

КЛІЩЕВСЬКИЙ С. С.,
аспірант спеціальності 081 «Право»
(Київський університет інтелектуальної
власності та права)

УДК 346+347.4

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.66>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ, СТАТУС І ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

У статті досліджено правові засади діяльності добровольчих формувань в Україні крізь призму їх інституціоналізації, визначення правового статусу та проблем правозастосування в умовах збройної агресії Російської Федерації. Обґрунтовано, що добровольчі формування (зокрема добровольчі формування територіальних громад – ДФТГ) у 2014–2023 роках набули значення стійкого елементу сектору безпеки і оборони, забезпечивши швидку мобілізацію суспільного ресурсу та частково компенсувавши дефіцит спроможностей регулярних сил на початкових етапах воєнного протистояння. Водночас показано наявність розриву між фактичною роллю добровольчих підрозділів у системі національного спротиву та рівнем їх нормативно-правової визначеності. Проаналізовано чинну нормативну базу, насамперед Закон України «Про основи національного спротиву», а також підзаконне регулювання, зокрема Постанову Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1449, у контексті практики функціонування ДФТГ під час повномасштабної війни. Виявлено ключові колізії й прогалини правового регулювання: недостатню визначеність категорій членів ДФТГ за режимами залучення; недосконалість процедур ідентифікації особового складу; відсутність уніфікованого механізму регіональної координації з боку органів державної влади; проблеми правового режиму обігу зброї та боєприпасів; неврегульованість кадрових процедур призначення і звільнення командирів; неоднозначність правил мобілізаційного використання добровольців; фрагментарність соціальних гарантій та механізмів підтвердження участі у бойових діях. Сформульовано напрями вдосконалення законодавства, спрямовані на підвищення правової визначеності та керованості ДФТГ, балансування принципу добровільності з вимогами військової дисципліни, а також на забезпечення належного соціального захисту добровольців. Зроблено висновок про необхідність комплексної, внутрішньо узгодженої правової моделі регулювання діяльності добровольчих формувань, яка відповідатиме потребам воєнного часу та забезпечуватиме ефективну інтеграцію добровольчого компонента у сектор безпеки і оборони України.

Ключові слова: добровольчі формування; добровольчі формування територіальних громад; територіальна оборона; національний спротив; правовий статус; правозастосування; соціальні гарантії.

Klischevsky S. S. Legal principles of the activities of volunteer formations in Ukraine: institutionalization, status and problems of law enforcement

The article examines the legal principles of the activities of volunteer formations in Ukraine through the prism of their institutionalization, determination of legal status and problems of law enforcement in the conditions of armed aggression of the Russian Federation. It is substantiated that volunteer formations (in particular, voluntary formations of territorial communities – DFTG) in 2014–2023 acquired



the significance of a stable element of the security and defense sector, ensuring the rapid mobilization of public resources and partially compensating for the deficit of the capabilities of regular forces at the initial stages of military confrontation. At the same time, the existence of a gap between the actual role of volunteer units in the system of national resistance and the level of their regulatory and legal certainty is shown. The current regulatory framework was analyzed, primarily the Law of Ukraine "On the Fundamentals of National Resistance", as well as subordinate legislation, in particular the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 29, 2021 No. 1449, in the context of the practice of the functioning of the DFTG during a full-scale war. Key conflicts and gaps in legal regulation were identified: insufficient clarity of the categories of DFTG members by engagement regimes; imperfection of personnel identification procedures; lack of a unified mechanism for regional coordination by state authorities; problems with the legal regime for the circulation of weapons and ammunition; lack of regulation of personnel procedures for the appointment and dismissal of commanders; ambiguity of the rules for the mobilization use of volunteers; fragmentation of social guarantees and mechanisms for confirming participation in hostilities. Directions for improving legislation are formulated, aimed at increasing legal certainty and manageability of the DFTG, balancing the principle of voluntariness with the requirements of military discipline, as well as ensuring proper social protection of volunteers. The conclusion is made about the need for a comprehensive, internally coordinated legal model for regulating the activities of volunteer formations, which will meet the needs of wartime and ensure effective integration of the volunteer component into the security and defense sector of Ukraine.

Key words: *volunteer formations; volunteer formations of territorial communities; territorial defense; national resistance; legal status; law enforcement; social guarantees.*

Постановка проблеми. Збройна агресія Російської Федерації проти України актуалізувала питання ефективного функціонування сектору безпеки і оборони та ролі громадянського суспільства у забезпеченні обороноздатності держави. В умовах обмежених спроможностей регулярних сил на початкових етапах воєнного протистояння добровольчі формування стали одним із ключових інструментів мобілізації суспільного потенціалу та практичної реалізації конституційного обов'язку громадян щодо захисту Вітчизни. Водночас їх стрімке виникнення та розвиток відбувалися в умовах фрагментарного й неповного нормативно-правового регулювання, що зумовило низку правових колізій і проблем правозастосування.

Попри ухвалення спеціального Закону України «Про основи національного спротиву» та підзаконних нормативно-правових актів, правовий статус добровольчих формувань, зокрема добровольчих формувань територіальних громад, залишається недостатньо чітко визначеним. Неврегульованими або суперечливо врегульованими є питання інституційної інтеграції добровольчих підрозділів у систему сектору безпеки і оборони, процедур їх створення, підпорядкування, координації з органами державної влади та військового управління, а також порядок фінансового, матеріально-технічного і кадрового забезпечення.

Окрему проблему становить відсутність уніфікованого механізму правового забезпечення соціального статусу добровольців, що ускладнює реалізацію ними права на соціальний захист, медичну та психологічну реабілітацію, а також доступ до передбачених законом гарантій і пільг. Практика засвідчує наявність труднощів у процедурі підтвердження участі в бойових діях, набуття статусу учасника бойових дій, а також у сфері дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Додатковим викликом є відсутність системного підходу до визначення правосуб'єктності добровольчих формувань, що ускладнює питання фінансування, управління майном,



відповідальності та контролю за їх діяльністю. Недостатня визначеність правових механізмів координації діяльності добровольчих формувань на регіональному рівні призводить до фрагментарності управлінських рішень та неоднакової практики застосування законодавства в різних територіальних громадах.

Таким чином, проблема полягає у наявності розриву між фактичною роллю добровольчих формувань як важливого елементу системи національного спротиву та рівнем їх нормативно-правової інституціоналізації. Відсутність комплексної, внутрішньо узгодженої та стабільної правової моделі регулювання діяльності добровольчих формувань зумовлює необхідність глибокого науково-теоретичного осмислення зазначеного феномена та розроблення обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства і правозастосовної практики.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика правового регулювання діяльності добровольчих формувань в Україні, попри її високу актуальність в умовах збройної агресії, у вітчизняній юридичній науці розроблена нерівномірно та переважно фрагментарно. Наявні наукові напрацювання здебільшого охоплюють ширші питання національної безпеки, оборони, військового управління, конституційного обов'язку захисту Вітчизни та адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, тоді як цілісна концепція правового статусу саме добровольчих формувань (зокрема ДФТГ), їх правосуб'єктності, механізмів координації, забезпечення та гарантій залишається недостатньо сформованою.

У межах теорії держави і права та конституційного права суміжні аспекти (правова природа оборонної функції держави, конституційні обов'язки громадян, межі втручання держави в умови воєнного стану, стандарти прав і свобод) висвітлювалися у працях таких учених, як М. Козюбра, В. Шаповал, О. Скрипнюк, Ю. Шемшученко, О. Петришин. Їхні підходи важливі для обґрунтування того, що добровольча участь у захисті держави може розглядатися як специфічна форма реалізації конституційно-правового обов'язку, але потребує чіткої нормативної деталізації статусу, процедур і гарантій. У площині адміністративного права та публічного управління значний методологічний і понятійний потенціал для аналізу інституціоналізації добровольчих формувань містять праці представників харківської та київської адміністративно-правових шкіл, зокрема Ю. Битяка, В. Тація, О. Бандурки, а також учених, які досліджують адміністративно-правові механізми забезпечення публічної безпеки і діяльності органів влади. Ці напрацювання релевантні для розгляду питань координації на регіональному рівні, компетенції органів влади, процедур ухвалення управлінських рішень, контролю та відповідальності у сфері функціонування добровольчих формувань. Питання національної безпеки, сектору безпеки і оборони, стратегічного планування та безпекової політики досліджувалися у працях фахівців із безпекознавства та державного управління, зокрема В. Горбуліна, а також авторів, пов'язаних із аналітичними та науковими осередками безпекового профілю (наприклад, М. Сунгуровського). Ці дослідження формують рамку розуміння добровольчих формувань як елемента суспільної мобілізації та інституційної стійкості держави, хоча юридичні аспекти статусуДФТГ часто залишаються поза центральним фокусом.

У межах міжнародного гуманітарного права та правового режиму збройного конфлікту (статус учасників конфлікту, комбатантів, гарантії під час війни) суміжні проблеми розроблялися українськими дослідниками, серед яких у науковому дискурсі відомі, зокрема, В. Ліпкан (у частині безпекової проблематики та правових засад національної безпеки). Водночас саме національна модель правового статусу добровольців, їх інтеграції у військове управління та механізмів соціального забезпечення потребує більшої системності.

Після 2014 року істотно зросла кількість робіт, присвячених добровольчому руху як явищу, однак значна частина таких матеріалів має історико-описовий, соціологічний або воєнно-аналітичний характер і не дає завершеної відповіді на комплекс юридичних питань: правосуб'єктністьДФТГ, порядок створення/реєстрації, підпорядкування і координації, зброя та боєприпаси, дисциплінарна відповідальність, гарантії соціального захисту, фінансування та майнові режими.



Отже, можна констатувати: хоча в українській науці наявні вагомі теоретичні та прикладні напрацювання щодо конституційних засад оборони, адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та доктринальних підходів до національної безпеки, однак комплексна юридична модель регулювання діяльності добровольчих формувань (особливо ДФТГ) та узгоджена доктрина їх правового статусу і правозастосування перебувають на стадії формування, що й зумовлює потребу подальшої наукової розробки проблеми з акцентом на систематизації нормативної бази, усуненні колізій та виробленні пропозицій щодо вдосконалення законодавства і практики його застосування.

У цьому контексті дослідження правових засад діяльності добровольчих формувань в Україні набуває особливої актуальності як у науково-теоретичному, так і в практичному вимірі, оскільки спрямоване на формування цілісної концепції їх інституційного розвитку, правового статусу та ефективної інтеграції у систему сектору безпеки і оборони держави.

Метою наукової статті є вивчення правових засад діяльності добровольчих формувань в Україні.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання діяльності добровольчих формувань здійснюється низкою нормативно-правових актів, серед яких Закон України «Про національний спротив», Закон України «Про оборону України» [1], Закон України «Про Збройні Сили України», Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» [2], а також підзаконні акти. Вони визначають правовий статус добровольців, обов'язки і повноваження органів влади щодо організації добровольчих формувань, порядок їх реєстрації, забезпечення, підготовки і застосування.

Важливою гарантією є надання учасникам добровольчих формувань права на соціальний захист та пільги, аналогічні правам військовослужбовців Збройних Сил України, за умови відповідного оформлення правового статусу. Разом із тим, на практиці існують певні труднощі, пов'язані з процедурою набуття такого статусу, своєчасністю його підтвердження та повнотою гарантій.

Незважаючи на вагомий внесок добровольчих формувань у зміцнення обороноздатності України, існують проблеми, що потребують вирішення: удосконалення процедур надання офіційного статусу учасникам добровольчих формувань; забезпечення повної системи соціальних гарантій та реабілітації; запобігання правовим колізіям у сфері підпорядкування та командування; підвищення рівня правової культури та обізнаності добровольців щодо своїх прав та обов'язків; подальший розвиток правового механізму взаємодії добровольчих формувань та органів влади.

Необхідним напрямом є перегляд законодавчих норм з урахуванням бойового досвіду та міжнародних стандартів, а також розроблення механізмів, що запобігатимуть зловживанням статусом добровольця і водночас забезпечуватимуть належний рівень захисту осіб, які брали участь у бойових діях.

Добровольчі формування стали одним із ключових чинників захисту України, спираючись на багатовікову традицію національної самооборони та громадянської активності. Їх становлення та розвиток у 2014–2023 роках засвідчили роль громадянського суспільства у забезпеченні оборони, спричинили модернізацію сектора безпеки та оборони, сприяли формуванню нової моделі взаємодії суспільства та держави.

Сучасна правова система України формує умови для повної інтеграції добровольчих формувань у загальнодержавні механізми оборони, одночасно з необхідністю подальшого вдосконалення правового регулювання, соціальних гарантій, медичного та психологічного забезпечення.

Добровольчий рух залишається важливим елементом оборонного потенціалу України та символом сили громадянського суспільства, що здатне відігравати активну роль у забезпеченні державної цілісності й незалежності.

Тривала відсутність усвідомлюваних суспільством очевидних зовнішніх загроз, зокрема воєнного характеру, зумовила формування в українському соціумі уявлення про вторинність безпекових питань. Це, своєю чергою, негативно вплинуло на темпи та глибину



реформування сектору безпеки і оборони, а також на рівень суспільного розуміння значущості відповідних інституційних перетворень. У такому стані Україна фактично вступила у фазу повномасштабної збройної агресії Російської Федерації 24 лютого 2022 року.

Водночас у зазначених умовах продемонстрував високу ефективність феномен Сил територіальної оборони, які у надзвичайно стислі строки були розгорнуті до штатів воєнного часу. Паралельно у територіальних громадах почали формуватися добровольчі формування територіальних громад. Разом із тим як Сили територіальної оборони, так і добровольчі формування зіткнулися з низкою правових колізій, що негативно впливали на ефективність їх функціонування та правову визначеність статусу добровольців.

З метою усунення таких колізій доцільним видається внесення змін до пункту 6 частини першої статті 9 Закону України «Про основи національного спротиву» та пункту 16 Постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1449 [3] шляхом уточнення вимог до членства у добровольчих формуваннях територіальних громад, зокрема щодо вікового цензу, територіального принципу проживання, проходження медичного, професійного та психологічного відбору, а також обов'язковості укладення контракту добровольця територіальної оборони.

Запропонована редакція водночас забезпечує узгодження добровільної участі у формуваннях із конституційним обов'язком проходження військової служби, передбачає можливість призову добровольців під час мобілізації для комплектування військових частин Сил територіальної оборони та інших складових сил оборони, а також визначає соціально орієнтовану основу формування таких підрозділів, зокрема з числа осіб, які отримали поранення чи інвалідність під час виконання військового обов'язку.

Додатково доцільним є вдосконалення процедур укладення контрактів та документального підтвердження статусу добровольця. Зокрема, пропонується закріпити, що контракт добровольця територіальної оборони укладається командиром добровольчого формування спільно з командиром окремого батальйону Сил територіальної оборони, в інтересах якого здійснюється залучення відповідного формування. Також уточнюється порядок видачі посвідчень добровольців, їх юридичне значення та органи, відповідальні за їх оформлення.

З теоретико-правової точки зору такі зміни спрямовані на посилення правової визначеності, інституційної інтеграції добровольчих формувань у систему сектору безпеки і оборони, а також на забезпечення балансу між принципом добровільності та вимогами військової дисципліни.

Історичний досвід свідчить, що вирішальним чинником успішного національного спротиву є не лише наявність озброєння чи матеріальних ресурсів, а передусім готовність суспільства до організованої відсічі агресорові. Саме ця готовність становить фундамент національного спротиву як правового і соціального явища.

У сучасних умовах добровольчі формування територіальних громад у складі Сил оборони України продовжують безпосередню участь у бойових діях, що зумовлює необхідність їх подальшої трансформації та вдосконалення без відкладення на постконфліктний період. Реформування цих інститутів в умовах війни є не лише допустимим, а й об'єктивно необхідним, оскільки становить складову загальної стратегії забезпечення обороноздатності держави та досягнення перемоги.

Відповідно до положень статті 1 Закону України «Про основи національного спротиву» добровольче формування територіальної громади визначається як воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах відповідної територіальної громади, та призначений для участі у підготовці і виконанні завдань територіальної оборони.

Початок повномасштабної збройної агресії Російської Федерації зумовив одночасне розгортання як підрозділів Сил територіальної оборони до штатів воєнного часу, так і добровольчих формувань територіальних громад. У процесі практичної реалізації зазначених норм законодавства виявилися суттєві прогалини та неузгодженості, що мали системний характер і були зумовлені недостатнім опрацюванням окремих положень Закону України



«Про основи національного спротиву» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад» ще на етапі їх ухвалення у 2021 році [3].

Практика функціонування добровольчих формувань, зокрема в зоні відповідальності Регіонального управління «Захід» Сил територіальної оборони ЗС України, дозволила ідентифікувати низку ключових проблемних аспектів правового та організаційного характеру. Серед них, передусім, слід відзначити відсутність чіткого нормативного розмежування категорій членів ДФТГ залежно від характеру залучення до виконання завдань (постійна участь, залучення за потребою, обов'язкове залучення у період воєнного стану), а також недостатнє правове врегулювання питань ідентифікації особового складу.

Окрему проблему становить відсутність нормативно закріпленого механізму координації діяльності ДФТГ з боку органів державної влади на регіональному рівні, зокрема щодо визначення відповідальної посадової особи в обласних державних адміністраціях [4]. Неврегульованими залишаються також питання обігу зброї та боєприпасів, процедур створення формувань, а також порядку призначення та звільнення командирів ДФТГ. Доцільним видається здійснення таких кадрових рішень за погодженням із відповідними угрупованнями військ або командирами бригад територіальної оборони із збереженням договірних відносин між командиром ДФТГ та командиром військової частини Сил ТрО.

У контексті мобілізаційних процесів необхідно законодавчо закріпити, що призов добровольців ДФТГ має здійснюватися виключно до військових частин Сил територіальної оборони, які відповідні формування створили, і лише за поданням командирів цих військових частин. Практичні дані свідчать, що значна частина добровольців уже була мобілізована, що додатково актуалізує потребу у правовій визначеності їх статусу.

Особливої уваги потребує фінансове забезпечення ДФТГ. Доцільним є нормативне закріплення обов'язку органів місцевого самоврядування фінансувати діяльність добровольчих формувань, зокрема щодо матеріального забезпечення, преміювання та забезпечення майном відповідно до потреб, визначених військовими частинами. Водночас має бути врегульовано питання бухгалтерського обліку та списання коштів, оскільки ДФТГ не мають статусу юридичної особи.

Вбачається доцільним також запровадження чітко визначених механізмів заохочення та дисциплінарної відповідальності членів і командирів ДФТГ, унормування процедур підготовки добровольців у навчальних центрах різних відомств, а також залучення інструкторів інших силових структур на запит відповідних військових частин.

Окремого нормативного врегулювання потребують питання матеріально-технічного забезпечення, зокрема надання приміщень, транспортних засобів, засобів зв'язку, доступу до полігонів, забезпечення формою, засобами індивідуального захисту, паливом і харчуванням. Доцільно також законодавчо закріпити обов'язок органів місцевого самоврядування забезпечувати ДФТГ відповідною комунальною інфраструктурою для проведення навчань.

З теоретико-правової позиції актуальним є питання надання ДФТГ статусу юридичної особи або створення спеціальних підрозділів у структурах районних чи обласних адміністрацій, які мали б відповідний правовий статус та здійснювали фінансування і організаційне забезпечення добровольчих формувань [5].

Необхідним є також законодавче врегулювання процедури надання соціального статусу членам ДФТГ, а також механізмів відбору кандидатів з урахуванням бронювання, перевірок компетентними органами, розрахунку потреб у матеріальних засобах та озброєнні.

Створення єдиних навчальних центрів ДФТГ, уніфікованої програми підготовки, стандартизованих механізмів вогневої підготовки та системи оперативного зв'язку між формуваннями і військовими частинами має стати важливою складовою подальшого розвитку територіальної оборони.

У підсумку слід констатувати, що Сили територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад становлять унікальний приклад адаптації державних і громадянських інституцій до умов повномасштабної війни. Водночас їх подальший розвиток



неминуче пов'язаний із подоланням як оперативних, так і системних проблем, що потребують комплексного нормативного та інституційного вирішення.

Акумулявання, узагальнення та наукове осмислення набутого досвіду, раціональний розподіл ресурсів і спроможностей, а також збереження суспільної єдності мають стати пріоритетними завданнями для органів державної влади, військового командування та органів місцевого самоврядування. Саме територіальна оборона та її складові в сучасних умовах виступають ключовою ланкою взаємодії між громадянами, суспільством і сектором безпеки та оборони України.

Отже, добровольчі формування (зокрема ДФТГ) у 2014–2023 роках набули значення стійкого елементу сектору безпеки і оборони України, виступивши інструментом швидкої мобілізації суспільного ресурсу для відсічі збройній агресії та компенсації дефіциту спроможностей регулярних сил на початкових етапах війни. Історичний досвід українського добровольства (козацька традиція, формації періоду УНР, УСС тощо) підтверджує тяглість цієї моделі самоорганізації як відповіді на екзистенційні загрози державності.

Події 2014 року й особливо повномасштабне вторгнення 24 лютого 2022 року засвідчили, що територіальна оборона та добровольчий компонент здатні оперативно розгортатися до потреб воєнного часу та забезпечувати зв'язок між суспільством і державою в системі оборони. Водночас практична реалізація законодавчих новел 2021 року (Закон України «Про основи національного спротиву» та Постанова КМУ № 1449) виявила низку правових прогалин і колізій, які впливають на ефективність, керованість і правовий статус добровольців.

Таким чином, ключовими проблемами правового забезпечення функціонування ДФТГ є: нечіткість категорювання добровольців за режимами залучення; недостатня визначеність процедур ідентифікації; відсутність уніфікованого механізму регіональної координації з боку органів державної влади; недосконалість правил щодо обігу зброї та боєприпасів, створення формувань, кадрових процедур призначення та звільнення командирів; а також неврегульованість питань мобілізаційного використання добровольців, їх соціального статусу, системи мотивації, заохочень і відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
2. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>
3. Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1449 URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-п#Text>
4. Захист прав ветеранів АТО / ООС, інших військовослужбовців адміністративними судами України : посібник. URL.: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/rizne/230212_1747_ZPV_prew_130223.pdf
5. Лісова Н Добровольчі воєнізовані підрозділи: завдання, порядок створення, фінансування. URL.: <https://pravo-ua.com/dftg/dobrovolchi-voyenizovani-pidrozdily-zavdannya-poryadok-stvorennya-finansuvannya/>

Дата першого надходження рукопису до видання: 24.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 29.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025

