновлення її територіальної цілісності в межах державного кордону України; потужна територіальна оборона, яка у взаємодії з рухом опору сприятиме підвищенню рівня обороноздатності держави, згуртуванню суспільства, патріотичному вихованню громадян, наданню обороні України всенародного характеру та готовності населення до оборони держави та ін.» [146]. Одним із напрямів на шляху до зазначених цілей, відповідно до Стратегії воєнної безпеки України, є «розвиток територіальної оборони як цілісної системи, удосконалення її системи управління та всебічного

забезпечення; оновлення доктрин, концепцій, планів, інших документів щодо підготовки та застосування сил оборони щодо забезпечення їх здатності швидко утворювати необхідні угруповання та розгортатися на загрозованих напрямках, вести превентивні, непередбачувані, асиметричні та інноваційні дії для нівелювання чисельної і технологічної переваги противника, виконання завдань у відриві від основних сил, використовуючи єдиний інформаційний простір; підвищення якості та інтенсивності спільної підготовки сил оборони до ведення стратегічних дій (стратегічного розгортання, територіальної оборони України, руху опору, операцій сил оборони), участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки; підвищення рівня боєздатності Збройних Сил України та інших складових сил оборони з досягненням і підтриманням визначених спроможностей щодо вогневого ураження противника, застосування авіації та протиповітряної оборони України, контролю ближньої морської зони, ведення спеціальних операцій, територіальної оборони України, управління та всебічного забезпечення військ (сил), відбиття агресії в кіберпросторі (ведення кібероборони)» [146]. Як видно із наведеного, у Стратегії воєнної безпеки України досить багато уваги приділено питанням зміцнення і розвитку механізму забезпечення територіальної оборони. Також багато уваги приділено питанням організації та діяльності сил оборони, до яких належить і Національної гвардія України, однак у зазначеній Стратегії немає конкретизації проблем, місця і перспектив розвитку цього військового формування з правоохоронними функціями у межах системи забезпечення територіальної оборони;

– Концепція розвитку Національної гвардії на період до 2020 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2017 р. № 100-р. Ця «концепція є чинною і сьогодні, в ній закріплено, що цинічне порушення Російською Федерацією норм міжнародного права, нехтування принципами непорушності державних кордонів, анексія Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, відкрита збройна агресія рф

проти України, напружена суспільно-політична ситуація в державі, підвищення рівня зовнішньої та внутрішньої загрози національній безпеці, зокрема активізація терористичної діяльності, призводять до необхідності ефективного реагування на зазначені зміни в оперативній обстановці під час виконання Національною гвардією покладених на неї завдань. При цьому у Концепції акцентована увага на тому, що за результатами проведеного комплексного огляду сектору безпеки і оборони, оцінки стану воєнної безпеки держави встановлено, що на сьогодні в умовах реальних та потенційних загроз Національна гвардія має обмежену спроможність до виконання визначених завдань з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, участі у заходах щодо припинення збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також підтримки операцій Збройних Сил у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці в особливий період» [56]. Метою зазначеної Концепції визначено «розбудову Національної гвардії як мобільного, боєздатного військового формування з правоохоронними функціями, здатного у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони виконувати визначені правоохоронні і оборонні завдання з протидії загрозам національній безпеці» [56]. Важливо зауважити, що у зазначеному концептуальному документі наведено коло проблем, що притаманні організації та діяльності Національної гвардії України, більшість з яких не втратили своєї актуальності й сьогодні. Зокрема, основними причинами виникнення проблеми є: «незавершеність процесу переоснащення Національної гвардії спеціальною технікою, сучасним озброєнням, спеціальними засобами, засобами зв'язку для ефективного виконання покладених завдань; недосконалість системи логістики, медичного забезпечення та реабілітації; незавершеність переходу на контрактний

принцип комплектування Національної гвардії з дотриманням прийнятих НАТО принципів реалізації кадрової політики; незавершеність формування військових частин (підрозділів) оперативного призначення, загонів спеціального призначення Національної гвардії; неналежний рівень бойової та спеціальної підготовки військовослужбовців для виконання завдань в умовах суттєвих змін у безпековому середовищі, низький рівень підготовки військовозобов'язаних та резервістів унаслідок непроходження ними протягом тривалого часу зборів; незавершеність процесу побудови ефективної системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження відповідно до прийнятих стандартів держав – членів ЄС та НАТО; недосконалість нормативно-правового забезпечення щодо окремих питань виконання завдань з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, а також організації взаємодії під час реалізації визначених законом функцій з іншими складовими сектору безпеки і оборони, у тому числі з урахуванням нових викликів; неузгодженість процедур оборонного планування з бюджетним процесом, недосконалість механізму програмного управління оборонними ресурсами; недостатній обсяг фінансування з урахуванням зростаючого обсягу завдань Національної гвардії; необхідність відновлення військових запасів озброєння, військової техніки, боєприпасів, інших матеріально-технічних засобів» [56]. У концепції викладені можливі та перспективні кроки щодо вирішення зазначених проблем, однак, не виокремлені концептуальні, засадничі питання здійснення забезпечення Національної гвардії України безпосередньо територіальної оборони.

У контексті наведеного вище також доцільно звернути увагу на Доктрину діяльності Національної гвардії України, затверджену наказом командувача Національної гвардії України 22 грудня 2023 р. № 1097. Це

документ Національної гвардії України, у якому відображені «основи розвитку та підґрунтя для розроблення всіх ключових доктрин за напрямками її діяльності. Доктрина описує основні функції, ключові повноваження Національної гвардії України та загальні основи порядку їх реалізації згідно з положеннями Конституції України, Закону України «Про Національну гвардію України», Закону України «Про національну безпеку України» та інших нормативних актів України, Доктрини застосування сил оборони держави» [27]. Ця доктрина містить низку важливих положень з питань діяльності Національної гвардії України як суб'єкта правоохоронної та оборонної діяльності. Однак, розкриваючи місію Національної гвардії України, зміст її завдань та функцій, розробники доктрини лише фрагментарно викладають концептуальні засади здійснення територіальної оборони зазначеним суб'єктом.

Отже, розглянуті правові документи, хоча і визначають концептуальні та стратегічні засади здійснення територіальної оборони та діяльності Національної гвардії України, втім не формують цілісного та змістовного ідейного політико-правового підґрунтя для належного забезпечення зазначеним суб'єктом досліджуваної оборони, що зумовлює необхідність та доцільність розроблення зазначених вище концептуальних засад, спрямованих безпосередньо на визначення проблем, пріоритетів і перспектив забезпечення Національної гвардії України територіальної оборони.

2. Визначення матеріально-правових і процедурних засад організації та реалізації механізму взаємодії Національної гвардії України з іншими суб'єктами публічної влади щодо забезпечення територіальної оборони. Важливість взаємодії у контексті досліджуваної проблематики складно заперечувати, адже для ефективного та дієвого забезпечення територіальної оборони усі елементи цього забезпечення повинні працювати злагоджено та узгоджено як єдиний, цілісний та гармонійний механізм. Це досягається завдяки різним умовам, чинникам та засобам, однак насамперед за

допомогою налагодження системної, систематичної, ефективної та змістовної взаємодії між усіма складовими адміністративно-правового механізму забезпечення територіальної оборони. Забезпечення високих показників якості та ефективності зазначеної взаємодії потребує запровадження цілого комплексу заходів різного характеру, одну із основних ролей серед яких виконує нормативно-правове підґрунтя, значення якого складно переоцінити, адже саме воно визначає ключові принципи та інші засадничі питання організації співробітництва, регламентує напрями, форми та процедури його реалізації.

Юридичною основою взаємодії Національної гвардії України з іншими суб'єктами забезпечення територіальної оборони, зокрема з органами публічної влади і посадовими особами, є закони України: «Про Національну гвардію України», в якому зазначено, що «Національна гвардія України бере участь відповідно до Закону у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони». Також, згідно із зазначеним Законом «Національна гвардія України виконує покладені на неї завдання у взаємодії з правоохоронними органами, Збройними Силами України, Управлінням державної охорони України, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами державної влади, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями, а також спільно з адміністрацією та режимними органами об'єктів, що охороняються, та населенням» [118]; «Про основи національного спротиву», відповідно до положень якого безперервна взаємодія є «одним із ключових принципів організації та функціонування сил національного спротиву, а забезпечення цієї взаємодії покладається на командування Сил територіальної оборони». Деякі положення з приводу взаємодії також містяться в законах України «Про

оборону України» та «Про національну безпеку України». Однак зазначених, досить загальних, нормативно-правових вказівок не достатньо для гарантування належної взаємодії. Тому для того щоб закріплені у цих законах засадничі положення не залишилися лише деклараціями про наміри, мають бути визначені конкретні інструменти і механізми здійснення взаємодії Національної гвардії України з іншими суб'єктами (органи публічної влади, інститути громадянського суспільства, міжнародні інституції тощо) з питань забезпечення територіальної оборони. Слід зазначити, що на сьогодні є декілька підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують порядок співпраці Національної гвардії України з органами публічної влади (центральної та муніципальної) у межах протидії окремим загрозам та викликам, наприклад, під час протидії масовим заворушенням (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації діяльності та взаємодії Національної гвардії з уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування з припинення масових заворушень» від 20 серпня 2021 р. № 894» [114]), однак такий підхід не забезпечує комплексного підходу до формування порядку здійснення досліджуваної взаємодії.

3. Врегулювання основних засад координації забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. Координація є одним із ключових елементів суспільного управління, зокрема державного та муніципального. Серед дослідників немає єдиної позиції з приводу того, як слід розглядати координацію (як інструмент, принцип, метод чи функцію тощо), однак більшість дослідників одностайні у тому, що її призначення – це узгодження та спрямування спільних зусиль різних суб'єктів задля послідовного та ефективного виконання спільних чи тісно пов'язаних між собою завдань і досягнення відповідних цілей. Координація, на відміну від згаданої вище взаємодії не є необхідною умовою існування системи, зокрема такої, як адміністративно-правовий механізм забезпечення територіальної

оборони, однак вона (координація) є дієвим інструментом впливу на цю взаємодію, управління нею, забезпечення її конструктивності, дієвості та результативності. Саме тому доцільно на підзаконному рівні визначити найбільш важливі засади координації діяльності Національної гвардії України та інших сил національного спротиву щодо здійснення територіальної оборони. Зокрема, необхідно врегулювати суб'єктний склад, мету та завдання цієї координації, принципи, напрями та форми її здійснення, врегулювати механізми відстежування та оцінки стану виконання рішень суб'єкта координації, а також інструменти забезпечення виконання цих рішень, задля того, щоб вони мали належний рівень дієвості, а не залишилися звичайними рекомендаціями.

4. Ще одним важливим і перспективним напрямом удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національної гвардії України, є врегулювання засад державної кадрової політики у цій сфері. Нацгвардія є штучним утворенням, функціонування як таке, а також його якість та ефективність безпосередньо залежать від волі, професійних та особистісних якостей персоналу, який, власне, і здійснює безпосередню реалізацію завдань, функцій і повноважень Національної гвардії України. Тому держава повинна постійно піклуватися про забезпечення досліджуваного суб'єкта найбільш кваліфікованими і вмотивованими кадрами, а для цього необхідно сформувати якісну систему підготовки, перепідготовки, добору, відбору, розміщення, просування та підвищення кваліфікації кадрів. Окрема увага при цьому має бути приділена питанням стимулювання та мотивації кадрового складу Національної гвардії України до законного, якісного та ефективного виконання своїх завдань, функцій і повноважень у сфері забезпечення територіальної оборони. Задля цього необхідно насамперед сформувати концептуальні засади та стратегічний курс щодо здійснення державної політики у системі Національної гвардії України, визначити специфіку кадрової роботи у розрізі

виконання підрозділами цього військового формування завдань із забезпечення територіальної оборони. А вже наступним кроком має бути оновлення існуючих організаційно-правових засад здійснення кадрової політики з урахуванням потреб і реалій забезпечення територіальної оборони.

Отже, підсумовуючи викладене вище, можемо говорити про те, що «сучасний стан адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національної гвардії України слід охарактеризувати як такий, що потребує подальшого доопрацювання і удосконалення, з метою забезпечення його актуальності та відповідності нагальним потребам здійснення територіальної оборони. Запропоновані вище кроки, звісно, не вирішують усіх проблем і недоліків, що існують в адміністративно-правовому підґрунті механізму забезпечення Національної гвардії України територіальної оборони, втім їх належна реалізація має значним чином підвищити якість та результативність зазначеного забезпечення» [74].

### **3.3. Удосконалення забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України під час дії правового режиму воєнного стану**

Уже понад два роки в Україні діє правовий режим воєнного стану, який був введений унаслідок повномасштабного військового вторгнення Російської Федерації на територію нашої держави. «Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню,

військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [122]. Режим воєнного стану є складним і дуже важливим інструментом реагування влади на виникнення масштабних кризових ситуацій у державі. Д. Ступак з цього приводу зазначає, що в кризових ситуаціях, пов'язаних із загрозою військового нападу, небезпекою державній незалежності України, її територіальній цілісності, за надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, за спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України на органи публічної влади покладається обов'язок розв'язання проблем порушених суспільних відносин та подолання їх негативних наслідків [148, с. 907–908]. Саме за допомогою особливих адміністративно-правових режимів, наголошує дослідник, здійснюється реакція публічної влади на порушення стабільних суспільних відносин, їх відновлення, забезпечення законності, правопорядку, відвернення загроз та усунення наслідків техногенного, природного або військового характеру, які загрожують національній безпеці, публічним інтересам, правам і свободам громадян України [148, с. 908]. Д. Ступак справедливо наголошує, що з огляду на велику значущість такого правового засобу, як особливий правовий режим, виникає необхідність дослідження цієї правової категорії, оскільки вона є основним інструментом захисту інтересів людини, суспільства і держави в сфері національної безпеки, від усіх видів зовнішніх та внутрішніх загроз. Хоча поняття «особливий правовий режим» часто використовується як у нормативно-правових актах, так і в науковій літературі, серед науковців до цього часу відсутні єдині підходи до розуміння зазначеного поняття та його

ознак [148, с. 908]. М. М. Прохоренко та А. В. Тимошенко, аналізуючи проблематику правового режиму воєнного стану, зазначають, що війна – це явище, що перетинає межі часу, культур та географічних координат, створюючи унікальне середовище, де виживання, безпека та збереження правопорядку набувають особливої актуальності. У цьому контексті виникає необхідність у встановленні та реалізації спеціального правового режиму, спрямованого на забезпечення адекватної відповіді на виклики воєнних конфліктів та збереження функціонування держави в умовах загрози публічним інтересам. Воєнний стан як спеціальний правовий режим визначається глибоким перетворенням функцій держави, структур влади та механізмів їх взаємодії. Він є демонстрацією відмінностей між врегульованим мирним часом та поглибленою мобілізацією ресурсів під час збройних конфліктів [128, с. 300–301]. Однак, підкреслюють дослідники, впровадження воєнного стану висуває на перший план не лише питання забезпечення безпеки та оборони, а й захист прав і свобод громадян у період кризового стану [128, с. 300]. Запровадження цього правового режиму супроводжується низкою особливостей, що пов'язані з комплексною системою заходів, спрямованих на забезпечення дисципліни, порядку та збереження нормального функціонування суспільства. Відновлення чи підтримання правопорядку у воєнний період вимагає від держави високого рівня організації, планування та координації дій. Водночас важливим викликом є забезпечення балансу між обмеженням окремих прав і свобод громадян та забезпеченням їх необхідних потреб у цей важливий для держави період [128, с. 300–301]. На думку А. Т. Комзюка, адміністративно-правовий режим воєнного стану, введеного в Україні у зв'язку з московською військовою агресією, можна визначити як надзвичайний, спеціальний, обмежувальний, загальнодержавний, тимчасовий порядок адміністративно-правового регулювання, що створює бажаний стан публічного управління через запровадження його особливих структур, інструментів та процедур, а

також особливого порядку реалізації прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб на період дії такого стану. При цьому до складових адміністративно-правового режиму воєнного стану, введеного в Україні у зв'язку з московською військовою агресією, які становлять його зміст, на думку адміністративіста, варто віднести: 1) встановлення особливого порядку організації та діяльності суб'єктів публічного управління – органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави; 2) визначення обсягу і меж тимчасового обмеження та особливого порядку реалізації прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб; 3) визначення видів та порядку реалізації заходів правового режиму воєнного стану [51, с. 106].

Отже, режим воєнного стану становить особливу форму або особливий підхід до правового регулювання суспільних відносин і процесів в державі внаслідок настання певних подій, обставин, що загрожують національній безпеці, територіальній цілісності, конституційному ладу, державному суверенітету та незалежності України. Введення цього режиму – це надзвичайний захід, який запроваджується за наявності реальних і суттєвих загроз, він характеризується наявністю певних обмежень низки прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів колективних суб'єктів, а також особливістю діяльності і взаємодії інститутів публічної влади. Окрема роль та увага у розрізі запровадження та дії режиму воєнного стану відводиться військовим формуванням і правоохоронним органам, покликаним протистояти тим загрозам, унаслідок яких, власне, і встановлюється зазначений правовий режим. Представником і військової, і правоохоронної ланки держави є Національна гвардія України, яка бере активну участь у забезпеченні режиму воєнного стану, про що зазначено у Законі України «Про Національну гвардію України». При цьому слід зазначити, що «із введенням воєнного стану Національна гвардія України для

виконання завдань з оборони держави приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням і підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України, крім військових частин (підрозділів), які здійснюють конвоювання та охорону дипломатичних представництв» [118].

Ураховуючи проблематику цього дослідження, а також той факт, що українське суспільство і держава вже третій рік живуть в умовах правового режиму воєнного стану, доцільно розглянути проблемні питання та можливі кроки щодо вдосконалення забезпечення Національної гвардії України територіальної оборони у період дії зазначеного правового режиму.

Насамперед ми вважаємо за доцільне звернути увагу на механізм управління системою Національної гвардії України в умовах воєнного стану. Д. М. Корнієнко та О. В. Ткаченко у своїй науковій праці, присвяченій проблематиці адміністративно-правового забезпечення керівництва Національної гвардії України, зазначають, що для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є реформування сектору безпеки і оборони. Це передбачає розвиток Національної гвардії України, зокрема, на думку дослідників, необхідно посилити її інституційну спроможність виконання завдань за призначенням. Значущим у процесі реформування Національної гвардії України є розвиток механізму адміністративно-правового забезпечення військового керівництва Національною гвардією України, насамперед таких його елементів, як гарантії, заходи, засоби, форми та методи. Правознавці звертають увагу на те, що адміністративно-правове забезпечення військового керівництва Національною гвардією України має низку як теоретичних, так і практичних проблем – від браку достатніх теоретичних основ до відсутності системності й якісного оцінювання ефективності відповідних практик [61, с. 23]. З огляду на це, підсумовують Д. М. Корнієнко та О. В. Ткаченко, одним із завдань системного реформування сектору безпеки і оборони України є формування

принципово нової системи адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України та її військового керівництва. Відсутність належної уваги до аналізу елементів механізму (гарантій, заходів, засобів, форм та методів) адміністративно-правового забезпечення військового керівництва Національною гвардією України вказує на істотні прогалини у теорії адміністративного законодавства України. Заходи з удосконалення адміністративно-правового забезпечення військового керівництва Національною гвардією України своєю основною метою мають підвищення якості адміністративно-правових відносин у сфері військового керівництва як бази для процесу розвитку Національної гвардії України, координації належного виконання нею поставлених службово-бойових завдань [61, с. 26]. Правознавці наголошують, що вирішення проблеми вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності військового керівництва Національною гвардією України на сучасному етапі розвитку цього військового формування потребує подальшого дослідження усієї сукупності елементів механізму адміністративно-правового забезпечення військового керівництва Національною гвардією України [61, с. 26]. О. В. Пискун, аналізуючи проблематику управління Національної гвардії України, так само як і попередні дослідники, звертає увагу на те, що реформаційні процеси, які відбуваються в нашій державі, зокрема у сфері публічного управління, мають бути орієнтовані як на адміністративно-управлінську систему в цілому, так і на її більш локальні вияви у межах окремих інститутів публічної влади [93, с. 14]. Науковець підкреслює, що адміністративна реформа у сфері державного управління характеризується стрімкими та якісними змінами, пов'язаними з оновленням системи органів державної виконавчої влади. Водночас реформування правоохоронних органів завжди залишалося «в тіні» бурхливих системних перетворень, незважаючи на об'єктивну суспільну потребу щодо забезпечення стабільності у врегулюванні питань національної безпеки. Зокрема, нові

виклики національній безпеці країни, серед яких окупація росією у 2014 році частини східних областей України й Автономної Республіки Крим та повномасштабне вторгнення на територію України 24 лютого 2022 р., зумовили необхідність укріплення військової складової в системі органів державного управління, серед яких Національна гвардія України відіграє ключову роль, оскільки наділена статусом військового формування з правоохоронними функціями. Національна гвардія України, зазначає адміністративіст, є провідним суб'єктом забезпечення національної безпеки, першорядне значення якої в системі органів забезпечення національної безпеки підкреслюється не тільки теоретиками права, а й фахівцями у галузі військового управління [93, с. 14]. Водночас, зауважує О. В. Пискун, досягнення ефективної системи забезпечення національної безпеки за допомогою різноманітних правових, політичних, адміністративних та економічних методів неможливе без якісного та ефективного нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового механізму управління Національною гвардією України, від чого залежить злагоджена й результативна робота Національної гвардії України як інституту [93, с. 14–15].

Підтримуючи позиції зазначених вище дослідників, вважаємо, що питання удосконалення організаційно-управлінської системи є нагальним і дуже важливим питанням реформування і розвитку Національної гвардії України. Слід зазначити, що на наявності певних проблем у цій сфері акцентовано увагу і у Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року. Зокрема, у цьому документі зазначається, що нормальному функціонуванню і подальшому розвитку Національної гвардії України перешкоджають, окрім іншого: «незавершеність процесу побудови ефективної системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження відповідно до прийнятих стандартів держав – членів ЄС та НАТО; неузгодженість процедур оборонного планування з бюджетним

процесом, недосконалість механізму програмного управління оборонними ресурсами; недоліки організаційно-штатної структури органів військового управління, систем оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження, інформаційної системи управління ресурсами» [56].

На підставі викладеного, вважаємо, що з метою поліпшення організаційно-управлінського механізму Національної гвардії України в умовах здійснення нею заходів територіальної оборони під час дії воєнного стану, необхідно:

а) розробити ефективні підходи децентралізації управління в системі Національної гвардії України та забезпечити їх практичну реалізацію. У цілому зазначена ідея вже досить активно обговорюється і дослідниками, і експертами, і журналістами, крім того, вона частково застосовується у Збройних Силах України. В. С. Корендович та О. С. Чірікалов наголошують, що актуальність децентралізації управління у Збройних Силах України зумовлена тим, що система прийняття рішень та їх виконання на сьогодні побудована на засадах централізованої моделі управління, яка передбачає безумовний пріоритет виконання рішення старшого командира, а вияв ініціативи підлеглих – лише на виконання цього рішення. При цьому практично не залишається місця для прийняття самостійних рішень підлеглими військовими командирами в мінливій обстановці, яка не могла бути передбачена планом дій старшого командира [58, с. 32]. У цьому контексті, зауважують адміністративісти, без глибокого філософського та наукового аналізу проблеми лідерства, співвідношення централізованої та децентралізованої моделі управління військами складно створити і проводити підготовку командирів, спроможних ефективно виконувати завдання в гібридній війні. Сучасні військові лідери мають знати, коли й за яких умов вони мають право та обов'язок самостійно приймати рішення, які відповідатимуть рішенню старшого командира. Водночас справедливо вказують дослідники, ми маємо створити систему підготовки та виховання

таких командирів у всіх ланках управління [58, с. 32–33].

Зазначене, безумовно, стосується й управління в системі Національної гвардії України, де зазначена ідея децентралізації все ще не віднайшла свого належного втілення. Сутність цієї децентралізації полягає у тому, що певна частина повноважень передається нижчим ланкам управління (підпорядкованим військовим частинам, підрозділам чи окремим військовослужбовцям). При цьому відповідальність за виконання визначених завдань залишається за командиром, що делегував повноваження щодо виконання [27, с. 15–18]. Важливість зазначеної децентралізації полягає як у: по-перше, необхідності більш оперативного та точкового реагування на потреби і проблеми вирішення Національної гвардії України завдань територіальної оборони у конкретній місцевості; по-друге, практичній підготовці командирів середньої та нижчої ланок механізму управління Національної гвардії України. Йдеться про те, що децентралізація є одним із ключових кроків на шляху формування умов для підготовки ініціативних, відповідальних, креативних, здатних швидко адаптуватися до ситуації, що склалася, розуміти ризики і приймати своєчасні та ефективні рішення, вдаватися до рішучих дій. Принцип децентралізації передбачає відмову від суворой лінійної організації управління в системі Національної гвардії України та формування прошарку військових-лідерів, здатних враховувати і управляти ризиками, а також навчатися, передбачати розвиток подій і адаптуватися до змін оперативного середовища швидше, ніж противник. Основним обов'язком таких лідерів (командирів, начальників) є організація виконання службових (службово-бойових, бойових та спеціальних) завдань, які сприяють досягненню визначених вищим командуванням цілей. Розробники Доктрини діяльності Національної гвардії України з приводу впровадження інституту децентралізації зазначають, що для цього потрібне поєднання: військового лідерства, що є частиною морального компонента бойової міці Національної гвардії України; командних повноважень, наданих

командиру (начальнику) вищим командуванням; контролю за діями підпорядкованих військ шляхом реалізації визначеного підходу до командування і управління в межах наданих командиру (начальнику) вищим командуванням повноважень. Спосіб, у який військове формування поєднує лідерство, командні повноваження і контроль за діями підпорядкованих військ є основоположним для формування бойової міці [27, с. 15–16].

Децентралізоване управління ґрунтується на наданих командиру (начальнику) вищим командуванням повноваженнях, що дають змогу приймати рішення тим, хто перебуває в найкращому становищі для їх прийняття, використовуючи можливості, що виникають у ході протистояння з противником. Децентралізоване управління дає значну перевагу за правильного застосування, дозволяючи об'єднаним силам долати суперника в найбільш хаотичних і складних обставинах, максимізуючи ініціативу для використання можливостей [27, с. 15–16]. Важливо також вказати на той факт, що децентралізація орієнтовна на сприяння формуванню здорової службової атмосфери у підрозділах Національної гвардії України, встановленню довірливих та заснованих на взаємній повазі відносинах між керівництвом та підлеглими. Довіра є обов'язковою умовою командування на всіх рівнях. Рівень довіри між командиром і підлеглим визначає обсяг повноважень, у межах яких підлеглий може і буде вільний вирішувати, як виконувати завдання в межах замислу вищого командування, і включає розуміння: де і як зосередити свої основні зусилля; на які ризики піти; як синхронізувати діяльність щодо виконання визначених завдань. Дух децентралізованого управління вимагає довірливих зв'язків між керівним складом, підлеглими та колегами, які будуть розвиватися завдяки спільному досвіду. Проте довіру потрібно заслужити, а не вимагати, за замовчуванням командири повинні довіряти вищому командуванню і своїм підлеглим. Так само довіра підлеглих до свого командира ґрунтується на навичках і здібностях командира в поєднанні з бажанням розвивати своїх підлеглих.

Побудова взаємної довіри вимагає готовності аналізувати та визнавати помилки як командирів, так і їх підлеглих у межах прозорого та зваженого підходу [27, с. 16–17];

б) запровадження засобів та механізмів оцінювання ефективності забезпечення Національної гвардії України територіальної оборони у період дії воєнного стану. Під оцінюванням слід розуміти систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. При цьому оцінювання може бути зовнішнім та внутрішнім, кількісним та якісним, формувальним та підсумковим, бути орієнтованим на цілі, рішення, клієнта, практичне використання тощо. В системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проєктів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов. Для того щоб оцінювання можна було вважати коректним та корисним, воно має бути систематичним та об'єктивним, оскільки спрямоване оцінювання на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи і стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми [29, с. 504].

А. А. Таньчук стверджує, що ефективна публічна управлінська діяльність є важливим чинником розвитку сучасної держави, запорукою суспільного прогресу. Управління як наукова система організації діяльності є однією із найважливіших умов ефективного та результативного функціонування органів публічної влади. Оцінка ефективності публічного управління, цілком справедливо зазначає дослідниця, необхідна як для державних органів влади, так і для суспільства. Вона дає змогу суспільству контролювати якість діяльності державних інститутів, а керівникам та державним службовцям потрібна для самоконтролю, вдосконалення

управлінського процесу. Проблема оцінки ефективності – це проблема аналізу управлінської діяльності та прийнятих рішень. Однією із головних проблем, яка перешкоджає підвищенню ефективності функціонування державного механізму, є відсутність об'єктивної «шкали координат» для аналізу і оцінки внеску тих чи інших інститутів і управлінців у соціально-економічні процеси. Вирішення цієї проблеми, з позиції А. А. Таньчук, вимагає більш глибоких наукових знань про конкретні управлінські механізми та систему оцінки ефективності публічних управлінських рішень [150].

Г. А. Мішеніна та Я. В. Кобушко, аналізуючи моніторинг та оцінювання результативності публічного управління, зазначають, що вони ґрунтуються на тому, що управлінська діяльність, яка має на меті досягнення визначених стратегічних цілей за допомогою виконання тактичних завдань, з погляду публічного управління переорієнтовується на кінцевий результат у вигляді задоволеності окремих громадян та суспільства загалом обсягами та якістю товарів і послуг, що ними споживаються, наслідками їхньої діяльності, а також обсягами та якістю публічних послуг, які надають суб'єкти публічного управління та адміністрування, що забезпечує поліпшення умов існування і життєдіяльності громадян [77, с. 5]. Крім того, наголошують науковці, оцінювання ефективності управлінської діяльності, яке застосовують в органах державного управління, місцевого самоврядування громадських організацій, має окремі специфічні відмінності від визначення відповідного оцінювання стосовно управління суб'єктами господарювання підприємницької діяльності. Ці відмінності, зокрема, викликані наявністю низки проблем та обмежень, які існують у сфері впливу публічного управління та адміністрування, але не є типовими під час здійснення бізнес-діяльності, а саме: наявність монополії державних установ на виробництво (надання деяких окремих видів товарів) послуг, що виключає можливість більш-менш широкого використання ринкових важелів під час

оцінювання керівних дій; труднощі в питаннях конкретизації характеру і результатів діяльності низки окремих об'єктів публічного управління, що, відповідно, ускладнює визначення кількісних і якісних характеристик цієї діяльності, а також критеріїв і показників її ефективності; суперечливість між цільовими установками діяльності низки окремих об'єктів публічного управління та ресурсним забезпеченням для їхньої реалізації суб'єктам споживання результатів цієї діяльності; наявність деяких, не розв'язаних протягом тривалого періоду, проблем у питаннях регламентації і стандартизації окремих видів діяльності суб'єктів публічного управління (зазвичай, що містять велику частку так званого творчого початку), а також проблем, пов'язаних із мотивацією управлінського персоналу, зайнятого в системі публічного управління та адміністрування. Здійснюючи оцінювання ефективності функціонування публічного управління загалом та оцінюючи його результативність, необхідно зробити висновки щодо того, як управлінські процеси повинні враховувати якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави загалом та/або відповідних бізнесових структур за допомогою врахування та задоволення суспільного інтересу [77, с. 5–6].

Усе зазначене вище щодо сутнісного змісту й ролі оцінювання у системі публічного управління в цілому стосується й проблематики забезпечення Національної гвардії України територіальної оборони, адже для нас є цікавим насамперед управлінський аспект цього забезпечення. Отже, для того щоб розуміти проблеми та недоліки, ускладнення та відхилення у цьому забезпеченні слід розуміти стан якості та рівень ефективності управління відповідними забезпечувальними засобами, процедурами, процесами, заходами тощо. Саме для цього і необхідне зазначене вище оцінювання. О. А. Георгадзе, В. В. Шевчук та інші науковці акцентують увагу на тому, що визначення обґрунтованих показників оцінювання ефективності підготовки сил територіальної оборони має надзвичайно

важливе теоретичне і практичне значення. У теоретичному плані показники є ключовою ланкою між теоретичними до методологічними засадами дослідження об'єктів і визначають напрями збору й узагальнення емпіричної інформації про них, а також здійснюють зворотний зв'язок через аналіз і тлумачення отриманих даних. У практичному плані сукупність показників оцінювання ефективності підготовки є наслідком діяльності відповідних соціально-технічних систем (структур, органів, суб'єктів територіальної оборони), які створюються для виконання завдань [14, с. 100–101].

Тож з огляду на зазначене оцінювання становить процедуру порівняння існуючого стану і результатів забезпечення Національної гвардії України територіальної оборони із очікуваними результатами, що були заплановані у ході довгострокового, середньо- чи короткострокового планування. Оцінювання дає змогу, по-перше, з'ясувати якість та ефективність досліджуваного забезпечення, виявити наявні у ньому проблеми та відхилення; по-друге, скорегувати відповідну забезпечувальну діяльність у потрібне русло; по-третє, з'ясувати ставлення до стану забезпечення як суб'єктів забезпечувальної діяльності, так і тих, в чийх інтересах вона здійснюється.

Задля того, щоб оцінювання було справедливим, об'єктивним і корисним, воно має відповідати таким умовам:

– по-перше, ґрунтуватися на таких чітко визначених принципах, як: верховенство права, законність, неупередженість, системність, наукова обґрунтованість тощо;

– по-друге, мати зрозумілу та прозору процедуру здійснення. Тут важливо зазначити, що йдеться не стільки про порядок використання конкретних форм і методів оцінювання, скільки про устрій і функціонування інституту оцінювання як політико-правового явища (про його цілі, суб'єктно-об'єктний склад, пріоритетні напрями і форми тощо);

– по-третє, мати набір доцільних критеріїв, оцінювання за якими

відобразитиме реальний стан справ у сфері досліджуваного забезпечення. При цьому важливо, щоб такими критеріями була не лише офіційна статистична звітність, а й інші джерела інформації (опитування, незалежні моніторинг, фахові позиції тощо);

– по-четверте, охоплювати усі критичні аспекти забезпечення. Тобто оцінювання не має зводитися до формальної характеристики і без того відомих якостей керівної ланки суб'єкта зазначеного забезпечення. Натомість слід з'ясувати реальну ефективність: управлінських рішень та дій, взаємодії та координації, кадрової політики, матеріально-технічного та іншого забезпечення тощо.

Наведені вище кроки та заходи мають на меті підвищити якість, ефективність і дієвість забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, удосконалити та розвинути можливості адміністративно-правового механізму цього забезпечення в умовах дії воєнного стану.

### **Висновки до розділу 3**

Акцентовано увагу на тому, що одним із джерел отримання ідей і зразків покращення та розвитку забезпечення територіальної оборони є зарубіжний досвід. Цінність зарубіжного досвіду обумовлена тим, що він: по-перше, дає змогу запозичення нових підходів до організації та здійснення територіальної оборони; по-друге, дозволяє вчасно виявити можливі проблеми та ускладнення, що можуть виникнути у цій сфері та своєчасно вжити заходів для їх недопущення чи пом'якшення; по-третє, сприяє впровадженню на національному рівні провідних міжнародних норм і стандартів, що є доволі важливим моментом, ураховуючи курс України на інтеграцію в ЄС та НАТО.

Узагальнено, що провідні західні держави, які посідають панівні світові позиції в економічній та політичній площині, характеризуються високим рівнем правової та соціальної захищеності їх громадян, досить багато уваги приділяють питанням територіальної оборони, забезпечення якої у них розглядається як невід'ємна складова національної безпеки. Однак останнім часом зацікавленість і публічної влади, і суспільства цих країн проблематикою забезпечення територіальної оборони суттєво зросла, що зумовлено тими загрозами і викликами, які постали як перед окремими державами, так і світовою спільнотою протягом останніх років, зокрема це: пандемія коронавірусної хвороби; зростання напруження у відносинах між США та Китаєм; повномасштабне військове вторгнення Росії в Україну та окупація агресором частини територій нашої держави; військовий конфлікт на Близькому Сході; військові перевороти у країнах Африки тощо. У таких умовах політична та наукова еліта багатьох західних країн активізувала свою роботу щодо перегляду, удосконалення та розвитку доктринальних, політико-правових, економічних, соціокультурних та інших засад та інструментів розбудови, зміцнення і забезпечення ефективного функціонування механізму територіальної оборони.

Виокремлено такий позитивний зарубіжний досвід щодо забезпечення територіальної оборони, який слід використати в Україні:

– по-перше, активне залучення населення, зокрема молоді, до територіальної оборони шляхом проведення змістовної та цілеспрямованої освітньо-виховної роботи;

– по-друге, створення мережі центрів підготовки сил територіальної оборони, при цьому особлива увага має приділятися добору кандидатів для підготовки офіцерів та командирів. Вкрай важливо не лише надати знання широкому колу населення з питань територіальної оборони і забезпечити опанування громадянами умінь та навичок щодо практичного застосування цих знань, але й виокремити певну частину із осіб, які проходять підготовку,

найбільш схильних і придатних до військового лідерства, забезпечити поглиблення і розвиток їх знань, умінь, навичок та інших особистих і професійних якостей, необхідних для ефективного планування командування;

– по-третє, формування у силах територіальної оборони спеціальних підрозділів, орієнтованих на виконання специфічних завдань і функцій (наприклад, керування безпілотними літальними апаратами);

– по-четверте, системне залучення правоохоронних органів, зокрема військових формувань з правоохоронними функціями, до здійснення заходів територіальної оборони, а також до участі у підготовці кадрів і резервів для сил територіальної оборони. При цьому у зарубіжних країнах (наприклад, Франції) значна увага приділена питанням мобільності суб'єктів, подібних до Національної гвардії України, з метою оперативного і своєчасного реагування на відповідні загрози і виклики, протидія яким є предметом територіальної оборони;

– по-п'яте, зорієнтованість сил територіальної оборони на виконання не лише військових, але й соціальних, економічних, культурних, інформаційних завдань і функцій.

З'ясовано, що для вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, необхідно: 1) сформувати чіткі та актуальні концептуальні засади здійснення територіальної оборони Національної гвардії України; 2) визначити матеріально-правові і процедурні засади організації та реалізації механізму взаємодії Нацгвардії з іншими суб'єктами публічної влади щодо забезпечення територіальної оборони; 3) урегулювати основні засади координації забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України; 4) урегулювати засади державної кадрової політики у цій сфері. Держава повинна постійно піклуватися про забезпечення досліджуваного суб'єкта найбільш кваліфікованими і вмотивованими кадрами, а для цього

необхідно сформувати якісну систему підготовки, перепідготовки, добору, відбору, розміщення, просування та підвищення кваліфікації кадрів.

З'ясовано, що концептуальні засади забезпечення територіальної оборони Національної гвардії України – це система найбільш важливих, основоположних ідей та принципів, світоглядних позицій і переконань, що відображають консолідовану позицію влади і громадянського суспільства щодо того, яку місію здійснює це відомство у галузі забезпечення територіальної оборони, які виклики і проблемні питання існують у цій сфері, які напрями і перспективи їх подолання, а також удосконалення та розвитку механізму досліджуваного забезпечення.

Встановлено, що важливим напрямом удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, є визначення матеріально-правових і процедурних засад організації та реалізації механізму взаємодії Національної гвардії України з іншими суб'єктами публічної влади щодо забезпечення територіальної оборони. Наголошено, що важливість взаємодії у контексті досліджуваної проблематики складно заперечувати, адже для ефективного та дієвого забезпечення територіальної оборони усі елементи цього забезпечення повинні працювати злагоджено та узгоджено, як єдиний цілісний та гармонійний механізм. Це досягається завдяки різним умовам, чинникам та засобам, однак насамперед за допомогою налагодження системної, систематичної, ефективною та змістовної взаємодії між усіма складовими адміністративно-правового механізму забезпечення територіальної оборони. Забезпечення високих показників якості та ефективності зазначеної взаємодії потребує запровадження комплексу заходів різного характеру, одну із основних ролей серед яких виконує нормативно-правове підґрунтя, значення якого складно переоцінити, адже саме воно визначає ключові принципи та інші засадничі питання організації співробітництва, регламентує напрями, форми та процедури його реалізації.

Обґрунтовано, що важливим і перспективним напрямом удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, є врегулювання засад державної кадрової політики у цій сфері. Зауважено, що Національна гвардія України є штучним утворенням, функціонування, а також його якість та ефективність безпосередньо залежать від волі, професійних та особистісних якостей персоналу, який, власне, і здійснює безпосередню реалізацію завдань, функцій і повноважень. Тому держава повинна постійно піклуватися про забезпечення досліджуваного суб'єкта найбільш кваліфікованими і вмотивованими кадрами, а для цього необхідно сформувати якісну систему підготовки, перепідготовки, добору, відбору, розміщення, просування та підвищення кваліфікації кадрів. Підкреслено, що окрема увага при цьому має бути приділена питанням стимулювання та мотивації кадрового складу Національної гвардії України до законного, якісного та ефективного виконання своїх завдань, функцій і повноважень у сфері забезпечення територіальної оборони. Задля цього необхідно насамперед сформувати концептуальні засади та стратегічний курс щодо здійснення державної політики у системі Національної гвардії України, визначити специфіку кадрової роботи у розрізі виконання підрозділами цього військового формування завдань із забезпечення територіальної оборони. А вже наступним кроком має бути оновлення існуючих організаційно-правових засад здійснення кадрової політики у Національній гвардії України з урахуванням потреб і реалій забезпечення територіальної оборони.

Узагальнено, що сучасний стан адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України слід охарактеризувати як такий, що потребує подальшого доопрацювання і вдосконалення, з метою забезпечення його актуальності та відповідності нагальним потребам здійснення територіальної оборони. Підкреслено, що запропоновані вище кроки не вирішують усіх проблем і

недоліків, що існують в адміністративно-правовому підґрунті механізму забезпечення Національною гвардією України територіальної оборони, втім їх належна реалізація має значним чином підвищити якість та результативність зазначеного забезпечення.

Констатовано, що з метою поліпшення організаційно-управлінського механізму Національної гвардії України в умовах здійснення нею заходів територіальної оборони під час дії воєнного стану, необхідно:

а) розробити ефективні підходи децентралізації управління в системі Національної гвардії України та забезпечити їх практичну реалізацію. Важливість зазначеної децентралізації полягає: по-перше, у необхідності більш оперативного та точкового реагування на потреби і проблеми вирішення Національною гвардією України завдань територіальної оборони у конкретній місцевості; по-друге, у практичній підготовці командирів середньої та нижчої ланок механізму управління Національною гвардією України. Йдеться про те, що децентралізація є одним із ключових кроків на шляху до формування умов для підготовки ініціативних, відповідальних, креативних, здатних швидко адаптуватися до ситуації, що склалася, розуміти ризики і приймати своєчасні та ефективні рішення, вдаватися до рішучих дій.

б) запровадити засоби та механізми оцінювання ефективності забезпечення Національною гвардією України територіальної оборони у період дії воєнного стану. Оцінювання становить процедуру порівняння існуючого стану і результатів забезпечення Нацгвардією територіальної оборони із очікуваними результатами, що були заплановані у ході довгострокового, середньо- чи короткострокового планування. Оцінювання дає змогу, по-перше, з'ясувати якість та ефективність досліджуваного забезпечення, виявити наявні у ньому проблеми та відхилення; по-друге, скорегувати відповідну забезпечувальну діяльність у потрібне русло; по-третє, з'ясувати ставлення до стану забезпечення як суб'єктів забезпечувальної діяльності, так і тих, в чиїх інтересах вона здійснюється.

Наголошено, що задля того, щоб оцінювання було справедливим, об'єктивним і корисним, воно має відповідати таким умовам:

– по-перше, ґрунтуватися на чітко визначених принципах як: верховенство права, законність, неупередженість, системність, наукова обґрунтованість тощо;

– по-друге, мати зрозумілу та прозору процедуру здійснення. Тут важливо зауважити, що йдеться не стільки про порядок використання конкретних форм і методів оцінювання, скільки про устрій і функціонування інституту оцінювання як політико-правового явища (про його цілі, суб'єктно-об'єктний склад, пріоритетні напрями і форми тощо).

– по-третє, мати набір доцільних критеріїв, оцінювання за якими відобразатиме реальний стан справ у сфері досліджуваного забезпечення. При цьому важливо, щоб такими критеріями була не лише офіційна статистична звітність, але й інші джерела інформації (опитування, незалежні моніторинг, фахові позиції тощо);

– по-четверте, охоплювати усі критичні аспекти забезпечення. Тобто оцінювання не має зводитися до формальної характеристики і без того відомих якостей керівної ланки суб'єкта зазначеного забезпечення. Натомість слід з'ясувати реальну ефективність: управлінських рішень та дій, взаємодії та координації, кадрової політики, матеріально-технічного та іншого забезпечення тощо.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення виконання Національною гвардією України завдань з територіальної оборони, напрацюванні пропозицій та рекомендацій з удосконалення адміністративного законодавства, в нормах якого закріплений адміністративно-правовий статус Національної гвардії України як суб'єкта реалізації завдань з територіальної оборони. За результатами дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, основні з них такі:

1. Аргументовано, що територіальна оборона є важливою складовою національної безпеки, а також одним із пріоритетних напрямів реалізації Воєнної стратегії України. Під поняттям «територіальна оборона» запропоновано розуміти врегульований нормами чинного законодавства загальнодержавний комплекс воєнних та інших спеціальних заходів, які реалізуються як у мирний час, так і в разі введення особливих правових режимів суспільного життя (зокрема воєнного стану) з метою забезпечення національної безпеки шляхом протидії воєнним загрозам, надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна держави і громадян від надзвичайних ситуацій.

Зміст територіальної оборони становить заснований на визначених законодавством принципах комплекс дій, які реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення безпеки та недоторканності кордонів держави, захисту життя та майна громадян, а також збереження суверенітету, територіальної цілісності та незалежності держави як у мирний час, так і в особливі періоди, зокрема в умовах зовнішньої військової агресії. Досягненню вказаної мети передуює вирішення таких завдань: 1) планування та підготовка до можливих та/або існуючих загроз; 2) створення та підтримка територіальних військових формувань;

3) підготовка до мобілізації наявних ресурсів, зокрема: людських, матеріальних та фінансових, для забезпечення потреб оборони; 4) розвиток військово-цивільного співробітництва, що передбачає залучення громадських організацій, добровольців та місцевої влади до підтримки та реалізації заходів територіальної оборони; 5) формування та розвиток оборонної інфраструктури; 6) забезпечення населення та військових частин інформацією щодо поточної обстановки та правил поведінки в умовах загрози.

Види територіальної оборони класифіковано за такими ключовими критеріями: 1) за характером відвернення небезпеки: воєнний, техногенний, природний, терористичний тощо; 2) за ступенем протидії агресору (на окупованій території, на межі зіткнення, в тилу та ін.); 3) за рівнем відвернення небезпеки: глобальний (який наразі наявний через повномасштабне вторгнення держави-агресора); регіональний чи локальний та ін.

2. Визначено, що систему суб'єктів, які виконують завдання у сфері територіальної оборони, утворює низка визначених законодавством уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які перебувають у взаємодії та наділені низкою функціональних повноважень, спрямованих на реалізацію визначених щодо кожного з них завдань у відповідній сфері. Для правового статусу суб'єкта територіальної оборони характерним є поєднання певного ступеня автономності під час прийняття рішень з необхідністю виконувати поставлені вищим керівництвом завдання, зокрема під час взаємодії з іншими суб'єктами територіальної оборони. Особливе місце в системі суб'єктів територіальної оборони посідає Національна гвардія, що зумовлено її статусом як військового формування з правоохоронними функціями. Нацгвардія реалізує завдання з територіальної оборони як орган держави зі спеціальним статусом (є військовим формуванням з правоохоронними функціями), який виконує службово-бойову діяльність на підставі визначених законодавством адміністративних приписів на професійній основі, що передбачає наявність

спеціально підготовленого особового складу.

3. Констатовано, що важливе місце в системі правових засад діяльності Національної гвардії як суб'єкта реалізації завдань з територіальної оборони належить нормам адміністративного права. Зазначене пояснюється тим, що саме за допомогою останніх врегульовано: а) адміністративно-правовий статус Нацгвардії, її повноваження та компетенцію щодо здійснення територіальної оборони; б) предмет, межі та напрями діяльності цього військового формування з правоохоронними функціями в досліджуваному напрямі; в) адміністративно-правові форми та методи діяльності Нацгвардії; г) сферу та обсяг використання адміністративно-примусових заходів; г) порядок взаємодії з іншими державними правоохоронними та військовими органами в досліджуваній сфері.

4. Обґрунтовано, що предмет виконання Національною гвардією завдань з територіальної оборони утворюють: по-перше, суспільні відносини, які виникають в процесі діяльності Національної гвардії щодо забезпечення протидії існуючим чи можливим загрозам безпеки держави та її територіальної цілісності; по-друге, коло особливо важливих для держави об'єктів та необхідних для її нормального функціонування інституцій, на які спрямована діяльність Нацгвардії в процесі реалізації завдань з територіальної оборони; по-третє, сукупність форм і методів реалізації відповідної діяльності. Межі виконання Національною гвардією завдань з територіальної оборони визначаються тими правовими нормами, які встановлюють її компетенцію та повноваження. Останні спрямовані на забезпечення безпеки життя та здоров'я службовців Національної гвардії, недопущення корупційних проявів з їх боку, а також порушення прав, свобод та законних інтересів особи.

5. До напрямів забезпечення територіальної оборони Національною гвардією віднесено такі: 1) організаційно-інформаційний (здійснення аналізу та оцінки обстановки, яка впливає на виконання завдань територіальної

оборони, її планування); 2) охоронний (посилення охорони та захисту державного кордону, охорона органів державної влади, особливо небезпечних об'єктів та об'єктів критичної інфраструктури); 3) бойовий (безпосередня участь у взаємодії із ЗСУ у виконанні бойових операцій щодо відсічі збройної агресії проти України); 4) кадрово-забезпечувальний (підготовка кваліфікованих кадрів для виконання завдань територіальної оборони, зокрема й добровольчих формувань територіальних громад); 5) соціально-безпековий (забезпечення заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах, захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, участь у ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій, забезпечення вимог тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій).

6. Акцентовано увагу на тому, що Національна гвардія України як суб'єкт забезпечення територіальної оборони має в своєму розпорядженні низку правових і організаційних форм діяльності, в межах яких вона реалізує себе і як правоохоронний орган, і як орган оборонної діяльності. До відповідних форм запропоновано віднести: правотворчість; правозастосовну діяльність; здійснення правоохоронних та оборонних дій і заходів; організаційно-управлінську діяльність; наукову та навчально-виховну діяльність. Існуючі адміністративно-правові форми участі Нацгвардії у забезпеченні територіальній обороні в поєднанні із методами переконання та примусу дають змогу цьому органу держави впливати на систему зазначеної оборони як на нормативно-правовому, так і на організаційно-управлінському та культурному рівнях. Водночас чинне законодавство не містить положень, які б систематизували та конкретизували адміністративно-правові форми та методи участі Національної гвардії України у забезпеченні територіальної оборони.

7. Виокремлено позитивний зарубіжний досвід щодо забезпечення територіальної оборони, який доцільно використати в Україні: по-перше, активне залучення населення, зокрема молоді, до територіальної оборони шляхом проведення змістовної та цілеспрямованої освітньо-виховної роботи; по-друге, створення мережі центрів підготовки сил територіальної оборони, при цьому особлива увага має приділятися добору кандидатів для підготовки офіцерів та командирів. Вкрай важливо не лише надати знання широкому колу населення з питань територіальної оборони і забезпечити опанування громадянами умінь та навичок щодо практичного застосування цих знань, але й виокремити певну частину із осіб, які проходять підготовку, найбільш схильних і придатних до військового лідерства, забезпечити поглиблення і розвиток їх знань, умінь, навичок та інших особистих і професійних якостей, необхідних для ефективного планування командування; по-третє, формування у силах територіальної оборони спеціальних підрозділів, орієнтованих на виконання специфічних завдань і функцій (наприклад, керування безпілотними літальними апаратами); по-четверте, системне залучення правоохоронних органів, зокрема військових формувань з правоохоронними функціями, до здійснення заходів територіальної оборони, а також до участі у підготовці кадрів і резервів для сил територіальної оборони. При цьому у зарубіжних країнах (наприклад, Франції) значна увага приділяється питанням мобільності суб'єктів, подібних до Національної гвардії України, з метою оперативного і своєчасного реагування на відповідні загрози і виклики, протидія яким є предметом територіальної оборони; по-п'яте, зорієнтованість сил територіальної оборони на виконання не лише військових, але й соціальних, економічних, культурних, інформаційних завдань і функцій.

8. Визначено, що сучасний стан адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національної гвардії України, можна охарактеризувати як такий, що потребує подальшого вдосконалення з метою забезпечення його актуальності та відповідності

нагальним потребам здійснення територіальної оборони.

З метою вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України, запропоновано: 1) сформувати чіткі та актуальні концептуальні засади здійснення територіальної оборони Національної гвардії України; 2) закріпити матеріально-правові і процедурні засади організації та реалізації механізму взаємодії Нацгвардії з іншими суб'єктами публічної влади щодо забезпечення територіальної оборони; 3) врегулювати основні засади координації забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України; 4) вдосконалити засади державної кадрової політики в цій сфері, адже держава повинна постійно піклуватися про забезпечення цього суб'єкта найбільш кваліфікованими і вмотивованими кадрами, задля чого необхідно сформувати якісну систему підготовки, перепідготовки, добору, відбору, просування та підвищення кваліфікації кадрів.

9. З метою поліпшення організаційно-управлінського механізму здійснення Національною гвардією України заходів територіальної оборони під час дії воєнного стану запропоновано:

а) розробити ефективні підходи децентралізації управління в системі Національної гвардії України та забезпечити їх практичну реалізацію. Важливість зазначеної децентралізації полягає: по-перше, у необхідності більш оперативного та точкового реагування на потреби і проблеми вирішення Нацгвардією завдань з територіальної оборони в конкретній місцевості; по-друге, практичній підготовці командирів середньої та нижчої ланок механізму управління в ній. Доведено, що децентралізація є одним із ключових кроків на шляху до формування умов для підготовки ініціативних, відповідальних, креативних військовослужбовців, які здатні швидко адаптуватися до ситуації, що склалася, розуміти ризики і приймати своєчасні та ефективні рішення, вдаватися до рішучих дій;

б) запровадити засоби та механізми оцінювання ефективності

забезпечення Національною гвардією України територіальної оборони у період дії воєнного стану. В цьому контексті оцінювання становить процедуру порівняння існуючого стану і результатів забезпечення Нацгвардією територіальної оборони із очікуваними результатами, що були заплановані в ході довго-, середньо- чи короткострокового планування. Оцінювання дозволить: по-перше, з'ясувати якість та ефективність досліджуваного забезпечення, виявити наявні у ньому проблеми та відхилення; по-друге, скоригувати відповідну забезпечувальну діяльність у потрібне русло; по-третє, з'ясувати ставлення до стану забезпечення як суб'єктів забезпечувальної діяльності, так і тих, в чийх інтересах вона здійснюється.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агапова О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 244 с.
2. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с. URL: [https://pidru4niki.com/1594102458739/pravo/administrativne\\_pravo\\_frantsiyi#google\\_vignette](https://pidru4niki.com/1594102458739/pravo/administrativne_pravo_frantsiyi#google_vignette)
3. Аллеров Ю. В., Кривенко О. В. Роль і місце Національної гвардії України у структурі сектору національної безпеки і оборони України. *Наука і оборона*. 2018. № 3. С. 3–9.
4. Баргилевич А. Територіальна оборона: уроки війни, поточні виклики, шляхи їх вирішення. *Армія Inform* : сайт. 01.12.2023. URL: <https://armyinform.com.ua/2023/12/01/terytorialna-oborona-uroky-vijny-potochni-vyklyky-shlyahy-yih-vyrishennya/>
5. Бацамут В. М. Обґрунтування переліку операцій оперативного та оперативно-тактичного рівня застосування Національної гвардії України // Службово-бойова діяльність Національної гвардії України: сучасний стан, проблеми та перспективи : зб. тез доп. Наук.-практ. конф. Нац. акад. Нац. гвардії України, 31 берез. 2022 р., м. Харків. Харків, 2022. С. 10–12.
6. Безега В. Пріоритетні напрями забезпечення функціонування сектору безпеки й оборони органами та підрозділами Національної поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 137–143. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.22>.
7. Безпалова О. І., Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум*

права. 2017. № 5. С. 31–38. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_5\\_5.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_5.pdf).

8. Бондаренко О. Г., Лавніченко О. В., Чухлатий А. В. Завдання, форми та способи оперативного застосування Національної гвардії України у сфері забезпечення національної безпеки // Службово-бойова діяльність Національної гвардії України: сучасний стан, проблеми та перспективи : зб. тез доп. Наук.-практ. конф. Нац. акад. Нац. гвардії України, 31 берез. 2022 р., м. Харків. Харків, 2022. С. 13–16.

9. Братель С. Г. Національна поліція як суб'єкт забезпечення національної безпеки. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 1. С. 267–270. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2023.1.46>.

10. Варенко В. М. Інформаційно-аналітична діяльність : навч. посіб. Київ : УН-Т «Україна», 2014. 417 с.

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250 000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

12. Воєнна доктрина Німеччини // *Militaryni* : сайт. URL: <https://mil.in.ua/uk/articles/voenna-doktryna-nimechchynu>.

13. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

14. Георгадзе О., Шевчук В., Пампуха І., Нікіфоров М., Баргилевич А. Обґрунтування узагальненого показника оцінювання ефективності підготовки окремої бригади територіальної оборони Збройних сил України. *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2021. Вип. 68. С. 100–109. DOI: <https://doi.org/10.17721/2519-481X/2020/68-11>.

15. Глоба Д. М., Ємельяненко К. О. Формування та діяльність сил територіальної оборони в громадах України під час воєнного стану. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2022. № 58. С. 11–14. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2022.58.3>.

16. Глухова К. М. Адміністративна правотворчість в діяльності публічної адміністрації: сутнісна характеристика. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 191–194. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/267548/263371>

17. Гончар Р. О. Підходи до організації взаємодії сил територіальної оборони Збройних сил України та формувань Національної гвардії України при виконанні завдань територіальної оборони. // Службово-бойова діяльність Національної гвардії України: сучасний стан, проблеми та перспективи : зб. тез доп. Наук.-практ. конф. Нац. акад. Нац. гвардії України, 31 берез. 2022 р., м. Харків. Харків, 2022. С. 28–29.

18. Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. О. І. Безпалової. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. 288 с.

19. Горбач Д. О. Деякі питання організації діяльності військових формувань держави з правоохоронними функціями та можливості його використання в Україні. *Вісник ХНУВС*. 2014. № 4(67). С. 25–34. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/08de813c-da71-4424-9733-2cbaf4925d59/content>

20. Горбач Д. О. Компетенція Національної гвардії України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 1, т. 2. С. 132–136.

21. Гриценко В. Г. Зарубіжний досвід Франції щодо організації та функціонування правоохоронних органів і можливості його використання в Україні. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1. С. 185–189. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric\\_2015\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2015_1_30).

22. Гудима О. П. Досвід публічно-правового забезпечення національної безпеки країн Європи і США та шляхи його запозичення для України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 4, т. 2. С. 186–190.

23. Гусаров С. М. Поняття та сутність правотворчості в Україні / С. М. Гусаров. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 55–59. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch\\_2015\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2015_2_17)
24. Гусаров С. М. Законотворчість і законодавчий процес в Україні : [монографія] ; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків, 2014. 412 с.
25. Данильченко О. А. Деякі аспекти підготовки майбутніх офіцерських кадрів Національної гвардії України. *Інноваційна педагогіка*. 2023. Вип. 63, т. 1. С. 136–139. DOI: <https://doi.org/10.32782/2663-6085/2023/63.1.25>.
26. Дніпров О. Концептуальні засади діяльності виконавчої влади в Україні. *Вісник АПСВТ*. № 30-4. 2020. С. 35–40. DOI: <https://doi.org/10.33287/11212>.
27. Доктрина діяльності Національної гвардії України : затв. наказом командувача Нац. гвардії України 22.12.2023 № 1097. URL: <https://ngu.gov.ua/wp-content/uploads/2024/01/vkr-ngu-1-00-doktryna-diyalnosti-nacziionalnoyi-gvardiyi-ukrayiny.pdf>.
28. Дубинський О. Ю. Об'єкт та предмет контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 76–80.
29. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
30. Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950 : ратиф. Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
31. Євсєєв В. О., Кулешов О. П., Пташка С. Д. Роль і місце Національної гвардії України в протидії незаконній міграції в системі забезпечення державної безпеки. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Вип. 9. С. 89–93.

32. Єманов В. В., Тробюк В. І., Бєлай С. В. Обґрунтування шляхів розвитку освітньої діяльності Національної академії Національної гвардії України у сфері неформальної освіти. *Честь і закон*. 2023. № 1 (84). С. 5–12.

33. Єрмошин М. О., Сутюшев Т. А. Основні види і форми службово-бойової діяльності і дій Національної гвардії України. *Честь і закон*. 2020. № 4 (75). С. 18–24.

34. Єфімов Г. В., Івахів О. С., Касаткін Є. В. Територіальна оборона України в умовах російсько-української війни: історичні аспекти. *Військово-науковий вісник*. 2022. № 38. С. 182–205. DOI: <https://doi.org/10.33577/2313-5603.38.2022.182-205>.

35. Завершився четвертий курс «Вишколу капітанів» // Сили територіальної оборони ЗСУ : сайт. 21.07.2023. URL: <https://tro.mil.gov.ua/zavershyvsya-chetvertyj-kurs-vyshkolu-kapitaniv/>

36. Завістовський О. Д. Професійна, службова та службово-бойова діяльність Національної поліції: сутність та розмежування понять. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 12. С. 258–262. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.47>.

37. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

38. Загальна теорія права : підручник / [М. І. Козюбра, С. П. Погребняк, О. В. Цельєв та ін.] ; за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015, 392 с.

39. Казначєєв Д. Г., Лопаєва О. М. Роль та місце службово-бойової діяльності в забезпеченні національної безпеки // Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 13 берез. 2020 р.). Дніпро : ДДУВС, 2020. С. 221–222.

40. Калгушкін Ю. Л. Адміністративно-правове забезпечення територіальної оборони України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 26 с.

41. Калгушкін Ю. Л. Мета та завдання територіальної оборони України. *Європейські перспективи*. 2018. № 2. С. 57–62.

42. Калгушкін Ю. Л. Принцип територіальної оборони України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3(9), т. 3. С. 21–25.

43. Калгушкін Ю. Л. Територіальна оборона у системі національної безпеки: зарубіжний досвід та можливості його використання в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 3. С. 149–151. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/3f8babcf-030d-4388-bddd-ca7f4b8eb71f/content>.

44. Кобзар О. Ф. Використання досвіду поліцейської діяльності провідних країн Європи в діяльності Національної гвардії України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3. С. 18–22. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2019-3-18-22>.

45. Кобзар О. Ф. Поняття та зміст службово-бойової діяльності Національної гвардії України. *Науковий вісник Київського інституту Національної гвардії України*. 2023. № 1. С. 11–15. DOI: <https://doi.org/10.59226/2786-6920.1.2023.11-15>.

46. Кобко Є. В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення національної безпеки держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2023. 43 с.

47. Кобко Є. В. Проблеми правового регулювання в оборонній сфері як складовій національної безпеки України // Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України : зб. тез доп. учасників міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11 квіт. 2019 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків :

ХНУВС, 2019. С. 129–131. URL: [https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/11\\_04\\_2019/pdf/63.pdf](https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/11_04_2019/pdf/63.pdf).

48. Кобко Є. В., Даугулє А. В. Досвід публічно-правового забезпечення національної безпеки країн Європи і США та шляхи його запозичення для України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 4, т. 2. С. 186–190.

49. Кобко Є. Досвід США у сфері забезпечення національної безпеки держави. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2022. № 4(18). С. 153–159. DOI: <https://doi.org/10.34015/2523-4552.2021.4.13>.

50. Ковальов І. В., Волобуєв Р. В. Механізм синтезу інформаційно-аналітичного забезпечення Національної гвардії України в умовах надзвичайних ситуацій. *Державне управління*. № 3 (5). 2020. С. 120–131. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-120-131](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-120-131).

51. Комзюк А. Т., Комзюк М. А., Липій Є. А. Адміністративно-правовий режим воєнного стану, введеного в Україні у зв'язку з московською військовою агресією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Вип. 3. С. 100–106. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.3.18>.

52. Конвенція про захист цивільного населення під час війни : від 12.08.1949 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text).

53. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання : від 10.12.1984 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_085#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text).

54. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

55. Концепція // Велика українська енциклопедія : сайт. URL: <https://vue.gov.ua/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8F>.

56. Концепція розвитку Національної гвардії на період до 2020 року : затв. розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.02.2017 № 100-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80#Text>.

57. Концепція створення Військ територіальної оборони Республіки Польща // Militarnyi : сайт. URL: [https://mil.in.ua/uk/articles/kontseptsiya-stvorennya-vijsk-terytorialnoyi-oborony-respubliky-polshha/#google\\_vignette](https://mil.in.ua/uk/articles/kontseptsiya-stvorennya-vijsk-terytorialnoyi-oborony-respubliky-polshha/#google_vignette).

58. Корендович В. С., Чірікалов О. С. Проблема децентралізації управління військами (силами) в гібридній війні. *Наука і оборона*. 2020. № 3. С. 32–40. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2020-12-3-32-40>.

59. Корнієнко Д. М. Адміністративно-правове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України: постановка проблеми. *Науковий вісник ДДУВС*. 2017. № 2. С. 142–148.

60. Корнієнко Д. М. Генеза проблеми службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у науці та практиці Національної гвардії України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 1(26). С. 145–148.

61. Корнієнко Д. М., Ткаченко О. В. Елементи механізму адміністративно-правового забезпечення військового керівництва Національною гвардією України. *Науковий вісник Київського інституту Національної гвардії України*. 2023. № 1. С. 22–28. DOI: <https://doi.org/10.59226/2786-6920.1.2023.22-28>.

62. Кривизюк Л. П., Федоров О. Ю. Виконання силами оборони завдань з охорони та захисту державного кордону // Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України : зб. тез доп. VIII Наук.-практ. конф. Нац. акад. Нац. гвардії України, 30 березня 2017 р., м. Харків. С. 93–94.

63. Курусь Т. В. Співвідношення нормативної діяльності із суміжними правовими поняттями. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2013. № 6–3, т. 1. С. 9–11.

64. Лемеха С. Напад росії на Україну пришвидшив створення тероборони в Польщі / Армія Inform : сайт. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/06/16/napad-rosiyi-na-ukrayinu-pryshvydshyv-stvorennya-teroborony-v-polshhi/>

65. Литвин І. І. Сутність поняття правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 38, т. 1. С. 18–21.

66. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. 2-ге вид. Київ : КНТ, 2009. 574 с.

67. Лобко М. М. Територіальна оборона України як фактор посилення обороноздатності держави. *Наука і оборона*. 2018. № 2. С. 29–39.

68. Лобко М. М., Саганюк Ф. В., Устименко О. В. Територіальна оборона як резерв посилення спроможності сил оборони. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2018. № 1 (17). С. 49–69.

69. Луник О. О., Корчев В. Б. Проблеми цивільно-військової взаємодії силових структур у протидії гібридній агресії. VIII Науково-практична конференція Національної академії Національної гвардії України 30 березня 2017 р., м. Харків. С. 101–102.

70. Мартинюк А. В. Адміністративно-правові форми та методи забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Наше право*. 2021. № 2. С. 235–239. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2021.2.35>

71. Мартинюк А. В. До питання імплементації зарубіжного досвіду забезпечення територіальної оборони в українські правові реалії. *Європейські перспективи*. 2024. № 1. С. 225–230. DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.1.33>.

72. Мартинюк А. В. Здійснення правоохоронних та оборонних дій і заходів, як адміністративно-правова форма забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України // Теоретичні та прикладні проблеми судової експертизи і криміналістики : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 30 верес. 2022 р.). Харків : НДІ ППСН, 2022. С. 151–153. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_202220930/article/view/martyniuk](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_202220930/article/view/martyniuk).

73. Мартинюк А. В. Перспективні напрями покращення забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України під час дії правового режиму воєнного стану. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2023. № 1 (28). С. 290–297. <https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/113/111>.

74. Мартинюк А. В. Покращення взаємодії, як важливий напрямок удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. Взаємодія громадянського суспільства з сектором безпеки і оборони: сучасні виклики : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 21 груд. 2021 р.). Харків : НДІ ППСН, 2021. С. 154–155. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_20211221/article/view/martyniuk](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20211221/article/view/martyniuk).

75. Мартинюк А. В. Поняття, зміст та значення територіальної оборони України. *Право.UA*. 2023. № 4, ч. 2. С. 212–217. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.33>.

76. Мартинюк А. В. Правотворчість, як важлива адміністративно-правова форма забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України // Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття : тези доп. учасників VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 9 черв. 2023 р.). Харків : НДІ ППСН, 2023. С. 72–74. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_20230609/article/view/martyniuk](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20230609/article/view/martyniuk).

77. Мартинюк А. В. Шляхи вдосконалення адміністративного

законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Вісник Кримінологічної Асоціації України*. 2024. № 1 (31). С. 410-418.  
<https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/159/155>

78. Мішеніна Г. А., Кобушко Я. В. Моніторинг і оцінювання управлінської діяльності : конспект лекцій. Суми : Сум. держ. ун-т, 2022. 138 с.

79. Мокоївець В. І., Федоров О. Ю. Застосування підрозділів Збройних Сил України для охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій // Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України : VIII Наук.-практ. конф. Нац. акад. Нац. гвардії України, 30 берез. 2017 р., м. Харків. С. 106–108.

80. Морквін Д. А. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності Національної гвардії України : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право» / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2023. 215 с.

81. Мох Т. П., Мукоїда Р. В. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України під час виконання службово-бойових завдань // Службово-бойова підготовка як основа професійної діяльності поліцейських : матеріали кругл. столу (м. Одеса, 27 листоп. 2020 р.). Одеса : ОДУВС, 2020. С. 108–120.

82. Мурашко А. М. Реалізація державної політики у сферах національної безпеки і оборони на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / Нац. ун-т «Чернігів. політехніка». Чернігів, 2021. 21 с.

83. Мурашко А. М. Територіальна оборона як ключовий елемент здійснення державної політики у сфері національної безпеки на регіональному рівні. *Публічне адміністрування і управління в Україні*. 2020. Вип. 16. С. 153–156. DOI: <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-25>.

84. Нелеп В.М. Планування на аграрному підприємстві. Київ : КНЕУ, 2004. 495 с.

85. Нестеренко О. В. Поняття та рівні територіальної оборони України // Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття : тези доп. учасників III Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19 черв. 2020 р. Харків, 2020. С. 103–105. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_20200619/article/view/nesterenko](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20200619/article/view/nesterenko).

86. Нікітенко О. І., Крижановська О. В. Європейський досвід забезпечення безпеки і оборони у прикордонних районах України правоохоронними органами. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4, т. 2. С. 236–240. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.2.37>

87. Нікітін А. А. Поняття, зміст та структура правового статусу Національної поліції України та її підрозділів як суб'єкта сектору безпеки і оборони. *Юридичний бюлетень*. 2022. Вип. 24. С. 137–142.

88. Олещенко О. А., Бацамут В. М. Концептуальні питання створення оперативних угруповань Національної гвардії України для нейтралізації загроз громадській безпеці // Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України : VIII Наук.-практ. конф. Нац. акад. Нац. гвардії України, 30 берез. 2017 р., м. Харків. С. 41–42.

89. Олещенко О. А., Дробаха Г. А., Назаренко О. Л. Тактичні прийоми, як складова раціональних способів застосування формувань Національної гвардії України для припинення масових заворушень // Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України : VIII Наук.-практ. конф. Нац. акад. Нац. гвардії України, 30 берез. 2017 р., м. Харків. С. 56–57.

90. Основні принципи трудового права // Офіційний сайт Солом'янська районна в місті Києві державна адміністрація : сайт. 24.02.2015. URL: <http://www.solor.gov.ua/info/19/8231>.

91. Островський С. О. Поняття та зміст інформаційно-аналітичної діяльності як елемента інформаційно-аналітичного забезпечення взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами та Збройними силами України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 92–96.

92. Петік А. В., Гончаров Є. І. Тактика дій підрозділу Національної гвардії України при організації оборони охоронюваного об'єкта в разі можливого захоплення території, на якій він знаходиться. *Державне управління*. 2019. № 4 (68). С. 287–292. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-46>.

93. Пискун О. В. Адміністративно-правовий статус командувача Національної гвардії України : дис. ... д-ра філософії права : 081 «Право» / Донец. держ. ун-т внутр. справ. Кропивницький, 2023. 247 с.

94. Питання головного органу військового управління Національної гвардії України : Указ Президента України від 28.03.2014 № 346/2014 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346/2014#Text>.

95. Поляков В. Ю. Визначення раціонального складу угруповання Національної гвардії України для участі у відсічі збройної агресії // Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України : VIII Наук.-практ. конф. Нац. акад. Нац. гвардії України, 30 берез. 2017 р., м. Харків. С. 60.

96. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.

97. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.

98. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text>.

99. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.

100. Про затвердження Інструкції з організації обліку особового складу Національної гвардії України : наказ М-ва внутр. справ України від 30.01.2017 № 73 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0248-17#Text>.

101. Про затвердження Інструкції про організацію та несення служби з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки військовими частинами (підрозділами) Національної гвардії України : наказ М-ва внутр. справ України від 24.12.2019 № 1089 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0195-20#Text>.

102. Про затвердження переліку органів державної влади, що підлягають безоплатній охороні Національною гвардією України : постанова Каб. Міністрів України від 25.11.2015 № 971 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/971-2015-%D0%BF#Text>.

103. Про затвердження переліку спеціальних вантажів, які підлягають охороні та обороні Національною гвардією України : постанова Каб. Міністрів України від 13.08.2014 № 338 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/338-2014-%D0%BF#Text>.

104. Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань : постанова Каб. Міністрів України від 20.12.2017 № 1024

// БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2017-%D0%BF#n32>.

105. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : наказ М-ва внутр. справ України від 16.06.2014 № 567 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14#Text>.

106. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні Національної гвардії України : наказ М-ва внутр. справ України від 22.07.2014 № 713 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0934-14#Text>.

107. Про затвердження Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України : наказ М-ва внутр. справ України від 16.06.2014 № 566 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0730-14#Text>.

108. Про затвердження Положення про загони спеціального призначення Національної гвардії України : наказ М-ва внутр. справ України від 20.12.2018 № 1036 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0021-19#Text>.

109. Про затвердження Положення про організацію і порядок несення служби з охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, об'єктів критичної інфраструктури та спеціальних вантажів Національною гвардією України : наказ М-ва внутр. справ України від 15.06.2023 № 497 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1085-23#Text>.

110. Про затвердження Положення про організацію та несення служби з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних

держав, представництв міжнародних організацій в Україні військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України : наказ М-ва внутр. справ України від 02.02.2016 № 74 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0320-16#Text>.

111. Про затвердження Положення про організацію та несення служби з охорони органів державної влади військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України : наказ М-ва внутр. справ України від 20.07.2016 № 692 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1140-16#Text>.

112. Про затвердження порядку відшкодування витрат та збитків, пов'язаних з використанням військовослужбовцями Національної гвардії України транспортних і плавучих засобів фізичних і юридичних осіб : постанова Каб. Міністрів України від 19.08.2015 № 611 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/611-2015-%D0%BF#Text>.

113. Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які виконували бойове (службове) завдання із захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України в умовах безпосереднього зіткнення та вогневого контакту з військовими формуваннями інших держав і незаконними збройними формуваннями : постанова Каб. Міністрів України від 03.03.2020 № 203 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203-2020-%D0%BF#Text>

114. Про затвердження Порядку організації діяльності та взаємодії Національної гвардії з уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування з припинення масових заворушень : постанова Каб. Міністрів України від 20.08.2021 № 894 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/894-2021-%D0%BF#n8>.

115. Про затвердження Порядку організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони : постанова Каб. Міністрів України від 29.12.2021 № 1447 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1447-2021-%D0%BF#n9>.

116. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.

117. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

118. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.

119. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.

120. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text>.

121. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України : Указ Президента України від 10.08.2012 № 470/2012 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470/2012#Text>.

122. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

123. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.

124. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25.03.2021 № 121/2021 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021>.

125. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>.

126. Про територіальну оборону України : законопроект, внесений народним депутатом Шараськіним А. А. // Верховна Рада України : сайт. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70682&pf35401=540202>.

127. Проект закону України «Про територіальну оборону України» : від 17.07.2015 № 2411а // LIGA 360 : сайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH1UZ68A?an=281>.

128. Прохоренко М. М., Тимошенко А. В. Особливості адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 300–303. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/69>.

129. Пугач А. О. Сутність процесу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 8. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2010\\_8\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_8_6).

130. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 5-те вид., зі змінами. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
131. Раубо Я. Берлін рухається до територіальної оборони // *Ukrainian Military Pages* : сайт. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2021/04/deutsch-terdef.html>.
132. Романський І. В. Поняття та особливості адміністративноправового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення територіальної оборони України. *Форум Права*. 2023. № 76(3). С. 65–70. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.7947540>.
133. Романський І. В. Система суб'єктів забезпечення територіальної оборони України та місце органів місцевого самоврядування серед них. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 3 (102), ч. 1. С. 152–161. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.3.14>.
134. Романський І. В. Сутність та особливості забезпечення територіальної оборони України як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Наше право*. 2021. № 4. С. 221–226. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2021.4.34>.
135. Саунін Р. Д., Ткаченко О. В. Проблеми адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 4, т. 2. С. 56–59.
136. Сенаторова О. В. Права людини і збройні конфлікти : навч. посіб. Київ : ФОП Голембовська О. О. 208 с.
137. Сердюк І. А. Методологічний аналіз інтерпретацій поняття «правотворчість». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 69–78. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2017\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2017_2_11).

138. Скиба П. «Будівництво і розвиток» Збройних Сил України або як пройти шлях від воєнної організації держави до з'єднання. Славута, 2013. 269 с.

139. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 3 : 3 / ред. тому: Г. М. Гнатюк, Т. К. Черторизька. 1972. 744 с.

140. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 4 : І–М / ред. тому: А. А. Бурячок, П. П. Доценко. 1973. 840 с.

141. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 5 : Н–О / ред. тому: В. О. Винник, Л. А. Юрчук. 1974. 840 с.

142. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 7 : Поїхати–Приробляти. 1976. 723 с.

143. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 9 : С / ред. тому: І. С. Назарова [та ін.]. 1978. 916 с.

144. Сокурєнко В. В. Підготовка кадрів для сектору безпеки і оборони як передумова забезпечення національної безпеки України // Підготовка правоохоронців в системі МВС України в умовах воєнного стану : зб. наук. пр. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. тактич. та спец. фіз. підготовки ф-ту № 3, Наук. парк «Наука та безпека». Харків, 2022. С. 128–131.

145. Столичні гвардійці затримали громадянку з підробленим посвідченням водія // Національна гвардія України : сайт. 02.01.2024. URL:

<https://ngu.gov.ua/stolychni-gvardijczy-zatrymaly-gromadyanku-z-pidroblenym-posvidchennyam-vodiya/>

146. Стратегія воєнної безпеки України : затв. Указом Президента України від 25.03.2021 № 121/2021 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>.

147. Стрюк М. П. Досвід США в системі управління сектором безпеки і оборони // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. Одеса : Гельветика, 2020. Вип. 87. С. 172–178.

148. Ступак Д. Теоретичні засади адміністративно-правового режиму воєнного стану. *Сучасні дослідження актуальних проблем адміністративного права та процес.* 2022. С. 906–940. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-30>

149. Сукманова О. В. Форми публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція».* 2018. № 36. С. 120–123.

150. Таньчук О. А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України.* 2015. № 3. С. 63–71. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2015\\_3\\_11/](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2015_3_11/)

151. Телешун С. О. Політична аналітика в системі публічного управління / С. О. Телешун та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешун. Київ, 2008. 284 с.

152. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

153. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

154. Тихонова Д. С. Поняття «правоохоронна діяльність» і функції правоохоронної діяльності // Проблеми сучасної поліцейстики : тези доп.

наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Ф-т № 6, Каф. прав. діяльності та поліціїстики, Наук. парк «Наука та безпека». Харків, 2022. С. 224–225.

155. Томіна В. Ю., Сірко В. С. Проблематика Національної гвардії під час патрулювання міста. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 3. С. 93–95. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.3-22>.

156. Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 268 с.

157. Тробюк Д., Євсєєв В. Організація охорони громадського порядку національної жандармерії Франції та можливості її використання у Національній гвардії України. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Військові та технічні науки*. 2019. № 1 (79). С. 125–136. DOI: <https://doi.org/10.32453/3.v79i1.101>.

158. Троцький Р. С., Курило О. І. Зміст і сутність повноважень і завдань Національної гвардії України під час виконання функцій із забезпечення державної безпеки. *Честь і закон*. 2023. № 3 (86). С. 56–60. DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v5.2023.14>.

159. Троянський О. А. Правові засади участі громадян в територіальній обороні України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 71. С. 286–292. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.48>.

160. Турчін В., Павленко А., Бондаренко С. Проблеми та перспективи забезпечення підрозділів Національної гвардії України різними видами матеріально-технічного постачання під час ведення бойових дій та проведення спеціальних операцій. *Молодий вчений*. 2023. № 2 (114). С. 5–10. <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2023-2-114-2>.

161. Філософський енциклопедичний словник / голов. ред. В. І. Шинкарук ; НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

162. Флурі Ф., Бадрак В. Національна гвардія України: шляхи розвитку. Женева ; Київ : Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. 2017. 50 с.

163. Фролов В. С., Семененко В. М. Організація територіальної оборони України в умовах гібридної війни з Росією. *Наука і оборона*. 2021. № 2. С. 8–16. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2021-15-2-8-16>.

164. Чернігівські гвардійці затримали особу із наркотичними речовинами та бойовою гранатою // Національна гвардія України : сайт. 02.01.2024. URL: <https://ngu.gov.ua/chernigivski-gvardijczi-zatrymaly-osobu-iz-narkotychnymu-rechovynamy-ta-bojovoju-granatoju/>

165. Юрченко О. О. Механізм зміцнення національної безпеки України: Євроатлантичний досвід і вітчизняні реалії : автореф. магістер. роботи на здобуття освіт. ступеня «магістр» : 281 «Публічне управління та адміністрування» / ЧНУ ім. Петра Могили. Миколаїв, 2019. 24 с.

166. Юхимюк О. М. Співвідношення понять «правозастосування» та «застосування норм права». *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 53–56. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2011\\_4\\_15/](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_4_15/)

167. Якимова Н., Панченко І. Концептуальні засади державної політики регулювання поведінкових моделей суб'єктів ринку праці. *Економіка та суспільство*. 2020. № 22. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2020-22-55>

168. Яковлев М. Ю., Стрижак О. Є., Семенко Є. Ю. Інформаційно-аналітичне забезпечення Національної гвардії України: сучасний стан та основні напрямки розвитку. *Честь і закон*. 2021. № 3 (78). С. 11–23.

169. Янюк С. В. Досвід зарубіжних країн у застосуванні механізмів державного регулювання територіальної оборони. *Публічне управління та місцеве самоврядування*. 2019. № 4(43). С. 97–106. DOI: <https://doi.org/10.33287/101913>.

170. Янюк С. В. Територіальна оборона як протидія загрозам національній безпеці України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 1 (77). С. 94–99.

171. Ярема О. Г. Предмет і об'єкти державного контролю та нагляду в сфері охорони здоров'я. *Молодий вчений*. 2020. № 8 (84). С. 242–247. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-9-85-52>.

172. Ярмола С. О. Детермінація територіальної оборони як правового явища. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 653–655. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/161>.

173. Maintien de l'ordre // Національна жандармерія Франції : сайт. URL: <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr>.

174. Skrzypczak W. Poland's Territorial Defence Force Its Role. Significance and Tasks. In Fundacja im. Kazimierza Pulaskiego. Retrieved April 10.2017. URL: <https://pulaski.pl/en/polands-territorial-defence-force-its-role-significance-and-tasks/>

## ДОДАТКИ

### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати:*

10. Мартинюк А. В. Адміністративно-правові форми та методи забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Наше право*. 2021. № 2. С. 235–239. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2021.2.35>.

11. Мартинюк А. В. Перспективні напрями покращення забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України під час дії правового режиму воєнного стану. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2023. № 1 (28). С. 290–297. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca2023/1/26/>

12. Мартинюк А. В. Поняття, зміст та значення територіальної оборони України. *Право.UA*. 2023. № 4, ч. 2. С. 212–217. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.33>.

13. Martyniuk A. The essence, content and features of the territorial defense of Ukraine. *Legal, Economic Science and Praxis*. 2023. № 8. Pp. 32-36. URL: [https://lesp.hu/wp-content/uploads/2024/09/7-Martyniuk-A.-\\_8\\_2023\\_p-32-36.pdf](https://lesp.hu/wp-content/uploads/2024/09/7-Martyniuk-A.-_8_2023_p-32-36.pdf)

14. Мартинюк А. В. До питання імплементації зарубіжного досвіду забезпечення територіальної оборони в українській правовій реальії. *Європейські перспективи*. 2024. № 1. С. 225–230. DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.1.33>.

15. Мартинюк А. В. Шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Вісник Кримінологічної Асоціації України*. 2024. № 1 (31). С. 410-418. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.35>

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

16. Мартинюк А. В. Здійснення правоохоронних та оборонних дій і заходів, як адміністративно-правова форма забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Теоретичні та прикладні проблеми судової експертизи і криміналістики* : тези доп. учасників наук.-практ. конф.

(Харків, 30 верес. 2022 р.). Харків: НДІ ППСН, 2022. С. 151–153. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_202220930/article/view/martyniuk](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_202220930/article/view/martyniuk).

17. Мартинюк А. В. Правотворчість, як важлива адміністративно-правова форма забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття* : тези доп. учасників VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 9 черв. 2023 р.). Харків : НДІ ППСН, 2023. С. 72–74. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_20230609/article/view/martyniuk](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20230609/article/view/martyniuk).

18. Мартинюк А. В. Покращення взаємодії, як важливий напрямок удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення територіальної оборони Національною гвардією України. *Взаємодія громадянського суспільства з сектором безпеки і оборони: сучасні виклики* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 21 груд. 2021 р.). Харків : НДІ ППСН, 2021. С. 154–155. URL: [https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn\\_20211221/article/view/martyniuk](https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20211221/article/view/martyniuk).