

УДК 340.13, 340.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.6>

## СТРУКТУРНО-ЗМІСТОВНІ ОСОБЛИВОСТІ КОДИФІКОВАНИХ АКТИВ У СФЕРІ ОБОРОНИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

**Руснак Ю.І.,**

кандидат юридичних наук,  
заступник начальника центру –  
начальник науково-дослідного управління  
проблем ресурсного забезпечення у війсьній сфері,  
сфері оборони та військового будівництва  
центру воєнно-стратегічних досліджень  
Національного університету оборони України  
імені Івана Черняхівського,  
Заслужений юрист України,  
ORCID ID: 0000-0002-1418-5793

**Топольницький В.В.,**

кандидат юридичних наук,  
начальник науково-дослідного відділу  
військово-правових проблем  
центру воєнно-стратегічних досліджень  
Національного університету оборони України  
імені Івана Черняхівського  
ORCID ID: 0000-0001-5573-4149

**Остапенко А.І.,**

ад'юнкт Національного університету оборони України  
імені Івана Черняхівського  
ORCID ID: 0000-0002-3545-3283

**Руснак Ю.І., Топольницький В.В., Остапенко А.І. Структурно-змістовні особливості кодифікованих актів у сфері оборони зарубіжних країн.**

Статтю присвячено дослідженню концептуальних питань систематизації законодавства у сфері оборони шляхом його кодифікації. З'ясовано, що саме кодифікація визнається найвищим рівнем та найдосконалішим видом систематизації законодавства, в результаті якої велика кількість розрізнених нормативно-правових актів замінюється одним єдиним, зведеним, оновленим кодифікованим нормативно-правовим актом.

Актуальність проблеми аргументовано наявністю державного завдання, визначеного Указом Президента України від 8 листопада 2019 року № 837 "Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави" щодо необхідності здійснення заходів щодо кодифікації законодавства у сфері оборони.

З метою здійснення повного та ґрунтовного дослідження проведено порівняльно-правовий аналіз кодифікованих законодавчих актів у сфері оборони п'яти провідних демократичних країн світу: Австралії, Канади, Польщі, США, Франції. Особливу увагу приділено структурам оборон-

них кодексів, вивченню наповнення їх основних складових елементів та здійсненню порівняння цих складових, з метою виявлення схожих предметів регулювання, а також визначення відмінностей.

В ході дослідження з'ясовано, що кодекси оборони зарубіжних країн мають дуже різноманітні структури, а також регулюють доволі широке коло питань, як загальних, так і специфічних (для кожної країни). В основу всіх кодексів покладені базові аспекти, на яких формується оборонна політика будь-якої держави, а отже, за логікою можуть стати основою і для побудови структури оборонного кодексу України.

Як підсумок зазначено, що результатом комплексної та якісної систематизації законодавства у сфері оборони може стати Кодекс про оборону України – унікальний, інноваційний та реформаторський акт, який об'єднає у собі всі питання, пов'язані з підготовкою держави до оборони та безпосереднім її здійсненням.

**Ключові слова:** законодавство про оборону, військове законодавство, кодифікація, систематизація, США, Австралія, Канада, Франція, Польща.

**Rusnak Y.I., Topolnitskiy V.V., Ostapenko A.I. Structural and substantive features of defense codes of foreign countries.**

The article is intended for the study of the issue of systematization of the laws in the field of defense through its codification. It was found that codification is recognized as the highest level and the most perfect type of systematization of the laws, as a result of which a large number of separate legal acts are replaced by one single, consolidated, updated codified legal act.

The relevance of the problem is substantiated by the presence of a state task defined by the Decree of the President of Ukraine dated November 8, 2019 No. 837 «On urgent measures to carry out reforms and strengthen the state», regarding the need to implement measures to codify the laws in the field of defense.

In order to carry out a complete and thorough study, a comparative and legal review of codified legislative acts in the field of defense of five leading democratic countries of the world: Australia, Canada, Poland, the USA, and France was carried out. Special attention is paid to the structures of defense codes, to the study of the content of their main constituent elements and to the comparison of these constituents, with the aim of identifying similar subjects of regulation, as well as identifying differences.

In the course of the study, it was found that the defense codes of foreign countries have very diverse structures, and also regulate a fairly wide range of issues, both general and specific (for each country). All codes are based on the basic aspects on which the defense policy of every state is formed, and therefore, logically, they can become the basis for building the structure of the defense code of Ukraine.

As a conclusion, it is stated that the result of a complex and high-quality systematization of the laws in the field of defense can be the Defense Code of Ukraine - a unique, innovative and reforming act that will unite all issues related to the preparation of the state for defense and its direct implementation.

**Key words:** defense laws, military laws, codification, systematization, the USA, Australia, Canada, France, Poland.

**Постановка проблеми.** В умовах сучасної воєнно-політичної обстановки в Україні законодавству у сфері оборони досі не притаманні такі ознаки як системність, узгодженість та стійкість. Проблема розпорошеності по законодавству блоку нормативного регулювання сферою оборони досягає критичного рівня, чим обумовлюється необхідність здійснення заходів з упорядкування законодавчих актів з питань оборони та приведення їх у єдину узгоджену систему.

Однією з форм удосконалення та упорядкування законодавства є його систематизація, що

здійснюється шляхом подолання суперечностей між нормами права, скасування чи зміни старих нормативно-правових актів, або заміни новими відповідно до потреб життя суспільства. Мета, з якою вона здійснюється – це підвищення ефективності правореалізації. До форм систематизації традиційно відносять облік, інкорпорацію, консолідацію та кодифікацію.

На рівні держави, указом Президента України від 8 листопада 2019 року № 837 “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави” [1], саме кодифікацію визнано пріоритетним способом систематизації законодавства у сфері оборони України, а Міністерству оборони України доручено завдання вжити відповідних заходів. Найдосконалішим результатом процесу кодифікації може стати Кодекс про оборону України – єдиний зведений нормативно-правовий акт у сфері оборони України. Робота над його розробкою наразі вже триває у Міністерстві оборони України, до участі залучені фахівці Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України та провідні науковці вищих військових навчальних закладів.

Завдання з розробки кодифікованого нормативно-правового акту є об’ємним, складним і потребує максимально професійного та комплексного підходу під час його виконання, що обумовлюється необхідністю визначення предмету, принципів і методології кодифікації законодавства у сфері оборони.

Саме з метою визначення предмету правового регулювання, яким буде охоплюватися майбутній кодекс оборони України, актуальності набуває здійснення порівняльно-правового аналізу кодифікованих актів законодавства у сфері оборони зарубіжних країн на предмет особливостей їх структурної побудови та змістовного наповнення.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Дослідженню певних аспектів якості та ефективності законодавства у сфері оборони, його реалізації та систематизації присвятили свої наукові праці П. Богущкий, В. Горовенко, М. Зайцев, І. Коропатнік, О. Котляренко, В. Пашинський, В. Тютюнник, Ф. Саганюк, В. Шульгін, та ін. Однак, незважаючи на значний науковий доробок із досліджуваної проблематики, комплексне дослідження з кодифікації законодавства у сфері оборони в сучасній правовій науці досі не проведено.

**Метою статті є** здійснення порівняльно-правового аналізу структурних і змістовних особливостей кодифікованих актів законодавства у сфері оборони зарубіжних країн.

**Виклад основного матеріалу.** В юридичній науці зазвичай виділяють такі види систематизації законодавства як облік, інкорпорацію, консолідацію і кодифікацію [2, 3, 4, 5]. Але саме кодифікація визнається найвищим рівнем та найдосконалішим видом систематизації законодавства. Адже,

у процесі кодифікації відбувається як якісна переробка діючих юридичних норм, так і створення нових. Велика кількість розрізаних нормативно-правових актів замінюється єдиним, зведеним, оновленим кодифікованим нормативно-правовим актом.

Гетьман Є.А. зазначає, що саме кодифікація вносить істотні зміни у правове регулювання суспільних відносин, тому виступає певною реформою відповідних суспільних відносин [2, с. 32]. Кодифікація, на думку Борщевського І.В., являє собою специфічну форму впорядкування нормативно-правових актів, яка має змішаний характер, адже, з одного боку, поєднує ознаки правотворчості, а з іншого - систематизації [3, с. 18], основною метою якої є прийняття кодифікаційного акту, спрямованого відповідно і на форму, і на зміст законодавства [4, с. 37].

Кодифікація, як вид систематизації, повинна містити певний системоутворюючий критерій, який має відповідати завданням та меті кодифікації. Тобто, як зазначає Сайнецький О.П., якщо завданням є підготовка певного кодифікованого нормативно-правового акта, то таким критерієм має бути галузь права, яка повинна забезпечувати комплексне нормативне регулювання певної сфери суспільних відносин [5, с. 22].

Саме незавершеність процесу формування військового права як галузі, відсутність чіткого визначення предмету її правового регулювання, існування протиріч у співвідношенні понять «військове законодавство» та «законодавство у сфері оборони» [6] створюють певні перешкоди для визначення предмету правового регулювання, того системоутворюючого критерію, який стане основою Кодексу про оборону України.

Варто відзначити, що процес кодифікації, відповідно до теорії права, доцільно здійснювати тільки щодо тих норм права, які пройшли випробування часом та виправдали себе, тобто які є стабільними і набули фундаментальних ознак. Натомість, з початком повномасштабної агресії наша держава зіткнулася з масивом проблемних питань, які не врегульовано жодним нормативно-правовим актом і наразі потребують первинної розробки, наприклад, питання щодо правового врегулювання питань військової допомоги, відбудовного періоду тощо. Що робити з такими нормами, включати їх до кодифікованого акту чи ні, наразі є дискусійним питанням серед науковців і практиків.

З огляду на те, що визначення предмету правового регулювання є відправною точкою у процесі кодифікації законодавства, особливої доцільності набуло здійснення порівняльно-правового аналізу кодифікованих актів законодавства у сфері оборони зарубіжних країн.

Привертає увагу, що в цілому у світі не прослідковується загальна тенденція щодо створення

кодексів оборони у їх класичному розумінні сучасної юридичної науки. З огляду на це, для дослідження було обрано ті країни, де на сьогодні існують узагальнені, комплексні (консолідовані або кодифіковані) акти з питань оборони (далі — кодекси оборони/оборонні кодекси), а саме: Австралію, Канаду, Польщу, США, Францію. Водночас, під час проведення порівняльно-правового аналізу особливу увагу приділено структурам кодексів оборони, вивченню наповнення їх основних складових елементів та здійсненню порівняння цих складових, з метою виявлення схожих предметів регулювання, а також визначення відмінностей.

Закон про оборону Австралійської Співдружності [7] отримав королівський дозвіл 22 жовтня 1903 року та був створений для військово-морської та військової оборони Австралії. Згодом до цього Закону вносилися зміни: він доповнювався законами, які регулюють порядок призову на військову службу, а також до нього включили Закон про військово-морську оборону 1910 року та Закон про військово-повітряні сили 1923 року. На сьогодні Закон про оборону Австралійської Співдружності складається з 24 частин, 359 розділів та 1 додатку, а також регулює діяльність Австралійських сил оборони, зокрема питання адміністрування сил оборони, проходження служби, у тому числі у резерві, має окрему частину, присвячену проходженню служби курсантами, встановлює особливі повноваження для генерал-губернатора (голови виконавчої влади Австралійського союзу), унормовує питання вирішення спорів і притягнення до відповідальності за правопорушення та ін.

В Канаді Закон про національну оборону [8] був прийнятий у 1985 році та регулярно переглядається. Цей закон регулює питання створення та функціонування Міністерства національної оборони, визначає функції Міністра оборони, окреслює питання, пов'язані з функціонуванням та управлінням збройними силами Канади. Окрема частина Закону присвячена дисциплінарним правопорушенням та фактично є дисциплінарним кодексом, окремим розділом якого врегульовано діяльність військової поліції, а також в ньому міститься розділ «Різні положення загального застосування». Частина VI Закону регулює діяльність збройних сил Канади в межах допомоги цивільній владі, а також визначає правопорушення у військовій сфері, які розглядаються цивільними судами. Певні типи внутрішніх операцій і майже всі міжнародні операції є виключною прерогативою монарха, а по факту виконавчої влади, і не врегульовані в Законі про національну оборону.

Кодекс оборони Польщі, також відомий як Акт про оборону Батьківщини від 11 березня 2022 року [9], є законом, спрямованим на посилення збройних сил Польщі шляхом збіль-

шення чисельності активного персоналу до 300 000 осіб та витрат на оборону до 3% ВВП до 2023 року, модернізації армії та запровадження добровільної базової військової служби. Законопроект був підписаний у відповідь на російське вторгнення в Україну в 2022 році. Кінцевою метою є збільшення витрат на оборону до 5 % ВВП, щоб Польща мала «найпотужніші сухопутні сили в Європі».

Акт про оборону Батьківщини – це документ обсягом понад 450 сторінок, який замінив 14 старих законів і підзаконних актів. Новий Закон встановлює обов'язок захисту держави, а зокрема визначає: види і склад збройних сил Республіки Польща; органи, до компетенції яких входять питання оборони; широке коло питань щодо проходження військової служби; принципи програмування та фінансування збройних сил; положення про тварин у збройних силах; питання військової дисципліни та покарання за її порушення; питання проведення мобілізації та проходження служби у запасі.

У загальній структурі національного законодавства США [10], а саме у Кодексі законів США, який є великим об'єднуючим кодифікованим актом, розділ 10 якого присвячений збройним силам. Цей розділ на законодавчому рівні визначає роль збройних сил США, які належать до виконавчої гілки влади. Кожен із п'яти основних компонентів цього розділу присвячений окремому аспекту або компоненту збройних сил. 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.

Розділ 10 «Збройні Сили» об'єднує регламентні норми щодо забезпечення підготовки та виконання завдань з оборони, а також проведення військових операцій, які характеризуються такими особливостями, як масштаб, тривалість, місцевість, постійність та цивільна присутність. Кожен з підрозділів розділу 10 містить глави та параграфи, що регламентують питання організаційної структури та управління, підготовки і навчання персоналу, сервісу, закупівлі та постачань. Значну увагу присвячено формуванню та управлінню ресурсами, формуванню та затвердженню національного бюджету з питань оборони США, регламенту співпраці з оборонно-промисловим комплексом, системі підготовки та представлення звітної інформації та забезпечення зовнішнього контролю.

Крім Розділу 10, присвяченого збройним силам, у Кодексі законів США виділяють окремо Розділ 50 «Війна та національна оборона», в якому зосереджено коло питань з: координа-

ції національної безпеки; функціонування ради національної оборони; регламентації державної таємниці; розвідувальної діяльності; внутрішньої безпеки, надзвичайних ситуацій та ядерної безпеки; контролю за матеріальними ресурсами національної оборони; використання земель для цілей оборони; управління об'єктами національної оборони; оборонного виробництва; резерву збройних сил та оборонно-промислових ресурсів; озброєння та організації оборони; з кадрової та соціальної політики у сфері забезпечення національної безпеки і оборони.

Окремою 22 главою Розділу 50 виокремлюється Єдиний кодекс військової юстиції.

У французькому законодавстві Кодекс оборони [11] – це кодекс, який має на меті об'єднати всі законодавчі та нормативні положення, що стосуються національної оборони. Кодекс оборони Франції (від 20 грудня 2004 року) був ратифікований Законом № 2005-1550 від 12 грудня 2005 року про внесення змін до різних нормативних актів, що стосуються оборони.

Кодекс включає законодавчу частину (закони) і нормативну частину (декрети), кожна з яких складається відповідно з п'яти частин, які в свою чергу складаються з книг. Книги поділені на заголовки та розділи. Було створено велику кількість глав, але не всі положення, на які вони посилаються, були включені до нового кодексу. Акт регулює загальні принципи захисту держави, питання правового режиму оборони, цивільної оборони, здійснення ревізії, повноваження та функціонування міністерства оборони та підпорядкованих йому організацій, положення про проходження військової служби, а також адміністративні та фінансові положення.

Примітним стало те, що кодекси оборони зарубіжних країн, на відміну від кодексів інших класичних галузей законодавства, мають дуже різноманітні структури, а також регулюють доволі широке коло питань. В кожній країні обсяг предмету правового регулювання доволі індивідуальний, хоча є ряд загальних питань, притаманних кожному з кодексів. Так, всі досліджувані оборонні кодекси містять положення про:

повноваження органів державної влади у сфері оборони;

повноваження органів військового управління та обов'язки громадян у сфері оборони;

збройні сили досліджуваних держав, їх адміністрування та застосування;

призов під час мобілізації, а також проходження служби в резерві;

порядок проходження військової служби та вартітивно регулюють питання виплат винагород та компенсації військовослужбовцям, побудову військової кар'єри, види військової служби;

військову дисципліну та порядок притягнення до відповідальності за правопорушення.

Привертає увагу той факт, що питання забезпечення законності, правопорядку і військової дисципліни у сфері оборони має високий коефіцієнт збігів у кодексах оборони зарубіжних країн. Окрім Франції, всі країни мають у своїх оборонних актах розділи, які стосуються правопорушень, військової дисципліни та порядку притягнення до відповідальності. Це характерно для країн з розвинутою системою військової юстиції. Питання формування аналогу в Україні досі стоїть на паузі. Разом з тим, на базі Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності вже функціонує робоча група, яка безпосередньо приймає участь у процесі створення системи військової юстиції України, зокрема наразі нею опрацьовується законопроект про реформування Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та перетворення її у Військову поліцію.

Окрім загальних ознак у предметі правового регулювання, досліджені оборонні кодекси мають і певні особливості. Наприклад, кодекси Австралії та Польщі окремо регулюють питання проходження військової служби курсантами. Питанням фінансового забезпечення оборони держави окремі розділи присвячені в кодексах Польщі, США та Франції. Кодекси Польщі та Франції мають положення щодо охорони воєнних об'єктів, а кодекс Австралії має окремий розділ щодо допуску до воєнних об'єктів та зони Вумера (австралійський космодром). Акт про оборону Польщі містить окремий розділ щодо використання тварин (коні та собаки) у збройних силах. Кодекси Франції та США містять положення про порядок поводження із ядерною зброєю. Кодекс Франції містить положення про порядок поводження з біологічною та токсичною зброєю, хімічною зброєю, протипіхотними мінами та касетними боєприпасами.

В результаті порівняльного аналізу встановлено, що всі оборонні кодекси зарубіжних країн є різними за будовою структур, порядком викладення норм та логікою наповнення. Так, ними регулюється ряд спільних питань, які стосуються формування системи міністерств оборони та збройних сил держав, порядку проходження військової служби, притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності, застосування військ, постачання матеріальних засобів тощо. Наведені питання загалом є базовими для формування оборонної політики будь-якої держави, а отже за логікою повинні стати основою і для побудови структури Кодексу про оборону України.

Деякими кодексами оборони окреслені специфічні питання, які можуть бути досліджені на предмет доцільності включення у проєкт Кодексу про оборону України. Це питання: підготовки курсантів; порядку проходження військової служби, планування військової кар'єри, видів служби, служби у резерві/запасі; виплат військовослуж-

бовцям; захисту оборонних об'єктів, допуску до таких об'єктів; порядку здійснення військових ревізій; пільг для військовослужбовців та мобілізованих; управління особливо важливими об'єктами під час воєнного стану; нагороди та відзнаки військовослужбовців; використання земель оборони; порядку співробітництва з цивільними підприємствами; виконання замовлень для потреб оборони.

Багато з цих питань на сьогодні вже врегульовано законами України спеціального/міжгалузевого характеру або підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, доцільність включення їх до Кодексу про оборону України є дискусійною з точки зору ризику порушення галузевого принципу, ієрархічності та сталості правової системи України. Щодо питання правового врегулювання відбудовного періоду після закінчення воєнних дій, то слід відмітити, що жоден з досліджених кодексів не містить відповідних норм. Такий результат дослідження наштовхує на думку, що даному питанню не притаманні такі ознаки як загальність і сталість, тому воно не потребує додаткової деталізації на рівні кодифікаційного закону і може бути вирішено шляхом розробки відповідних регуляторних актів тимчасової дії вже постфактум, за необхідності.

**Висновки.** В результаті порівняльного аналізу структурно-змістовних особливостей кодексів оборони зарубіжних країн встановлено, що досліджувані акти мають дуже різноманітні структури, а також логіку викладення правових норм. В кожному кодексі обсяг предмету правового регулювання доволі індивідуальний: є ряд загальних питань, притаманних кожному з кодексів, та специфічних для кожної країни. Результати дослідження можуть бути враховані під час розробки структури та визначення предмету правового регулювання кодифікованого акту у сфері оборони України.

Розробка Кодексу про оборону України є творчим процесом, що має ґрунтуватися на базі чинного законодавства у сфері оборони, яке зарекомендувало себе як ефективне, враховувати курс держави у євроатлантичному напрямку, досвід триваючої війни та відповідати потребам суспільства і держави на довгострокову перспективу.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 8 листопада 2019 року № 837. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019> (дата звернення: 06.02.2023).
2. Гетьман Є. Предмет, об'єкт та суб'єкти кодифікації законодавства України. *Вісник Академії правових наук України*: зб. наук. пр. Х., 2011. № 3 (66). С. 28–35.

3. Борщевський І.В. Теоретичні основи систематизації законодавства. *Вісник Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова*. 2007. Вип. 12. Том 12. С. 14–20.
4. Антоненко В.О. Кодифікація як самостійна форма систематизації правових джерел. *Форум права*. 2009. № 3. С. 35–42.
5. Сайнецький О.П. Поняття та роль систематизації соціального законодавства. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2(23). Том 4. С. 20–23.
6. Богущький П. Сучасний стан і розвиток системи законодавства у сфері оборони України: на шляху до європейської та євроатлантичної інтеграції. Розвиток законодавства України у сфері оборони: проблеми адаптації до стандартів НАТО та шляхи їх вирішення: матеріали Науково-практичної конференції. м. Київ, 23 квітня 2021 року / упоряд.: П.П. Богущький, В.Г. Пилипчук, С.О. Дорогих. Київ, 2021. С. 20–26.
7. Defence Act 1903. Australian Government. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00371> (дата звернення: 09.02.2023).
8. Defence Production Act. Canada, R.S.C., 1985, c. D-1. URL: <https://laws.justice.gc.ca/PDF/D-1.pdf> (дата звернення: 09.02.2023).
9. Ustawa o obronie Ojczyzny z dnia 11 marca 2022 r. Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000655/U/D20220655Lj.pdf> (дата звернення: 10.02.2023).
10. United States Code. URL: <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title10&edition=prelim> (дата звернення: 10.02.2023).
11. Code de la defense, 2004, République Française. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071307/> (дата звернення: 13.02.2023).