

СТАН РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОБОРОНИ

УДК 340.13,340.5

DOI <https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2024-8.06>

ОЛЕКСАНДР КРАСНОКУТСЬКИЙ

*кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник науково-дослідного відділу
військово-правових проблем науково-дослідного управління проблем
ресурсного забезпечення у воєнній сфері, сфері оборони
та військового будівництва Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національного університету оборони, Україна
krasnokutskija8@gmail.com
ORCID: 0009-0001-9484-0742*

Анотація. Статтю присвячено аналізу сучасного стану законодавства України у сфері оборони, окремим питанням його кодифікації, виявленню негативних чинників та пошуку адекватного рішення завдань щодо розробки та наповнення розділів Кодексу про оборону України.

Система законодавства у сфері оборони України у її структурному значенні загалом відповідає побудові системи законодавства у сфері оборони країн-членів НАТО, держав ЄС. Певні відмінності, насамперед змістового характеру, мають національні особливості, що не може бути перешкодою на шляху до євроатлантичної інтеграції. Проте наявні принципи і підходи підлягають узгодженню не лише у технічному, операційному (процедурному), адміністративному аспектах, але й у сутнісному, вимагають упровадження у правотворчість та правозастосування професіоналізму та загальноприйнятих демократичних принципів: верховенства права; деполітизації; децентралізації; підзвітності і прозорості; демократичного контролю; оптимізації структури; зміни підходу до фінансування сектору безпеки і оборони, ресурсного і кадрового забезпечення.

Кодекс про оборону України має на меті стати основним джерелом. Нормотворчий досвід провідних демократичних країн та унікальний практичний досвід України, набутий протягом військового протистояння з російською федерацією, кодифікація чинних норм у сфері оборони України дозволять ефективно регулювати широке коло питань, пов'язаних з підготовкою держави до оборони та безпосереднім її здійсненням.

Ключові слова: законодавство у сфері оборони, кодифікація, систематизація, Кодекс про оборону України.

THE STATE OF DEVELOPMENT OF UKRAINIAN DEFENSE LEGISLATION

UDC 340.13, 340.5

DOI <https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2024-8.06>

OLEKSANDR KRASNOKUTSKIY

*Candidate of Law,
Leading Researcher of the Scientific and Research Department
of Military and Legal Problems of the Scientific
and Research Department of the Problems of Resource Provision
in the Military Sphere, the Sphere of Defense and Military Construction
of the Center for Military and Strategic Studies
National Defense University, Ukraine
krasnokutskija8@gmail.com
ORCID: 0009-0001-9484-0742*

Abstract. The article is devoted to the analysis of the current state of Ukrainian defense legislation, specific issues of its codification, the identification of negative factors and the search for an adequate solution to the problems of developing and filling sections of the Defense Code of Ukraine.

The system of legislation in the field of defense of Ukraine in its structural meaning generally corresponds to the construction of the system of legislation in the field of defense of NATO member countries and EU states. Certain differences, primarily of a substantive nature, have national characteristics, which cannot be an obstacle on the way to Euro-Atlantic integration. However, the existing principles and approaches are subject to agreement not only in the technical, operational (procedural), administrative aspects, but also in the essential aspects, requiring the introduction of professionalism and generally accepted democratic principles into law-making and law enforcement: the rule of law; depoliticization; decentralization; accountability and transparency; democratic control; structure optimization; changing the approach to financing the security and defense sector, resource and personnel support.

The Defense Code of Ukraine aims to become the main source. The rule-making experience of the leading democratic countries and the unique practical experience of Ukraine, acquired during the military confrontation with the Russian Federation, the codification of the current norms in the field of defense of Ukraine will allow to effectively regulate a wide range of issues related to the preparation of the state for defense and its direct implementation.

Key words: defense legislation, codification, systematization, Code on Defense of Ukraine.

З набуттям Україною незалежності розвиток законодавства у сфері оборони відбувався з метою полегшення його практичного застосування і доступності, з урахуванням стратегічного курсу на зміцнення оборони України, відповідно до поточних завдань, поставлених реаліями сьогодення, але за відсутності чіткої концепції. Збільшення кількості нормативних актів, різних за структурою і колом регульованих питань, призвело до нашарувань, дублювання та подвійного тлумачення окремих положень, що спричиняє колізії, ускладнює реалізацію його норм. Відсутність системного підходу призвела до неналежної врегульованості правового поля оборони України, зумовила появу правових прогалин та неузгодженості у цьому сегменті суспільних відносин.

Водночас законодавчі акти у сфері оборони, прийняті до 2014 року, не дали ефективної відповіді на ситуацію, яка виникла в Україні. В умовах повномасштабного військового вторгнення російської федерації (далі – РФ), тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та окремих територій Харківської, Луганської, Донецької, Запорізької, Херсонської областей виникла необхідність у систематизації національного законодавства у сфері оборони України, його подальшого розвитку і вдосконалення.

Приведення українського законодавства у сфері оборони у відповідність до стандартів провідних демократичних країн, переосмислення окремих положень нормативно-правових актів, їх кодифікація актуальні з огляду на запит суспільства на більш ефективне регулювання правовідносин у сфері оборони України. Це завдання визначено Указом Президента від 8 листопада 2019 року № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» [1].

Узгодження системи нормативно-правового регулювання у сфері оборони України із загальними положеннями законодавства про національну безпеку [2], вдосконалення нормативно-правової бази у сфері оборони, створення ефективної системи керівництва силами оборони потребує аудиту наявного законодавства, з урахуванням досвіду держав – країн-членів НАТО і держав-членів ЄС: стосовно процедур оборонного планування, управління оборонними ресурсами, організації та ведення територіальної оборони, а також особливостей функціонування держави під час оголошення стану війни [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Геополітичні процеси сьогодення переповерхнені кризовими ситуаціями та загостренням військової напруженості. Україна безпосередньо опинилася у ситуації повномасштабної збройної агресії, яка, безсумнівно, вимагає максимальної готовності держави до спротиву та відсічі. Актуальною є теза про те, що динамічні зміни глобального характеру у сучасному світі, які призвели до ескалації турбулентності у системі міжнародної безпеки, вимагають переосмислення доктринальних засад інституту національної безпеки й оборони держави. Сучасні фахівці-оборонці солідарні щодо необхідності кодифікації та оновлення законодавства у військовій сфері, сфері оборони України з усвідомлення загроз від збройних конфліктів. Тому в аспекті описуваної ситуації для України нині надзвичайно актуально організувати належне і своєчасне формування і впровадження оновленого законодавства у воєнній сфері, сфері оборони України шляхом його кодифікування, що дасть змогу більш ефективному та своєчасному нарощуванню оборонного потенціалу України. З огляду на зазначене очевидним для нагального вирішення на найближчу перспективу є питання правового регулювання процесу організації своєчасної та скоординованої роботи з планування відносин у воєнній сфері, сфері оборони України.

За століття розвитку нормотворчості світове право накопичило не лише величезну кількість правових термінів, понять, систем, концептів, конструктів і категорій, але і практику систематизування та впорядкування цих норм права, зокрема, й у галузі правового буття війни. Можливо, не кожен з намірів розвитку законодавства був успішним і залишився поміченим в історії формування та розвитку законодавства та права у сфері оборони зокрема.

Варто зазначити, що масштабність і значимість для формування і розвитку права загалом – це роботи з організації і проведення кодифікації, рекодифікації і оновлення законодавства. Тому у процесі цих робіт важливо використовувати увесь спектр доступних прийомів запровадження змін у законодавстві та навіть правової матерії загалом. Кодифікація, інкорпорація, рекодифікація тощо актів законодавства, навіть упорядкування судової та адміністративної практики є відносно оперативним оновленням законодавчого матеріалу відповідно до вимог часу. Врешті, створення спеціалізованих нормативних баз для забезпечення уніфікованого розуміння та тлумачення правових понять, термінів, використаних у процесі систематизації, є логічним та зрозумілим. То ж не дивно, що кодифікаційний досвід відіграє, можна сказати, методологічну (важливішу) роль у процесі української нормотворчості. Так, Руслан Стефанчук, Перший заступник Голови Верховної Ради України, академік НАПрН України, зазначав: «Кодифікація законодавства є пріоритетним напрямом нормативно-правового регулювання в Україні та зарубіжних країнах різних правових систем. Як форма систематизації правових норм вона спрямована на посилення стабільності законодавства, ліквідацію прогалин і колізій, створення чіткої, заснованої на науковому підґрунті системи нормативних актів» [4]. Але й досі це не вплинуло повною мірою на розвиток саме оборонного законодавства України.

Насамперед шлях вирішення цієї проблеми можна черпнути з Римського права. Як відомо, правова система римського права є базою для законодавчих кодексів більшості країн Європи.

Так, у праці «Римське право в середньовічній Європі» Пол Виноградов зазначав, що так звана «рецепція» римського права набула такої значущості в період з XI по XVIII століття. Цитуючи його слова, що «у всій історії не існує жодної важливішої та загадкової проблеми, ніж проблема, пов'язана з долею римського права після падіння Римської держави. Як це так, що система, сформована для задоволення певних умов, не лише пережила ці умови, але зберегла свою життєздатність навіть до сьогодні, коли політичне та соціальне оточення повністю змінено? Чому початківцям-юристам досі вважається необхідним читати посібники, складені для римських студентів, які жили понад 1500 років тому? Як так сталося, що німці замість того, щоб випрацювати свою правову систему відповідно до національних прецедентів та з вимогами власної країни, відірвалися від своєї історичної юриспруденції, підкорившись ярму минулих доктрин чужої імперії?» [5] Можна дійти висновку, що нормотворці сьогодення повинні черпати досвід середньовічних німців у кодифікації системи права.

Кодифікацію оборонного права визначають як систематизацію та удосконалення принципів і норм міжнародного права, які здійснюються шляхом вдалого формулювання змісту чинного законодавства, осмислення чинних і впровадження доопрацьованих норм з урахуванням потреб сьогодення та поглядів на майбутнє, з урахуванням міжнародної допомоги Україні.

Нині у міжнародному праві у сфері оборони повинні лідувати процеси кодифікації за двома напрямками:

- кодифікування основних принципів і норм, що є джерелом шляхів прийняття основоположних рішень у воєнній галузі і вирішальність для забезпечення безпеки держави, міжнародного співробітництва та раціонального здобуття й користування всіма доступними ресурсами;
- укладаються конвенції з питань оборони та партнерства.

Імплементативна практика міжнародно-правових норм з безпекових питань у національному законодавстві повинна позитивно вплинути на шляхи вдосконалення законодавства. Більшість країн цивілізованого світу вже є представниками низки міжнародних конвенцій та пов'язані юридичними зобов'язаннями щодо впровадження відповідних принципів і стандартів. Таким чином, законодавство країн НАТО не є єдиною можливістю для структуризації й для усунення прогалин у законодавствах проєвропейськи орієнтованих держав. Але застосування досвіду саме країн НАТО з питань кодифікації законодавства, на нашу думку, є найбільш зрозумілим з огляду на проєвропейське бачення майбутнього України. Для цього, крім іншого, необхідна комплексна політика в галузі оборони держави, вдосконалення інститутів оборони, системи моніторингу та забезпечення дотримання вимог законодавства,

а також розширення процесу співпраці між органами влади. Країни НАТО натеper –світові лідери у сфері міжнародного оборонного співробітництва. При цьому діяльність членів НАТО невід’ємно пов’язана з глобальними заходами у сфері безпеки, в тому числі проведеними під егідою ООН. Захист безпеки – це основоположний напрям діяльності блоку НАТО поряд з іншими міжнародно-гуманітарними напрямами. НАТО має значущу компетенцію в галузі оборони, в цій сфері видається значна кількість загальноєвропейських нормативних актів. Також керівництво НАТО має необхідні та дієві повноваження на здійснення міжнародного співробітництва у воєнній сфері та в галузі оборони.

У зв’язку із зазначеним протягом останніх трьох років уряд країни висловлювався у бік здійснення діяльності, спрямованої на зближення національного законодавства до законодавств країн Європейського Союзу. Однак сучасне законодавство країн ЄС у процесі свого розвитку та вдосконалення зазнало значних трансформацій, зокрема і систематизації у формі кодифікації. Формування сучасного законодавства про оборону європейські держави починали переважно з прийняття комплексних законів.

Так, Верховною Радою України на засіданні 20 березня було прийнято за основу урядовий проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо вдосконалення процедур управління оборонними ресурсами.

Аналізуючи текст пояснювальної записки законопроєкту, можна дійти висновку, що метою його розробки є впровадження досвіду держав-членів НАТО і держав-членів Європейського Союзу ресурсами для забезпечення оборони. Проєктом Закону передбачено застосування основоположного принципу єдності управління як основи ефективного управління оборонними ресурсами за досвідом держав-членів НАТО і держав-членів Європейського Союзу. Зокрема, вирізняються три напрями оновлення Закону України «Про оборону України», такими як:

- визначення принципів термінів, необхідних для повноти розуміння діяльності у сфері оборони;
- доповнення повноважень суб’єктів оборони;
- визначення мети управління оборони держави та основних принципів планування заходів з оборони.

Так, слід відзначити, що спроби українського нормотворця з удосконалення законодавства у секторі питань національної безпеки, оборони були не поодинокі.

Незважаючи на досвід використання стандартів НАТО, колізійні норми мають місце: Міністерство оборони України залишається органом військового управління, незважаючи на те, що Міністерство оборони України відповідно до цього ж закону має очолюватися цивільним міністром та цивільними заступниками міністра, а Міністр оборони України, як член Кабінету Міністрів, – цивільна особа і керівник органу виконавчої влади не може бути підпорядкований Президентові України як Верховному Головнокомандувачу Збройних сил України, як і не може здійснювати оперативне керівництво застосуванням Збройних сил України.

Також потребує уваги законопроєкт № 4210-д «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань національної безпеки і оборони щодо зміцнення демократичного цивільного контролю над Збройними силами України, удосконалення об’єднаного керівництва силами оборони держави та планування у сферах національної безпеки і оборони». Ще у 2020 році вищезазначений законопроєкт був поданий представниками Міністерства оборони. Текст редакції 2020 року складався з декількох абзаців і мав на меті влучне та локальне оновлення законодавства. Але документ успіху в ухваленні Верховною Радою України не мав.

У наступному році праця представників Міністерства оборони і членів парламентського комітету з питань нацбезпеки, оборони та розвідки у рамках цього документа не закінчилась, а навпаки, вона отримала вже спрямованість у розрізі питань:

- розподілу між Міністерством оборони України та Збройними силами України;
- оновлення законодавства України сектору безпеки та оборони, враховуючи досвід законодавств країн-членів НАТО.

Отримавши статус доопрацьований, завдяки робочій групі з представників Міністерства оборони, Апарату Головнокомандувача Збройних сил України, Генерального штабу, Ради національної безпеки та оборони України, було отримано оновлений проєкт закону, який передбачав системні зміни до Закону «Про національну безпеку» та інших законів у цій сфері.

16 лютого 2022 року законопроект № 4210-д був ухвалений у першому читанні. Важливо відзначити суперечливу норму, а саме щодо зміни підпорядкованості, підконтрольності і підзвітності Головнокомандувача Збройних сил України Міністру оборони України.

Відповідно до статті 118 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» членам профільного комітету дозволяється вносити поправки поза межами двох тижнів, призначених для корегування документа, а отже, термін подання поправок спливає. Тобто хоч законопроект № 4210-д, напевно, так і не буде ухвалений у цілому, така практика дає нам можливість ознайомитись з їхньою точкою зору з принципових питань.

Спроби нормотворців, які бажають впорядкування законодавчих норм, відповідності їх до умов воєнного часу, видаються доцільними. Втім з урахуванням настання воєнного стану, змін у політичному житті держави парадокс моменту тут є досить показним, оскільки насправді йшлося про оновлення законодавства. Не у кожному випадку зміни (систематизація) законодавства йдуть на краще (тим паче у разі воєнного стану), але у кожному випадку вони повинні бути своєчасними та відповідати на виклики часу, полягаючи в удосконаленні чи створенні кодифікованих актів, правових інститутів, доповненні законодавства тощо чи у їх «симбіозі».

Але наразі законодавцями України не здійснено спроби масштабного доопрацювання законодавства у сфері оборони, такого як Кодекс про оборону України із використанням міжнародного та власного досвіду, накопиченого у воєнній та оборонній галузі, хоч і стає очевидним, що оборона України потребує модернізації.

Висновок

Аналіз законодавчого забезпечення сектору оборони показав, що широке коло питань на сьогодні врегульовано законами України спеціального/міжгалузевого характеру, підзаконними нормативно-правовими актами. Їх систематизація, включення до Кодексу про оборону України містить певні ризики щодо збереження галузевого принципу, ієрархічності та сталості правової системи України.

REFERENCES

1. Decree of the President of Ukraine dated November 8, 2019. No. 837 “On urgent measures to carry out reforms and strengthen the state”.
2. Kotlyarenko, O. P. (2020). Development of legislation in the field of defense of Ukraine as a prerequisite for its codification. *Legal support of law enforcement activities in the sphere of defense of Ukraine: coll. materials int. science and practice conf.* Kyiv: NUOU, NAPrN. P. 68–72.
3. Concept of state policy to achieve goal 15.1. “A Ukrainian is more protected from military threats due to the new defense policy” of Program 78 of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Retrieved from: https://www.mil.gov.ua/content/other/konzepziya_15_1.pdf.
4. Newest landmarks of codification activity / General editorship of E. R. Bersheda; Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Lyudmila Publishing House, 2021. 411 p. Series “Bulletin of Monitoring the Legislation of Ukraine”. Issue 9.
5. Vinogradoff, P. (1961). *Roman Law in Medieval Europe*. 3rd Oxford. P. 11.
6. The Draft Law on Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on National Security and Defense Issues on Strengthening Democratic Civilian Control over the Armed Forces of Ukraine, Improving the Joint Leadership of the State Defense Forces, and Planning in the Fields of National Security and Defense. No. 4210 dated October 12, 2020. Retrieved from: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4304>.
7. Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine “On the Defense of Ukraine” regarding the improvement of defense resource management procedures. No. 8187 dated November 7, 2022. Retrieved from: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40787>.
8. Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
9. The Law of Ukraine “On the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine”. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Указ Президента України від 8 листопада 2019 року № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави».
2. Котляренко О. П. Розвиток законодавства у сфері оборони України як передумова його кодифікації. *Правове забезпечення правоохоронної діяльності у сфері оборони України* : зб. матеріалів міжн. наук.-практ. конф. Київ : НУОУ, НАПрН. 2020. С. 68–72.

3. Концепція державної політики по досягненню цілі 15.1. «Українець є більш захищеним від воєнних загроз через нову оборонну політику» Програми 78 діяльності Кабінету Міністрів України. URL: https://www.mil.gov.ua/content/other/konzeptiya_15_1.pdf.

4. Новітні орієнтири кодифікаційної діяльності / загальна редакція Є. Р. Бершеди ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ : Вид-во «Людмила», 2021. 411 с. *Серія «Бюлетень моніторингу законодавства України»*. Вип. 9.

5. Vinogradoff P. Roman Law in Medieval Europe. 3rd. Oxford. 1961. P. 11.

6. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань національної безпеки і оборони щодо зміцнення демократичного цивільного контролю над Збройними силами України, удосконалення об'єднаного керівництва силами оборони держави та планування у сферах національної безпеки і оборони. № 4210 від 12.10.2020 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4304>.

7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо удосконалення процедур управління оборонними ресурсами. № 8187 від 07.11.2022 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40787>.

8. Закон України «Про національну безпеку України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

9. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.