

УДК 342.9:355.02:340.138

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.68>

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Остапенко А.І.,

*ад'юнкта кафедри військового права та правоохоронної діяльності**Національного університету оборони України*

ORCID: 0000-0002-3545-3283

Остапенко А.І. Сучасні підходи до систематизації законодавства у сфері оборони України.

У статті досліджено особливості законодавства у сфері оборони України як об'єкта систематизації, визначено проблематику визначення предмету правового регулювання оборонного законодавства як основи для його систематизації та обґрунтовано найбільш оптимальні підходи до її здійснення.

Автором встановлено, що законодавство у сфері оборони України як основний правовий інструмент реалізації держаної політики у сфері оборони являє собою розгалужену та об'ємну систему нормативно-правових актів різної юридичної сили, яка має міжгалузевий комплексний характер. Визначено, що такий обсяг нормативно-правового матеріалу з питань оборони вимагає постійного правового контролю за станом його реалізації, удосконалення та комплексної систематизації.

Визначено, що однією з перешкод для здійснення систематизації нормативно-правових актів у сфері оборони є відсутність чіткого законодавчого визначення змісту та обсягу видів державної політики, на реалізацію яких спрямована дія оборонного законодавства України. Проведено аналіз законодавства і встановлено низку невідповідностей в застосуванні юридичних конструкцій: "сфери національної безпеки і оборони", "воєнна сфера", "сфери оборони і військового будівництва".

В статті автор приходить до висновку, що вибір способу систематизації законодавства у сфері оборони визначається обранням об'єктом систематизації, тобто кількістю і видом нормативно-правових актів з врахуванням необхідності внесення змін до змісту їхніх правових норм. Встановлено, що закони можуть бути кодифіковані, при цьому найбільш оптимальними вбачаються варіанти міжгалузевої кодифікації за інститутом (субінститутом) законодавства. Консолідація визнається перспективним способом систематизації підзаконних нормативно-правових актів з питань оборони. Найбільш затребуваним способом систематизації, який допомагає упорядкувати чинний нормативний матеріал та полегшити процес його пошуку та використання, є інкорпорація. Вона може бути застосована як до законів, так і до підзаконних нормативно-правових актів, а також до чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ключові слова: систематизація законодавства, кодифікація, сфера оборони, воєнна політика, оборонна політика, оборонне законодавство, законодавство про оборону, нормативно-правові акти, військове законодавство, збройна агресія, Міністерство оборони України.

Ostapenko A.I. Modern approaches to systematization of legislation in the defense sector of Ukraine.

The article examines the peculiarities of Ukrainian defence legislation as an object of systematisation, identifies the problems of defining the subject of legal regulation of defence legislation as a basis for its systematisation, and substantiates the most optimal approaches to its implementation.

The author establishes that Ukrainian defence legislation, as the main legal instrument for implementing state policy in the field of defence, is a complex and extensive system of normative and legal acts of varying legal force, which is interdisciplinary in nature. It has been determined that such a volume of regulatory and legal material on defence issues requires constant legal control over the state of its implementation, improvement and comprehensive systematisation.

It has been determined that one of the obstacles to the systematisation of regulatory and legal acts in the field of defence is the lack of a clear legislative definition of the content and scope of the types of state policy that Ukrainian defence legislation is aimed at implementing. An analysis of the legislation has been carried out and a number of inconsistencies have been identified in the application of the legal constructs of 'spheres of national security and defence', 'military sphere' and 'spheres of defence and military construction'.

In the article, the author concludes that the choice of method for systematising legislation in the field of defence is determined by the chosen object of systematisation, i.e. the number and type

of normative legal acts, taking into account the need to amend the content of their legal norms. It has been established that laws can be codified, with the most optimal options being inter-sectoral codification by legislative institution (sub-institution). Consolidation is recognised as a promising method of systematising subordinate regulatory legal acts on defence issues. The most popular method of systematisation, which helps to organise existing regulatory material and facilitate the process of searching for and using it, is incorporation. It can be applied to laws, subordinate regulatory legal acts, and existing international treaties, the binding nature of which has been approved by the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: systematisation of legislation, codification, defence sphere, military policy, defence policy, defence legislation, legislation on defence, regulatory and legal acts, military legislation, armed aggression, Ministry of Defence of Ukraine.

Постановка проблеми. Стрімка динаміка розвитку нормативно-правового регулювання сфери оборони України, спричинена ескалацією загроз у безпековому середовищі та інтенсивною “воєнною правотворчістю”, призвела до значного збільшення обсягу нормативного масиву та його розгалуженню у законодавчому полі. Ця розпорошеність норм права порушує системну цілісність законодавства у сфері оборони. Таким чином, хоча об’єктивна потреба у комплексній систематизації оборонного законодавства є очевидною, самі ж чинники його зростання та фрагментації ускладнюють цей процес. Це підтверджує нагальну актуальність розробки та впровадження оптимальних способів систематизації, враховуючи існуючу безпекову ситуацію та обмеженість ресурсів. Серед основних перешкод для практичного здійснення систематизації законодавства у сфері оборони України є розуміння обсягу його предмету правового регулювання, що безпосередньо ґрунтується на правових межах сфери оборони як об’єкта державного управління.

Мета дослідження: дослідити особливості предмету правового регулювання законодавства у сфері оборони України як основи для його систематизації, обґрунтувати оптимальні способи його систематизації.

Стан опрацювання проблематики. Загальним питанням необхідності удосконалення оборонного законодавства України в цілому присвячували свої наукові праці багато науковців, серед яких: П.П. Богуцький, І.М. Коропатнік, О.П. Котляренко, О.В. Кривенко, М.В. Лошицький, С.М. Мельник, В.Й. Пашинський, Ю.І. Руснак, В.В. Сокурєнко, В.В. Топольницький, В.В. Шульгін та інші експерти у галузі військового права та права національної безпеки. Дотично до проблематики систематизації військового законодавства в межах своїх наукових досліджень зверталися, зокрема: Р.В. Алієв, Р. Калюжний, П.П. Богуцький, М.М. Прохоренко, В.В. Шульгін та ін. Кодифікації оборонного законодавства присвячено праці П.П. Богуцького, В.К. Горовенка, М.М. Зайцева, О.П. Котляренка, А.В. Олійника, М.М. Прохоренка, Ю.І. Руснака, В.В. Топольницького, В.П. Тютюнника та ін. Згаданими науковцями було зроблено значний внесок у розвиток предмету військового права та створено науково обґрунтовану основу для подальшого удосконалення правового регулювання оборони України. Однак, дослідження законодавства у сфері оборони України як об’єкта систематизації вищезазначеними авторами не проводилося.

Виклад основного матеріалу. Оборона як підсистема та головний структурний елемент системи національної безпеки є багатогранним комплексним державно-правовим явищем, яке перебуває в системі складних суспільних відносин, зав’язків і залежностей із сукупністю інших суспільних явищ і процесів та пронизує майже всі сфери життя суспільства [1, с. 22]. З точки зору державної політики оборона є засобом досягнення стратегічних цілей діяльності держави, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності.

Реалізація оборонної політики передбачає здійснення суб’єктами забезпечення оборони визначених законом заходів у політичній, правовій, економічній, соціальній, воєнній, науковій, науково-технічній, інформаційній та інших сферах суспільного життя для підготовки до збройного захисту держави, та її захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. З метою здійснення цих заходів суб’єкти повинні бути наділені певним рівнем правосуб’єктності та володіти арсеналом інструментів для їх здійснення. Правовою основою для діяльності суб’єктів забезпечення оборони України та головним із правових засобів реалізації державної політики у сфері оборони є збалансована та структурована система ефективних нормативно-правових актів, тобто законодавства у сфері оборони України. Водночас, на сьогоднішній день сфера оборони держави регулюється більш ніж 13,5 тисячами правових актів різної юридичної сили, що породжує необхідність їх систематизації.

В контексті Закону України “Про правотворчу діяльність” [2] систему законодавства у сфері оборони України складають Конституція України, чинні міжнародні договори, закони (кодекси, первинні закони, закони про внесення змін, закони про затвердження або схвалення), підзаконні нормативно-правові акти, що місять норми права.

Законодавство у сфері оборони безпосередньо направлено на ефективну реалізацію державної оборонної політики. Однак, такі терміни як “державна оборонна політика” чи “державна політика у сфері оборони” відсутні в чинному законодавстві, що дещо ускладнює процес визначення обсягу предмета правового регулювання законодавства у сфері оборони України як основи для його подальшої систематизації. З огляду на зазначене, виникає необхідність розглянути формально визначені різновиди державної політики, на реалізацію яких працює оборонне законодавство України.

Першою суперечністю, яка привертає увагу, є неоднозначне розуміння розмежування сфер національної безпеки і оборони, що пов'язано з неоднаковим їх вживанням у текстах нормативно-правових актів. Так, Конституція України закріплює лексичну конструкцію “сфери національної безпеки і оборони” у множині, що уже дає підстави для розмежування цих сфер, незважаючи на їх діалектичну єдність.

Основними законами, що визначають засади та принципи державної політики у сферах національної безпеки і оборони є Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” (ст. 6) [3] та Закон України “Про національну безпеку України” (ст. 3) [4]. Водночас зауважимо, що в першому законі вони розуміються як одна *“сфера національної безпеки і оборони”*, а в другому як дві сфери, що підтверджується формулюванням: *“державна політика у сферах національної безпеки і оборони”*. Третій різновид поєднання цих сфер визначено у ст. 2 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [5], яка визначає повноваження уряду також в єдиній сфері – *“сфері національної безпеки та обороноздатності”*.

Закон України “Про національну безпеку України” визначає, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, безпеки критичної інфраструктури, кібербезпеки України та на інші її напрями.

Закон України “Про оборону України” визначає Міністерство оборони України (далі – Міноборони) як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони (ч. 1 ст. 10) (однак самого визначення терміну “державна політика у сфері оборони” чи його деталізації закон не містить), що не відповідає аналогічній нормі у Законі України “Про національну безпеку України” (в якому ч. 1 ст. 15 визначає, що Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує *державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період*). Норми частини другої статті 10 деталізують це завдання у формі участі Міноборони у формуванні та реалізації *державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва*, підготовці проєктів законодавчих та інших нормативних актів у сфері оборони, забезпеченні їх виконання у Збройних Силах України. Разом з тим, закон визначає, що підготовка до оборони включає формування та реалізацію воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та військово-промислової політики держави.

Схожі норми містяться у Положенні про Міноборони, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 [6]. Міноборони визначається як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує *державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період*.

Стратегія воєнної безпеки України 2021 року [7] року визначає шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів *державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва*. Водночас, Стратегічний оборонний бюлетень України 2021 року [8] визначає основні напрями реалізації воєнної політики, яка визначається як ключова складова державної політики у сферах національної безпеки і оборони, що спрямовується на забезпечення воєнної безпеки України. Реалізація воєнної політики України повинна здійснюватися шляхом виконання комплексу завдань та заходів із планування та організації оборони держави, досягнення стратегічних цілей розвитку сил оборони тощо. Виникає запитання: чи можна чітко розмежувати ці всі сфери? Вочевидь, ні. Всі вони спрямовані на досягнення єдиної глобальної мети, досягнення воєнної безпеки.

Зазначене свідчить, що неоднозначне нормативне закріплення стосується не лише розуміння “сфер національної безпеки і оборони”, але й деталізації державної політики, яку формує і реалізує Міноборони як головний центральний орган виконавчої влади, що продемонстровано в таких нормативних приписах:

з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва (Закон України “Про національну безпеку України”, Стратегія воєнної безпеки України 2021 року);

з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва (Закон України “Про оборону України”);

з питань національної безпеки у *воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва* (Положення про Міноборони).

Зазначене свідчить, що прослідковується тавтологія (дублювання) понять, оскільки сфера оборони не може вміщати іншу (вужчу) сферу оборони. Таке розмежування позбавлене жодного сенсу та не сприяє правовій визначеності. Окрім того, неоднозначним є вживання словосполучень “воєнна сфера”, “сфера оборони” і “сфера військового будівництва” як різних сфер державної політики або об’єднання їх в різних комбінаціях. Попри все це, за логікою вони всі стосуються забезпечення воєнної безпеки, а їх розподіл не має подальшого використання та деталізації у положеннях законодавства, що вказує на відсутність необхідності їх виокремлення.

Принагідно зазначимо, що окрім забезпечення формування та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення формування та реалізації державної промислової політики, державної військово-промислової політики, державної політики у сфері оборонно-промислового комплексу, в авіабудівній галузі, державної політики у сфері космічної діяльності. Таке розмежування викликає ще більше питань щодо доцільності поділу всіх цих політик на окремі сфери. Зокрема, державна військово-промислова політика, державна політика у сфері оборонно-промислового комплексу хоч і є окремими напрямками державної політики, але у той же час є складовими елементами державної політики у сфері оборони. Окрім того, воєнна політика, військова кадрова політика, військово-технічна політика у сфері оборони визначаються як складові державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. Разом з тим, відповідно до змісту Положення про Міноборони, Міноборони в межах своїх повноважень, бере участь у формуванні та/або реалізації ще цілої низки державних політик.

Варто зауважити, що юридична конструкція “державна політика у сфері оборони” використовується в тексті Положення про Міноборони лише один раз (пп. 2 пункту 10), де визначаються повноваження Міністра оборони України щодо її формування.

В цьому ж контексті варто акцентувати увагу на науковій дискусії, яка виникла на основі розрізненості поглядів на зміст та обсяг понять “воєнна політика” та “державна політика у сфері оборони”. Деякі науковці не відділяють воєнну політику від оборонної політики, вважаючи їх тотожними поняттями [9, с. 28], однак інші [10, с. 154] воєнну політику визначають як частину державної оборонної політики (або державної політики у сфері оборони). Так, В.В. Сокурєнко, досліджуючи питання розмежування цих понять аргументує так: “оборона України ґрунтується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок Воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони, водночас як суб’єктами воєнної політики є суб’єкти забезпечення національної безпеки держави щодо запобігання воєнним конфліктам, організації та здійснення військового будівництва і підготовки Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, Державної спеціальної служби транспорту України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, тобто військових формувань та органів спеціального призначення” [11, с. 12]. В той же час, автором ще 2016 році запропоновано здійснити розмежування стратегій реформування національної безпеки України та національної оборони України шляхом прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акта – “Концепції розвитку сфери національної оборони України”. Зміст цього документа мав би містити такі питання: завдання, функції та принципи розвитку сфери оборони; організація військово-політичного та адміністративного керівництва в сфері оборони; взаємодія Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, Управління державної охорони України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій; контроль та нагляд у сфері оборони; фінансове, матеріально-технічне, кадрове забезпечення сфери оборони [11, с. 14-15]. Такі пропозиції та підхід щодо розмежування питань безпеки та оборони, на наш погляд, є доречними та обґрунтованими, спрямованими на нормативне закріплення принципових засад організації оборони та удосконалення питань керівництва та управління у сфері оборони, взаємодії її суб’єктів, в залежності від змін воєнно-політичної обстановки.

На сьогоднішній день в Стратегії воєнної безпеки України 2021 року воєнна безпека частково ототожнюється із всеохоплюючою обороною, хоча ці два поняття є різними за своєю суттю та

співвідносяться як мета (воєнна безпека) та засіб (всеохоплююча оборона). Варто відзначити, що, наприклад, в США [12] та Грузії [13] стратегії національної оборони приймаються як окремий документ. Стратегія національної оборони Грузії: визначає стратегічне бачення, напрями, цілі, принципи, завдання та засоби організації національної оборони; здійснює огляд та оцінку загроз, ризиків і викликів у сфері оборони; визначає залученість суспільства до системи оборони країни.

На прикладі Кодексу про оборону Грузії від 21 вересня 2023 року відмічено низку позитивних моментів законодавчого регулювання:

1) чітке термінологічне визначення понять: "система національної оборони", "організація оборони", "національний спротив", "національна стійкість", "вид Сил Оборони", "управління", "державна оборона", "тотальна оборона", "політика державної оборони" (компонент політики національної безпеки, що передбачає діяльність, яка здійснюється для забезпечення захисту державних інтересів Грузії, зокрема, прогнозування, виявлення, ідентифікацію, оцінку, запобігання та припинення загроз, ризиків і викликів у сфері оборони в країні та за її межами);

2) до функцій цивільного офісу Міністерства оборони Грузії належить, зокрема, формування та реалізація політики у сфері оборони, підготовка законодавства у сфері оборони тощо.

Отже, на відміну від видової нормативно закріпленої в Положенні про Міноборони України розрізненості політик, положення Кодексу про оборону Грузії відрізняються чіткістю та уніфікованістю цього питання. В Кодексі мова йде лише про політику національної оборони як складову політики національної безпеки. Разом з тим, привертає увагу відсутність характеристики загроз та захисту такими лексемами як "воєнні", "збройний" тощо, що чітко вказує на присутність військового компоненту. Ми вважаємо такий підхід правильним з точки зору сучасних загроз та розуміння поняття "оборони" як всеохоплюючої, тотальної, яке за своїм змістом давно вийшло за межі "збройного захисту", адже сучасні війни торкаються і кіберпростору, а захист суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості держави може здійснюватися не тільки за допомогою зброї.

Зазначене обумовлює необхідність докорінного перегляду існуючих дефініцій, визначених у Законах України "Про оборону України" та "Про національну безпеку України", на предмет їх часткової застарілості. Окрім цього, з метою уніфікації розуміння обсягу різних державних політик, обов'язок щодо формування та реалізації яких покладено на Міноборони України, доцільно запровадити єдине поняття "державна політика у сфері оборони" і надати їй законодавче визначення (у Законі України "Про оборону України"), а перелік інших політик, які є її складовими, доречно визначити на рівні Положення про Міноборони. Такий розподіл може стати підґрунтям для визначення предмету правового регулювання законодавства у сфері оборони України, його класифікації та подальшої систематизації.

За предметним критерієм (за сукупністю однорідних відносин) сфера оборони є дуже об'ємною і розгалуженою, характерною ознакою якої є велика кількість координаційних зав'язків між різними нормативно-правовими актами однакової або різної юридичної сили. За обсягом предмета правового регулювання за загальним правилом систематизація може відбуватися на рівні галузі законодавства, а також міжгалузева, інституційна або субінституційна систематизації.

Серед основних напрямів правового регулювання (за інститутами та субінститутами законодавства), умовно, можна виділити такі:

1) засади формування та реалізації воєнної (оборонної) політики; організація та забезпечення оборони, управління обороною, сили оборони (застосування Збройних Сил України та інших військових формувань у мирний час і особливий період); військовий обов'язок, питання мобілізації (деобілізації); воєнний стан; національний спротив;

2) організація і функціонування Збройних Сил України та їх всебічне забезпечення, господарська діяльність та оборонні закупівлі;

3) військова служба, правовий статус військовослужбовців, соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей;

4) служба військ, правопорядок у Збройних Силах України, забезпечення законності та дисципліни;

5) міжнародне співробітництво у сфері оборони;

6) контроль за дотриманням законодавства у сфері оборони та юридична відповідальність за його порушення.

Ведучи мову про систематизацію оборонного законодавства України, варто визнати, що найбільш досконалою його формою є кодифікація. Якщо розглядати кодифікацію з точки зору отримання продукту, а саме "кодексу" в його класичному розумінні, тобто закону, створеного шляхом систематизації норм права, що містить лише загальні засади комплексного регулювання однорідної сфери суспільних відносин (ст. 11 Закону України "Про правотворчу діяльність"), кодифікації законодавства у сфері оборони України можуть підлягати лише закони та норми законів. Однак,

кодифікація як різновид нормотворчої техніки [14] може бути застосована для систематизації окремих норм як законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актів, що пов'язані спільним предметом правового регулювання.

В теорії права виділяють такі види кодифікації: загальну, під якою розуміють прийняття серії кодифікаційних актів з усіх основних галузей законодавства; галузеву, яка охоплює законодавство певної галузі; спеціальну (комплексну), що передбачає видання нормативно-правових актів, які регулюють той чи інший інститут [15, с. 22]. О.Ф. Скакун спеціальну (внутрішньогалузеву) кодифікацію відмежовує від міжгалузевої (комплексної). Перша передбачає об'єднання правових норм у межах підгалузі права або одного чи декількох інститутів, друга об'єднує норми не за конкретними галузями права, а за предметом регулювання значної (комплексної) сфери суспільних відносин у галузі державної діяльності, галузі господарства або соціально-культурного будівництва, тобто передбачає об'єднання норм різних інститутів, галузей і підгалузей права в єдиному нормативно-правовому акті [16, с. 383]. Отже, об'єкт кодифікації, а саме той нормативний масив, який підлягає обробці та узагальненню, визначає вибір її виду.

Враховуючи відправні засади кодифікації, які базуються на принципах системності нормотворчих робіт, соціальної й економічної обґрунтованості законодавчих актів, повноти нормативно-правового регулювання суспільних відносин, стабільності законодавства [17, с. 35], повна (загальна) кодифікація законодавства у сфері оборони України не вбачається найбільш оптимальним варіантом його систематизації з огляду на такі причини:

- комплексний характер норм права, що регулюють відносини у сфері оборони (розгалуженість норм права по нормативно-правовим актам, що є частиною різних галузей законодавства);

- значний масив нормативного матеріалу (велика кількість норм права та їх розпорошеність по системі національного законодавства);

- нестабільний характер законодавства, що спричинено мінливою воєнно-політичною обстановкою держави та вимагає ситуативного внесення змін до нормативно-правових актів;

- відсутність виваженої позиції щодо вибору концепції кодифікації (що стосується об'єму нормативного матеріалу, який необхідно кодифікувати, та шляхів її здійснення (об'єднання чинних нормативно-правових актів без зміни їх змісту в укрупнений акт з подальшим скасуванням цих актів або об'єднання чинних нормативно-правових актів з елементами оновлення з урахуванням практики функціонування держави в умовах дії правового режиму воєнного стану).

Не зважаючи на недостатню аргументованість ідеї кодифікації всього нормативного матеріалу, що регулює суспільні відносини у сфері оборони України, в один єдиний укрупнений акт, застосування саме кодифікації як основного способу удосконалення оборонного законодавства все ж таки підтверджується низкою нормативних та керівних документів, а також публічних заяв представників політичного керівництва України, а саме:

Указом Президента від 8 листопада 2019 року № 837 "Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави" [18], – завдання щодо вжиття заходів щодо кодифікації законодавства у сфері оборони України;

Стратегією залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року (наказ Міноборони від 29.12.2024 № 862/нм [19]) – завдання щодо розробки нормативно-правового акта вищої юридичної сили (Кодексу військової служби), який поєднає в собі питання правового регулювання відносин між державою і громадянами України стосовно виконання ними конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, визначення загальних засад проходження військової служби в Україні; військового обліку та підготовки до військової служби, направлення для проходження базової військової служби; залучення на військову службу; проходження військової служби та служби у військовому резерві виконання військового обов'язку в запасі, правового і соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей, а також військово-зобов'язаних (резервістів);

заявою голови Верховної Ради Руслана Стефанчука під час VIII Міжнародного ветеранського форуму "Україна. Ветерани. Безпека" – щодо необхідності розробки і прийняття Кодексу законів про Захисників та Захисниць України, який має визначити обов'язки держави у сфері ветеранської політики [20].

Зазначене дає підстави припускати, що, враховуючи мультиплікативність, комплексність та динамічність законодавства у сфері оборони України за сучасних умов функціонування держави в умовах правового режиму воєнного стану та за наявних ресурсів, найбільш оптимальною для застосування вбачається саме міжгалузева кодифікація нормативно-правових актів за предметом правового регулювання в межах інституту (субінституту) законодавства. Фахівці наголошують, що саме міжгалузева кодифікація на сьогодні є перспективним напрямом розвитку національного законодавства, що дозволяє одночасно гармонізувати норми національного законодавства з поло-

женнями актів ЄС, що сприятиме євроінтеграції та усуненню правових колізій на національному, європейському та міжнародному рівнях [21, с. 221].

Проект Кодексу про Захисників і Захисниць державності та незалежності України є прикладом первинної кодифікації або так званої рекодифікації первинного загального Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", що спрямований на систематизацію законодавства у сфері ветеранської політики шляхом кодифікації розрізнених нормативно-правових актів, усунення колізій і дублювань з метою забезпечення єдності правового регулювання та ефективності реалізації державної політики щодо ветеранів та членів їх сімей. Акт розроблений з метою визначення основних правових, економічних, соціальних та організаційних засад державної ветеранської політики та встановлення єдиної системи державної підтримки осіб, на яких розповсюджується його дія [22]. "Кодекс" у назві закону в цьому випадку вказує на загальний та комплексний характер його норм. Такий акт є яскравим прикладом міжгалузевої кодифікації управлінського інституту законодавства, яка базуються саме на необхідності систематизації правового регулювання сфери державного управління та є інструментом реалізації державної ветеранської політики. Привертає увагу, що глава 1 "Положення про основи, принципи, завдання ветеранської політики, категорії осіб та загальні гарантії" визначає основні засади державної ветеранської політики, а саме: окреслює відносини, що регулюються кодексом, закріплює дефініції основних понять, визначає принципи та завдання державної ветеранської політики, категорії ветеранів та їхні гарантії.

Враховуючи, що на рівні держави, указом Президента України від 8 листопада 2019 року № 837 "Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави", визначено необхідність здійснення саме кодифікації законодавства у сфері оборони України, орієнтовним продуктом її проведення може стати Кодекс про оборону України. З огляду на те, що завдання має неконкретизований характер, то визначення обсягу кодифікації покладається на виконавців цього завдання, зокрема, на Міноборони. Враховуючи широку розгалуженість напрямів оборонного законодавства, що з-поміж загальних завдань забезпечення оборони держави, включає і питання функціонування військових формувань, і правового статусу та соціального захисту військовослужбовців, а також інші питання, найбільш оптимальним способом виконання завдання вбачається проведення кодифікації шляхом об'єднання законодавчих актів та норм права, що регулюють загальні засади оборони України та управління у цій сфері.

Відповідно, пропонується здійснити міжгалузеву кодифікацію (за інститутом законодавства), яка охоплюється певною сферою державного управління, у нашому випадку – сферою оборони. Змістовною основою проекту Кодексу про оборону України можуть стати норми чинних законів України, які виконують роль системоутворюючого законодавства у сфері оборони, та за умови прийняття кодексу підлягають скасуванню, а саме закони України: "Про оборону України", "Про Збройні Сили України", "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію", "Про військовий обов'язок і військову службу", "Про правовий режим воєнного стану", "Про основи національного спротиву", "Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України", "Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав". Разом з тим, за аналогією з проектом Кодексу законів про Захисників і Захисниць державності і незалежності України, а також враховуючи приклад Кодексу про оборону Грузії, в Кодексі про оборону України доцільно включити норми, що визначатимуть дефініцію, основні принципи, завдання та види державної політики у сфері оборони.

За таким же прикладом міжгалузевої кодифікації за субінститутом законодавства можна розглянути можливість об'єднання законів України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", "Про Військового омбудсмена" в Кодекс соціального захисту військовослужбовців, членів їх сімей та осіб, звільнених з військової служби. За схожим підходом до кодифікації наразі науковцями вивчається питання щодо розробки Кодексу України про військову службу [23].

З огляду на те, що кодифікація може здійснюватися лише щодо законів України, питання систематизації оборонного законодавства вона вирішує лише частково, створюючи своєрідний каркас для подальшого формування системи законодавства. Однак, більшу частину оборонного законодавства України становлять підзаконні нормативно-правові акти. З метою зменшення їх кількості та оптимізації використання найбільш доцільним вбачається застосування консолідації як способу систематизації. Почати роботу необхідно з попереднього проведення інвентаризації та ревізії законодавства, що дозволить визначити акти, споріднені за предметом правового регулювання, та оцінити їх щодо можливості об'єднання в один узагальнений нормативний документ без суттєвої зміни їх змісту.

Дієвим інструментом для загального упорядкування чинних нормативно-правових актів з питань оборони різної юридичної сили є інкорпорація, яку доцільно оформлювати у відповідні електронні

бази даних за допомогою сучасних інформаційних технологій. Почати таку інкорпорацію варто з перегляду та оновлення класифікації напрямів оборонного законодавства України, які на сьогодні закріплені у Класифікаторі галузей законодавства [24] та визначені у рубриці “Законодавство про оборону” (розділ “Юридична кваліфікація”) на сайті Верховної Ради України. На базі предметного розмежування законодавства у сфері оборони України з метою систематизації, зручності пошуку і використання нормативного матеріалу можуть створюватися інші інформаційні системи офіційного (наприклад, відомчого) та неофіційного характеру.

Висновки. Зазначене свідчить, що система законодавства у сфері оборони України складається з великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, має міжгалузевий комплексний характер та виконує роль правового засобу реалізації держаної політики у сфері оборони. Великий обсяг правового матеріалу з оборонних питань вимагає постійного моніторингу результатів його реалізації, удосконалення та систематизації. Вибір способу систематизації законодавства у сфері оборони обумовлюється обраним об’єктом систематизації, тобто обсягом і видом нормативно-правових актів та ступенем впливу на зміст їхніх правових норм, а саме: закони потребують кодифікації; підзаконні нормативно-правові акти можуть підлягати консолідації; інкорпорація може бути застосована як до законів, так і до підзаконних нормативно-правових актів, а також до чинних міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. Комплексна систематизація законодавства у сфері оборони України має бути чітко спланованим процесом, проведеним на основі попередньої інвентаризації та ревізії нормативно-правових актів з урахуванням практики їх реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пашинський В.Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони України: теорія і практика: автореф. дис. ... д-ра. юр. наук : 12.00.07 Київ, 2020. 40 с.
2. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 10.11.2025).
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 10.11.2025).
4. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 10.11.2025).
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18?find=1&text=%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD#w1_18 (дата звернення: 10.11.2025).
6. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF?find=1&text=%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80#w1_1 (дата звернення: 11.11.2025).
7. 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 р. № 121. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text> (дата звернення: 11.11.2025).
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”. Указ Президента України від 17.09.2021 р. № 473/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#n2> (дата звернення: 11.11.2025).
9. Свєшніков С.В., Бочарніков В.П. Воєнна політика: сутність і проблеми формування й реалізації. *Наука і оборона*. 2018. № 1. С. 23–28. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2018-2-1-23-28>.
10. Горник В.Г. Євмешкіна О.Л. Особливості формування та реалізації воєнної політики як складової оборонної політики України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2023. Том 34 (73) № 1. С. 150–155. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.1/27>.
11. Сокурєнко В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 40 с.
12. National Defense Strategy / U. S. Department of Defense : An official website of the United States Government. URL: <https://www.defense.gov/National-Defense-Strategy> (дата звернення: 12.11.2025).
13. Law of Georgia on the Defence of Georgia, 21.09.2023. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/28330?publication=21> (дата звернення: 12.11.2025).
14. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види: монографія. Х.: Право, 2012. 192 с.

15. Рогач О.Я., Бисага Ю.М. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: монографія. Ужгород: Ліра, 2005. 124 с.
16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. Харків: Еспада, 2006. 776 с.
17. Гетьман Є.А. Принципи кодифікації законодавства України. *Вісник Харківського ун-ту внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 30–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2008_41_7.
18. 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: 13.11.2025).
19. Про затвердження Стратегії залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 року: Наказ Міністерства оборони України від 02.09.2024 № 16/320-сл. URL: <https://mod.gov.ua/diyalnist/normativno-pravova-baza/politika-zaluchennya-rozvitku-ta-utrimannya-lyudskogo-kapitalu-v-silah-oboroni> (дата звернення: 13.11.2025).
20. Кодекс ветеранів закріпить обов'язки держави у ветеранській політиці – Стефанчук. *Судово-юридична газета* (електронне видання). URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/339225-kodeks-veteranov-zakrepiť-obyazannosti-gosudarstva-v-veteranskoy-politike-stefanchuk> (дата звернення: 13.11.2025).
21. Олійник А.В. Кодифікація законодавства: порівняльно-правове дослідження: дис. ... д-ра філософії (081). Харків, 2025. 258 с.
22. Проект Кодексу законів про захисників і захисниць державності та незалежності України. URL: https://mva.gov.ua/media/1/1._%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_1.pdf (дата звернення: 13.11.2025).
23. Руснак Ю.І. Трансформація нормативно-правової бази України в контексті врегулювання питань проходження військової служби. *Актуальні питання в сучасній науці*. 2025. № 6 (36). С. 1547–1566. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-6\(36\)-1547-1566](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-6(36)-1547-1566). URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/issue/view/365/467>.
24. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України: Наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 р. № 43/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04 (дата звернення: 10.11.2025).