

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ОГЛЯД КОДИФІКАЦІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОБОРОНИ (2019–2021 РР.)

RETROSPECTIVE REVIEW OF THE CODIFICATION OF THE DEFENSE LAWS OF UKRAINE (2019–2021)

Руснак Ю.І., к.ю.н., заслужений юрист України,
заступник начальника центру – начальник науково-дослідного управління проблем ресурсного забезпечення
у воєнній сфері, сфері оборони та військового будівництва Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національний університет оборони України

Котляренко О.П., к.ю.н.,
заступник начальника кафедри військового права та правоохоронної діяльності
Інститут стратегічних комунікацій Національного університету оборони України

Топольницький В.В., к.ю.н.,
начальник науково-дослідного відділу військово-правових проблем
Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національний університет оборони України

Остапенко А.І., ад'юнкт
Національний університет оборони України

У статті висвітлено проблематику розвитку законодавства України у сфері оборони, його систематизації та гармонізації із законодавством країн-членів НАТО та Європейського Союзу. Встановлено, що беззаперечною умовою вчасної та ефективної організації заходів щодо відсічі агресії противника на всіх рівнях державного управління є система збалансованого, упорядкованого та сучасного законодавства.

Проведено ретроспективний аналіз процесу кодифікації законодавства України у сфері оборони, активна робота над якою розпочалася в контексті виконання завдання, визначеного Указом Президента України від 8 листопада 2019 року № 837.

В публікації описано основні етапи кодифікації законодавства у сфері оборони України (2019–2021 рр.), проведення якої започатковано Міністерством оборони України, від розробки “Концепції розвитку законодавства у сфері оборони України та його кодифікації” до підготовки орієнтовної структури проекту Кодексу про оборону України. Надано загальну характеристику концептуальних поглядів фахівців у галузі військового права на процес кодифікації законодавства у сфері оборони України.

Охарактеризовано основний зміст “Концепції розвитку законодавства у сфері оборони України та його кодифікації”, якою передбачено планомірну модернізацію нормативно-правових актів з питань оборони на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу та подальшу його кодифікацію. Доведено, що висвітлені у концепції проблеми законодавства у сфері оборони, з якими могла стикнутися держава у випадку ескалації триваючого з 2014 року російсько-українського збройного конфлікту та виникнення нових гібридних загроз, не втратили своєї актуальності і в умовах сьогодення. Описано загальні аспекти розробки орієнтовної структури проекту Кодексу про оборону України.

Обґрунтовано необхідність інституційної модернізації правотворчої діяльності в оборонній сфері та посиленні її наукового супроводження, враховуючи впровадження до національного законодавства новел щодо регламентації процесу підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією.

Ключові слова: законодавство у сфері оборони, військове законодавство, кодифікація, систематизація, упорядкування, гармонізація, сфера оборони, воєнна сфера, кодекс, правотворча діяльність.

The article highlights the issues of development of the defense laws of Ukraine, its systematization and harmonization with the laws of NATO and the European Union member states. It has been established that an indisputable condition for the timely and effective initiation of measures to repel enemy aggression at all levels of state administration is a system of balanced, orderly and modern laws.

A retrospective review of the process of codification of the defense laws of Ukraine has been carried out, active work on which began in the context of implementation of the task specified for in the Decree of the President of Ukraine dated November 8, 2019 No. 837.

The publication describes the main stages of codification of the defense laws of Ukraine (2019–2021), which was initiated by the Ministry of Defense of Ukraine, from the development of “Concept of development of the defense laws of Ukraine and its codification” to the preparation of the approximate structure of the draft Code on the Defense of Ukraine. A general description of the conceptual views of military law experts on the procedure of codification of the defense laws of Ukraine has been provided.

The main content of “Concept of development of the defense laws of Ukraine and its codification” is characterized, which provides for the orderly modernization of the defense laws and regulations in the short, medium and long term and its further codification. It has been proven that the issues highlighted in the concept of the defense law issues, which the state could face in the event of an escalation of the Russian-Ukrainian armed conflict that has been ongoing since 2014 and the emergence of new hybrid threats, have not lost their relevance even in today's circumstances. The general aspects of development of the approximate structure of the draft Code on the Defense of Ukraine have been described.

The need for institutional update of law-making activity in the field of defense and strengthening of its scientific support has been justified, taking into account the introduction of novels to the national laws related to the management of the process of preparing the laws and regulations, as well as supervising their implementation.

Key words: defense laws, military laws, codification, systematization, arrangement, harmonization, field of defense, military, code, law-making activity.

Широкомасштабне збройне вторгнення російської федерації на територію України стало справжнім випробуванням на життєздатність та дієвість законодавства у сфері оборони України. Умови реальної війни можна

порівняти із своєрідним природним експериментом, за яким можливо оцінити готовність держави до боротьби з ворогом не тільки на полі бою, але й у правовому полі. Систематизоване, збалансоване, сучасне, і, найголовніше,

прогностичне законодавство – запорука вчасної та ефективно організації заходів щодо відсічі агресії противника на всіх рівнях державного управління.

Інтерес наукової спільноти до питань розвитку законодавства України у сфері оборони особливо активно почав зростати з моменту розгортання окупаційних дій з боку російської федерації ще у 2014 році. Умови реальної небезпеки втратити суверенітет і територіальну цілісність сприяли однозначному та безповоротному вибору Україною євроатлантичного вектору для свого подальшого розвитку, у тому числі з питань національної безпеки й оборони.

Вітчизняні науковці у своїх роздумах щодо шляхів удосконалення військового законодавства нерідко акцентували увагу на необхідності його галузевої систематизації, зокрема способом кодифікації. Так, думку щодо необхідності застосування кодифікації як найбільш вдалого виду систематизації нормативно-правових актів в різні періоди поділяли П. Богуцький [1], В. Книш [2], В. Тютюнник, В. Горovenко [4], В. Коломієць, М. Зайцев, Р. Чунаков [3], хоча й висловлювали доволі розрізнені точки зору з приводу концептуальних засад її здійснення. Зокрема, погляди науковців на результати процесу кодифікації та вибір предмету правового регулювання дещо відрізнялися.

Так, П. Богуцький ще 2009 році у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому системі військового права, зазначав, що розробка єдиного нормативно-правового акта, який вміщуватиме усі правові норми стосовно Збройних Сил держави, є найбільш прогресивним кроком з точки зору систематизації юридичних джерел військового права, проте вважав його передчасним в умовах реформування Збройних Сил України. Прийняття такого нормативно-правового акта автор вважав можливим за умов чіткої визначеності усіх чинників, які впливають на будівництво та функціонування військових механізмів у державотворенні. Складовими частинами Військового кодексу, на думку автора, мають бути Статути Збройних Сил України, а також норми, які регулюють питання військової служби, соціального захисту військовослужбовців, військового господарства, матеріального, фінансового забезпечення військовослужбовців, міжнародного гуманітарного права тощо [1, с. 130, 135, 182].

Натомість, В. Книш [2] у 2015 році до шляхів кодифікації підходив з позиції упорядкування законодавства «Про захист Вітчизни та військову службу», та пропонував три можливі варіанти: 1) прийняття комплексного Закону України «Про захист Вітчизни та військову службу»; 2) прийняття Основ законодавства України про захист Вітчизни та військову службу; 3) розробку та прийняття Кодексу України про захист Вітчизни та військову службу. Автор вважав, що найдоцільнішим варіантом кодифікації законодавства у цій сфері є прийняття відповідного кодексу, назву якого необхідно сформулювати, керуючись нормами ст. 65 Конституції України (наприклад, «Кодекс України про захист Вітчизни та військову службу»). Саме така назва, на думку автора, відображає первинність обов'язку громадянина по захисту Вітчизни перед військовою службою, яка по суті вже є засобом реалізації цього обов'язку.

За пропозицією В. Книша «Кодекс України про захист Вітчизни та військову службу» мав би регулювати такі питання: 1) управління у галузі захисту Вітчизни та виконання військового обов'язку (визначати систему органів у цій сфері та їх повноваження); 2) правовий статус суб'єктів (систематизувати їх права і обов'язки); 3) гарантії правового і соціального захисту суб'єктів та членів їх сімей; 4) організацію допризовної підготовки; 5) приписки громадян України до призовних дільниць; 6) призов і прийняття на військову службу; 7) проходження військової служби; 8) військовий облік; 9) мобілізацію та демобілі-

зацію; 10) залучення військовослужбовців до здійснення антитерористичної операції; 11) проведення спеціальних військових навчань; 12) загальні засади організації та проведення оборонних та наступальних операцій; 13) фінансове і матеріальне забезпечення; 14) визначення кола суб'єктів контролю та нагляду у цій сфері, а також їх повноважень; 15) юридичну відповідальність у сфері захисту Вітчизни та виконання військового обов'язку; 16) міжнародне співробітництво.

Трохи згодом, у 2018 році, В. Горovenко та В. Тютюнник [3, с. 21] за результатами своїх досліджень щодо якості нормативно-правового регулювання сфери оборони рекомендували розпочати глибоку реформу законодавства у зазначеній сфері шляхом його кодифікації, спрямованої на систематизацію, уніфікацію, докорінну переробку, оновлення та гармонізацію із законодавством країн-членів НАТО. Результатом кодифікації, на думку вчених, мав би стати «Кодекс оборони України». До предмету регулювання кодексу пропонувалося включити такі питання: загальні основи оборони України; повноваження суб'єктів забезпечення оборони України; підготовка держави до оборони; сили оборони України; демократичний цивільний контроль над силами оборони; оборонне планування; основи мобілізаційної підготовки та мобілізації; воєнний стан, стан війни; використання сил оборони; територіальна оборона; цивільний захист в особливий період; участь України в міжнародних зусиллях із підтримання миру та безпеки, направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав і допуск на територію України підрозділів збройних сил інших держав; комплектування сил оборони; військовий обов'язок, військова та альтернативна (невійськова) служба; соціальний та правовий захист військовослужбовців, членів їхніх сімей та осіб, звільнених з військової служби; забезпечення законності і правопорядку в силах оборони; господарська діяльність Збройних Сил України; загальні засади діяльності оборонної промисловості України.

Далі у своїх роздумах пішли у 2021 році В. Коломієць, М. Зайцев і Р. Чунаков [4], які, проаналізувавши підходи до кодифікації своїх попередників, за основу для власних пропозицій обрали модель змістовного наповнення розділу 10 Кодексу законів США «Збройні Сили», де загалом увага приділена регулюванню діяльності окремих складових Збройних Сил України, а не організації оборони країни в цілому. Зокрема, основними елементами Розділу 10 є такі підрозділи: підрозділ А – Загальний військовий закон, що включає Єдиний кодекс військової юстиції; підрозділ В – Армія США; підрозділ С – Військово-морський флот і корпус морської піхоти; підрозділ D – Військово-повітряні сили та космічні сили; підрозділ E – Резервні компоненти [5]. Саме тому, на думку науковців, продуктом кодифікації має бути Військовий Кодекс України (не Кодекс оборони України), зміст якого варто присвятити регулюванню суспільних відносин щодо організації діяльності складових частин Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.

На підтвердження актуальності тогочасних поглядів науковців щодо необхідності упорядкування і модернізації національного оборонного законодавства стало видання Указу Президента України від 8 листопада 2019 року № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» [6], яким було визначено завдання Кабінету Міністрів України «вжити заходів щодо кодифікації законодавства у сфері оборони». За дорученням Прем'єр-міністра України [7] головним виконавцем завдання визначено Міністерство оборони України (співвиконавці Мін'юст, Мінфін, Мінекономіки), термін – 30 листопада 2020 року. Разом з тим, відповідно до доручення Міністра оборони України [8] виконання зазначеного Указу Президента було покладено на Наці-

ональний університет оборони України імені Івана Черняхівського.

На підготовчому етапі роботи над кодифікацією законодавства у сфері оборони України, з метою вироблення єдиного концептуального підходу до визначення основних засад її проведення, Національним університетом оборони України імені Івана Черняхівського було отримано рекомендаційні листи щодо актуальності порушеного питання від фахівців військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти юридичного спрямування та інших передових закладів вищої освіти України. З'ясовано, що більшості науковців вважають кодифікацію оборонного законодавства своєчасною, доцільною й затребуваною. Щоправда погляди науковців щодо обсягу нормативно-правових актів та змісту юридичних норм з питань оборони, які підлягають кодифікації, розділилися. Дехто пропонував систематизувати законодавчі акти, які стосуються лише загальних питань безпеки та оборони, у єдиний Кодекс оборони України. Інші вбачали необхідність в докорінному перегляді та упорядкуванні всіх нормативно-правових актів з питань оборони (Військовий кодекс України), включаючи регулювання питань військового обов'язку, військової служби, соціального захисту військовослужбовців, здійснення господарської діяльності у Збройних Силах України тощо [9].

Так, наприклад, фахівці Національної академії Національної гвардії України [10] одним з пріоритетних напрямів кодифікації нормативно-правових актів у сферах національної безпеки і оборони України вбачають впровадження актів кодифікації у розробку військових стандартів у секторі безпеки і оборони, сумісних із країнами-членами НАТО. В перспективі видання кодифікованих актів повинно перетворитися у важливу форму законотворчості. Процес кодифікації законодавства пропонується здійснювати шляхом прийняття законів з укрупнених блоків регулювання, поєднуючи при цьому галузеву і комплексну кодифікації.

Разом з тим, науковці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого [11] зауважили, що кодифікація всіх чинних законодавчих актів України в сфері військового права є неможливою через розрізненість предмету правового регулювання. Компромісом вони вважають кодифікацію лише тих законів, які мають загальне спрямування в оборонній сфері, а саме законів України: «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про національну безпеку України», «Про Ряду національної безпеки і оборони України», «Про Державний кордон України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про військовий обов'язок і військову службу». Водночас, фахівці пропонують два альтернативні напрями проведення кодифікації: 1) розробку єдиного кодифікованого акту – Оборонного (Військового) кодексу України; 2) систематизацію, удосконалення і подальший розвиток спеціального галузевого законодавства України за окремими функціональними сегментами сфери оборони. Оборонний (Військовий) кодекс України, на думку науковців, може врегулювати такі питання: загальні інституційні аспекти сфери оборони; військовий обов'язок і військову службу, її альтернативи, правовий статус військовослужбовців; статuti військової служби, військову дисципліну; матеріально-організаційне забезпечення сфери оборони; міжнародне співробітництво у сфері оборони.

Водночас, спеціалісти Національного інституту стратегічних досліджень [12] наполягають на докорінній переробці діючого законодавства у сфері оборони, критичній переоцінці його чинних правових норм, а також перегляді не лише законодавчих, але й інших відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Вони наголошують, що в основу правового регулювання майбутнього кодексу має лягти сутність та межі таких понять як «оборона» та «сфера оборони». Науковці пропонують застосовувати

метод кодифікації-реформи до систематизації законодавства у сфері оборони, результатом якої має бути Кодекс про оборону України. Узагальнений закон має бути розроблений з урахуванням відповідних принципів і стандартів НАТО та Європейського Союзу.

Вчені Національного університету «Одеська юридична академія» [13] також підтримали ідею щодо проведення кодифікації законодавства у сфері оборони України та зауважили на необхідності удосконалення таких аспектів регулювання сфери оборони України: а) питань функціонування держави під час дії особливих правових режимів; б) визначення правового статусу органів державної влади та військового управління, їхніх посадових осіб, забезпечення їхньої узгодженої взаємодії у системі управління та військового керівництва силами оборони; в) удосконалення процедур оборонного планування з урахуванням принципів та підходів держав-членів НАТО та Європейського Союзу.

В контексті нашого предмету дослідження слухними є пропозиції науковців Національної академії Служби безпеки України [14] щодо доцільності кодифікації законодавства, пов'язаного із встановленням правового статусу суб'єктів сфери оборони, визначенням їх проросуб'єктності у сфері оборони, компетенцій, функцій, взаємодії. Предметом майбутнього Кодексу про оборону України, на думку вчених, має бути саме управління сферою оборони.

Всі ці рекомендації були прийняті до уваги та частково враховані науковцями Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського при розробці концептуального підходу до проведення кодифікації законодавства у сфері оборони України.

Переходячи до опису наступного етапу роботи з кодифікації, важливо відзначити, що однією з перешкод для швидкої та оптимальної організації роботи з виконання поставленого Президентом України завдання була відсутність нормативної регламентації алгоритму здійснення кодифікації національного законодавства. Саме тому, спираючись на загально-теоретичні постулати систематизації законодавства та усвідомлюючи масштабність поставленого завдання і його фундаментальне значення для правової системи України в цілому, науковцями Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського було прийнято рішення розпочати процес кодифікації з формування наукової основи для її здійснення, розробки так званого документа юридичного планування «Концепції розвитку законодавства у сфері оборони України та його кодифікації» (далі – Концепція) [15], яка передбачала планомірну модернізацію нормативно-правових актів з питань оборони на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу та подальшу його кодифікацію.

Варто зауважити, що схожу думку щодо необхідності прийняття програмного документу розвитку законодавства у сфері оборони (відповідної Програми удосконалення правового регулювання діяльності Збройних Сил, інших військових формувань), який має передувати розробці кодифікованого закону, висловлював П. Богуцький, обумовлюючи необхідність вирішення таких важливих питань потребою значного ресурсу в часі та зусиллях науковців не лише військового, але й юридичного профілю [1, с. 182].

На початковому етапі роботи з кодифікації планувалося, що Концепція буде схвалена Кабінетом Міністрів України у формі розпорядження. Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України [16] (в редакції, яка діяла на час підготовки Концепції, у 2020 році) розпорядження Уряду видавалися з питань схвалення: а) концепції реалізації державної політики у відповідній сфері; б) концепції державної цільової програми; в) концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо. Отже, за задумом розробників та за

погодженням з Міністерством оборони України Концепція розглядалася як документ реалізації державної політики у сфері оборони (воєнно-правової політики), так званий документ юридичного планування.

Концепція у формі проекту розпорядження була спрямована на реалізацію цілі 16. 2 («Ефективні Збройні Сили») Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471 [17]. Для реалізації визначеної цілі Програмою передбачалося, зокрема, розроблення проектів законів, необхідних для завершення трансформації системи командування і контролю відповідно до євроатлантичних стандартів, перехід на структуру об'єднаних штабів; оптимізацію структури Міноборони та Генерального штабу Збройних Сил з метою уникнення дублювання функцій; розроблення нових військових статутів відповідно до принципів і стандартів НАТО; розроблення проекту закону про військову поліцію.

Варто зауважити, що хоча Концепція була розроблена ще у 2020 році, але у багатьох аспектах вона носила прогностичний характер: у ній дуже чітко висвітлено проблематику законодавства у сфері оборони, з якою могла стикнутися держава у випадку можливої ескалації російсько-українського конфлікту та виникнення нових гібридних загроз. Науковцями зроблено слушне та доленосне припущення, що основною метою подальших «гібридних» війн будуть дії нижче порогу реагування, а ключові цілі противника досягатимуться ще до того, як буде розгорнуто ефективний захист. Тому, передбачаючи майбутнє, розробники Концепції акцентували увагу на тому, що на тодішньому етапі розвитку законодавства України у сфері оборони найбільш актуальним завданням було створення гнучкої, несуперечливої, спрямованої у майбутнє системи правових координат, здатної здійснювати випереджувальні кроки задля ефективного та своєчасного впровадження нормативних приписів в діяльність складових сектору безпеки і оборони держави. Очевидно, що такі застереження були вдалим як на той час, так і не втратили своєї актуальності на сьогоднішній день.

Так, в Концепції виділено основні проблеми, які потребували вирішення:

- неузгодженість законодавчих актів з питань національної безпеки і оборони, наявність протиріч і прогалин;
- надмірність обсягів та неактуальність окремих положень законодавчих актів у сфері оборони;
- наявність в положеннях законодавчих актів значної кількості декларативних та/або відсильних (бланкетних) норм, що ускладнює їх реалізацію;
- передбачення в законодавчих актах у сфері оборони широких меж розсуду уповноваженим органам під час ухвалення рішень;
- дублювання повноважень багатьох органів, в зв'язку з чим іноді важко зрозуміти, хто є уповноваженим органом щодо конкретного питання;
- відсутність Закону України «Про нормативно-правові акти України», який повинен визначити основоположні принципи і підходи до законотворчої діяльності, визначити методологію систематизації нормативно-правових актів;
- відсутність загальнодержавної системи правового моніторингу законодавчих актів;
- відсутність у системі Міністерства оборони України підрозділу (установи), відповідального за здійснення наукового та експертно-аналітичного супроводу нормотворчої діяльності Міністерства оборони України.

Ця Концепція відображала наявність суспільно значущої проблеми, яка потребувала правового врегулювання, і включала в себе загальний задум та першочергові завдання щодо її вирішення.

До короткострокових завдань належали: розроблення та прийняття законодавчих актів, спрямованих на вдоско-

налення законодавства з метою впорядкування суспільних відносин у сфері оборони України; створення в установленому порядку в системі Міністерства оборони України підрозділу (установи) наукового та експертно-аналітичного супроводу нормотворчої діяльності Міністерства оборони України. Виконання середньострокових завдань передбачало завершення формування якісно нової, ефективною, стабільною та пристосованою до адаптування системи законодавчого регулювання у сфері оборони, гармонізацію вітчизняного законодавства із законодавством держав-членів НАТО у сферах безпеки та оборони. В довгостроковій перспективі завершальним завданням була підготовка і прийняття Кодексу про оборону України.

Відповідно, основним завданням на першому етапі роботи було розроблення і прийняття законодавчих актів щодо вдосконалення правових засад діяльності Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, зокрема, розроблення в новій редакції Законів України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про військовий обов'язок і військову службу», інших законодавчих актів у сфері оборони, а також створення в системі Міністерства оборони України Центру військово-правових досліджень, удосконалення та розвитку законодавства у сфері оборони України.

Серед наданих пропозицій варто окремо відзначити розробку нових законопроектів: «Про розроблення та виробництво озброєння, військової і спеціальної техніки», «Про оборонно-промисловий комплекс», «Про військово-технічне співробітництво України з іноземними державами», «Про особливі правові режими у сфері забезпечення національної безпеки і оборони держави».

Основним завданням на другому етапі було запровадження системи правового моніторингу ефективності застосування законодавчих актів у сфері оборони. Завданням третього етапу передбачалося підготовка Кодексу про оборону України.

Вирішальним чинником для проведення кодифікації законодавства розробники вважали нормативно-правове визначення (удосконалення) структури нових галузей законодавства України. До того ж зауважували, що передумовою для проведення кодифікації законодавства у сфері оборони повинна стати загальнодержавна Концепція кодифікації національного законодавства, а також методологія систематизації нормативно-правових актів.

В процесі зовнішнього погодження Концепції з відповідними органами державної влади, обраний Міністерством оборони України підхід щодо розробки Концепції як документа «планувального спрямування» (щодо розвитку державної політики у відповідній сфері) не був підтриманий Секретаріатом Кабінету Міністрів України [18], Міністерством юстиції України [19] та Міністерством фінансів України [20]. На думку представників зазначених відомств, кінцевим продуктом кодифікації мав бути саме кодекс (кодифікований закон), відповідно результатом роботи з «вжиття заходів щодо кодифікації» могло би бути розпорядження Кабінету Міністрів України не про схвалення концепції розвитку законодавства у сфері оборони України, а безпосередньо про схвалення концепції відповідного кодексу (на кшталт розпорядження «Про схвалення Концепції проекту Кодексу про оборону України»), або відповідний законопроект (наприклад, проект Кодексу про оборону України).

З урахуванням висловлених зауважень виконавцями завдання з кодифікації було розроблено проект орієнтовної структури майбутнього Кодексу про оборону України, який далі Міністерство оборони України направило на розгляд до Офісу Президента України [21] та Кабінету Міністрів України [22].

Орієнтовна структура Кодексу про оборону України складалася з 5 розділів та 16 глав:

Розділ I «Загальна частина» присвячений загальним положенням (Глава 1).

Розділ II «Основи підготовки і організації оборони» містив такі глави: Глава 2. «Підготовка держави до оборони»; Глава 3. «Планування оборони держави»; Глава 4. «Повноваження органів державної влади у сфері оборони»; Глава 5. «Функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, обов'язки посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони»; Глава 6. «Завдання Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями у сфері оборони»; Глава 7. «Оборонне планування»; Глава 8. «Демократичний цивільний контроль над силами оборони».

Розділ III «Збройний захист територіальної цілісності України» складався з: Глави 9. «Порядок використання та застосування Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань»; Глави 10. «Стан війни. Воєнний час. Воєнний стан. Мобілізація»; Глави 11. «Територіальна оборона. Цивільний захист»; Глави 12. «Порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права»; Глави 13. «Відбудовний період після закінчення воєнних дій».

Розділ IV «Забезпечення обороноздатності держави» містив три глави: Главу 14. «Фінансове забезпечення оборони держави»; Главу 15. «Міжнародне оборонне співробітництво»; Главу 16. «Забезпечення законності, правопорядку і військової дисципліни у сфері оборони».

Розділ V «Прикінцеві та перехідні положення».

Остаточна переорієнтація роботи з розробки згаданої Концепції на розробку проекту кодифікованого закону з питань оборони (Кодексу про оборону України) відбулася після внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України (21.04.2021). Так, з переліку питань, щодо яких видаються розпорядження, були виключені схвалення «концепцій» (реалізації державної політики у відповідній сфері, державної цільової програми та закону тощо), тепер до повноважень Уряду належать повноваження лише щодо схвалення «програмного документа Кабінету Міністрів, документа з питань планування діяльності Кабінету Міністрів, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо». При цьому до програмних документів Кабінету Міністрів відносяться тільки програма діяльності Кабінету Міністрів, стратегії розвитку відповідних сфер, державні цільові програми, інші документи програмного характеру, вимоги щодо розроблення та виконання яких визначено законами України або указами Президента України. Окрім того, постановою Уряду від 29 грудня 2021 року Регламент доповнено нормою, яка чітко зазначає, що концепції державної політики розробляються лише у випадку, якщо їх розроблення безпосередньо передбачено законами України або указами Президента України, у тому числі про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України [16].

На жаль, із початком повномасштабного вторгнення військ російської федерації на територію України робота над кодифікацією законодавства у сфері оборони України тимчасово призупинилася. Той період характеризується стихійним нормотворенням фактично в режимі нон-стоп. Прогалини законодавства, які стали перешкодою для швидкого реагування у кризовій ситуації, потрібно було

врегулювати негайно, часто за спрощеною процедурою. Отже, всі сили, ресурси та правотворчий потенціал держави у той час були спрямовані на вирішення нагальних питань, спрямованих на завершення війни та здобуття перемоги, тому строк виконання завдання з кодифікації законодавства у сфері оборони України за клопотання Міністерства оборони України (за підтримки Уряду) було відтерміновано Офісом Президента України [23] до 1 січня 2025 року.

У цьому зв'язку важливо відзначити, що створена науковцями Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського «Концепція розвитку законодавства у сфері оборони України та його кодифікації» хоч і не віднайшла свого практичного втілення, але стала гідною спробою прогнозування подальшого розвитку законодавства у сфері оборони. Спираючись на досвід триваючого збройного конфлікту та висловлення перестороги щодо його ймовірного загострення, при цьому застосовуючи системний підхід, розробники Концепції ще на той час акцентували увагу на необхідності інституційної модернізації правотворчої діяльності в оборонній сфері та посиленні її наукового супроводження.

У цьому контексті вважаємо цілком слушно думку фахівчині у галузі права та правотворчої діяльності Н. Кузнецової, яка наголошує на беззаперечній значущості розробок наукових концепцій розвитку законодавства як активів законодавчого прогнозування, у яких на теоретико-правовій основі здійснюватиметься системне передбачення розвитку законодавства, його галузей, сфер і напрямів. Вона відзначає, що такий фундаментальний підхід до формування як законодавчої моделі галузі законодавства, так і наукового обґрунтування її складових, сприятиме підвищенню якості нормативно-правових актів, що входять до складу законодавства [24, с. 51].

Усе це свідчить про те, що завдання з розробки кодифікованого нормативно-правового акта є об'ємним, складним і потребує максимально професійного та комплексного підходу під час його виконання, що обумовлюється необхідністю визначення методологічних засад кодифікації законодавства у сфері оборони. Робота з підготовки проекту Кодексу про оборону України безперечно має здійснюватися на загальнодержавному рівні шляхом створення міжвідомчих робочих груп із залученням кращих фахівців з числа представників складових сил оборони, науковців у галузі військового права та спеціалістів у сфері правотворчої діяльності.

Варто підсумувати, що безумовна необхідність у комплексному удосконаленні законодавчих актів у сфері оборони, формуванні якісно нової, ефективної, стабільної та спроможної до подальшої адаптації системи законодавчого регулювання у сфері оборони, існувала як п'ять років назад, так і зараз не втрачає своєї актуальності.

Не зважаючи на початок повномасштабної збройної агресії російської федерації, робота над кодифікацією законодавства у сфері оборони України продовжується. Науковці та провідні фахівці у сфері оборони вимушені працювати у непростих, часто мінливих умовах, для того щоб створити абсолютно новий, сучасний, перспективний кодифікований закон з оборонних питань, в якому має бути враховано як досвід триваючої війни, результати стрімкої новелізації національного законодавства та його правозастосування, так і вимоги процесів інтеграції у європейський правовий простір та адаптації законодавства України до міжнародних стандартів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Богуцький П. П. Військове право у системі права України : дис.... к-та юр. наук : 12. 00. 01. Одеса, 2009. 217 с.
2. Книш В. Основні напрями кодифікації законодавства України про захист вітчизни та військову службу. 2015. Вип. 39. С. 14–21.
3. Тютюнник В. П., Горovenko В. К. *Законодавство у сфері оборони України: стан, проблеми та шляхи реформування*. Наука і оборона. 2018. № 1. С. 18–22.
4. Коломієць В. М., Зайцев М. М., Чунаков Р. В. Перспективи кодифікації військового законодавства України у реаліях сьогодення. Європейські перспективи. 2021. № 4. С. 34–42.

5. United States Code. URL: <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title10&edition=prelim> (дата звернення: 02.04.2024).
6. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави : Указ Президента України від 08.11.2019 р. № 837. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019> (дата звернення: 26.03.2024).
7. Доручення Прем'єр-міністра України до Указу Президента України від 8 листопада 2019 р. № 837 Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави від 18.11.2019 р. № 40306/2/1-19.
8. Доручення Міністра оборони України до Плану підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів у Міністерстві оборони України на 2020 рік від 13.12.2019 р. № 19538/з.
9. Котляренко О., Чухрай І., Остапенко А. Концептуальні питання кодифікації законодавства у сфері оборони України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 7. С. 40–44.
10. Лист Національної академії Національної гвардії України до Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського від 17.04.2020 р. № 84/2-708.
11. Лист Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого до Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського від 27.05.2020 р. № 127-01-556.
12. Лист Національного інституту стратегічних досліджень до Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського від 15.04.2020 р. № 293/371.
13. Лист Національного університету "Одеська юридична академія" до Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського від 16.04.2020 р. № 433-3.
14. Лист Національної академії Служби безпеки України до Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського від 11.07.2022 р. № 29/1519/ві.
15. Лист Міністерства оборони України до Кабінету Міністрів України від 25.11.2020 № 220/7130.
16. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.03.2024).
17. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 471. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.03.2024).
18. Лист Секретаріату Кабінету Міністрів України до Міністерства оборони України від 01.02.2021 № 48206/2/1-20.
19. Лист Міністерства юстиції України до Міністерства оборони України від 13.10.2020 № 5895-11.2.1-20.
20. Лист Міністерства фінансів України до Міністерства оборони України від 23.09.2020 № 10010-36-5/29257.
21. Лист Міністерства оборони України до Офісу Президента України від 28.01.2021 № 220/599.
22. Лист Міністерства оборони України до Кабінету Міністрів України від 27.01.2021 № 220/559.
23. Лист Офісу Президента України до Кабінету Міністрів України від 09.05.2022 р. № 02-01/342.
24. Кузнецова Н. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *Право України*. 2021. № 12. С. 42–53.