

УДК 355.45:351.865(477)

**В. П. Тютюнник,**

*кандидат військових наук, доцент,  
провідний науковий співробітник відділу воєнної  
та воєнно-економічної політики*

*Національного інституту стратегічних досліджень,  
генерал-майор у відставці,*

**В. К. Горovenko,**

*завідувач відділу воєнної та воєнно-економічної політики  
Національного інституту стратегічних досліджень,  
полковник запасу*

## Законодавство у сфері оборони України: стан, проблеми та шляхи реформування

*Здійснено оцінювання стану законодавства у сфері  
оборони України, узагальнено та проаналізовано існуючі  
в ньому проблеми й за результатами цього  
запропоновано шляхи реформування зазначеного  
законодавства.*

*Ключові слова: оборона, оборонна реформа,  
законодавство, кодифікація.*

**З**а часи незалежності в Україні створене велике за кількістю актів та розгалужене за напрямками законодавство у сфері оборони<sup>1</sup>. Його основу становлять Конституція та закони України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про організацію оборонного планування», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про правовий режим воєнного стану» та понад два десятки інших законів. Для забезпечення їх реалізації видані також декілька сотень відповідних актів Президента України, Кабінету Міністрів України та Міністерства оборони України.

Однак слід зважати на те, що переважна більшість цих законів набула чинності ще в 1992–2005 рр. Тому визначені ними засади підготовки держави до оборони, здійснення відсічі збройній агресії та застосування Збройних Сил України (ЗСУ) та інших складових сил оборони<sup>2</sup> дотепер ґрунтуються на класичних принципах, формах і способах підготовки й ведення конвенційних збройних конфліктів і війн.

До того ж результати аналізу свідчать, що хоча в 1992–2013 рр. до згаданих законів майже щорічно вносилися певні зміни, у них залишилися серйозні правові прогалини. Між їхніми нормами існує багато дублювань, неузгодженостей та суперечностей, а значна кількість із них є застарілою або втратила актуальність.

Зазначені та інші проблеми й недоліки в оборонному законодавстві особливо гостро проявилися під час розпочатої Росією навесні 2014 р. гібридної війни проти нашої країни, окупації нею Криму та окремих районів Луганської і Донецької областей, а також бойових дій, що й донині тривають на Донбасі.

Крім того, після відмови України наприкінці 2014 р. від здійснення політики позаблоковості та визначення курсу на вступ до НАТО постала низка складних проблем, пов'язаних з необхідністю імплементації в національні закони у сфері оборони євроатлантичних термінів, принципів, стандартів, норм, процедур тощо, значних за обсягами та суттєво відмінних за змістом від нині чинних в Україні.

З огляду на перелічені чинники, протягом останніх трьох років зазначені проблеми й недоліки в оборонних законах розглядалися, зокрема, у низці актів Президента України [1, 2], наукових виданнях Національного

<sup>1</sup> Сфера оборони – сфера (межі) діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та органів військового управління, що здійснюється з метою підготовки держави, економіки, суспільства та сил оборони до відбиття збройної агресії проти України і гарантованого захисту її національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз [1].

<sup>2</sup> Сили оборони – Збройні Сили України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, інші утворені відповідно до законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи в частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави [2].

інституту стратегічних досліджень [3–7] та у статтях окремих науковців [8–10]. За результатами узагальнення й аналізу згаданих актів та публікацій можна констатувати, що найбільшу увагу серед них привертає:

- надмірна кількість законів, наявність у них серйозних правових прогалин, недосконалість понятійного апарату, а також дублювання, неузгодженість, суперечливість, застарілість і неактуальність значної кількості їхніх норм;

- несистематизованість та обмеженість повноти визначення повноважень органів державної влади, основних функцій і завдань органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що діють у сфері оборони України;

- невизначеність функцій, складу й організації сил оборони, за також основ їх використання, керівництва та управління ними;

- неадаптованість норм законів, котрі визначають організаційні основи мобілізаційної підготовки і мобілізації, до особливостей і динаміки прояву воєнних загроз у сучасному світі, як це відбувається, зокрема, в діях Росії проти України;

- неефективність визначеної законами системи керівництва силами оборони, насамперед з боку Президента України – Верховного Головнокомандувача ЗСУ – та безпосереднього військового управління цими силами з боку начальника Генерального штабу ЗСУ – Головнокомандувача ЗСУ на стратегічному та оперативному рівнях. Відсутність у ній, зокрема, розмежування вирішення питань із формування і підготовки цих сил та питань щодо їх застосування, що передбачено стандартами, прийнятими в державах – членах НАТО.

Водночас має місце також невідповідність сучасним вимогам норм законів, які визначають:

- завдання, принципи, зміст і порядок планування у сфері оборони, що, зокрема, заважає реалізації сучасної політики, запровадженню системи планування та управління ресурсами в цій сфері, які мають враховувати довготривале існування загрози широкомасштабної російської збройної агресії, а також використання у згаданому плануванні сучасних євроатлантичних підходів і методів;

- засади та процедури демократичного цивільного контролю над силами оборони в умовах чинної з лютого 2014 р. в Україні парламентсько-президентської форми правління;

- функції та повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування щодо забезпечення мобілізаційної готовності галузей національної економіки;

- засади організації та ведення територіальної оборони, а також підготовки території й населення України до оборони в умовах ведення Росією гібридної війни проти нашої держави;

- засади планування, формування та виконання державного оборонного замовлення, зокрема з огляду на зростання ролі в цій галузі діяльності приватного сектору оборонної промисловості;

- гарантії надходження інвестицій, формування ринків збуту товарів військового призначення, механізми ціноутворення на них, захист відповідної інтелектуальної власності, сплати роялті тощо;

- організацію та здійснення протидії корупції у сфері оборони;

- основи соціального та правового захисту військово-службовців і членів їхніх сімей, механізми підтримання необхідного рівня соціальних стандартів військової служби та служби у військовому резерві.

Окрім згаданих вище недоліків, у законах у сфері оборони відсутнє визначення:

- засад військово-технічної і оборонно-промислової політики України та політики військово-технічного співробітництва з іншими державами, а також органів державної влади, які повинні забезпечувати формування та реалізацію державної політики в цих сферах, повноважень центральних органів виконавчої влади, функцій і завдань інших державних органів, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, що здійснюють діяльність у зазначених сферах;

- засад діяльності оборонної промисловості, в тому числі пов'язаної зі створенням і виробництвом озброєння, військової та спеціальної техніки; повноважень центральних органів виконавчої влади, функцій і завдань інших державних органів, підприємств, установ і організацій усіх форм власності, що беруть участь у такій діяльності, а також механізмів її державного регулювання;

- засад створення та функціонування об'єднаної системи логістики й системи медичного забезпечення, здатних надавати належну підтримку за стандартами НАТО всім складовим сил оборони під час виконання ними завдань за призначенням, а також застарілість засад і стандартів матеріально-технічного забезпечення згаданих сил;

- засад формування в силах оборони сучасної системи кадрового менеджменту з використанням прийнятих у НАТО принципів кадрової політики.

На підтвердження таких оцінок варто навести як приклад зміст низки норм законодавства, які стосуються актуальних нині питань щодо оголошення стану війни, введення воєнного стану і використання Президентом України ЗСУ та інших військових формувань.

Так, відповідно до Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить «оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України» [11: п. 9, ст. 85]. Водночас Конституцією України

передбачено, що Президент України «вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших ... військових формувань» [11: п. 10, ст. 106].

Порівняльний аналіз змісту цих двох норм показує, що Основний закон, визначаючи необхідність схвалення Парламентом згаданого рішення Президента України, не зобов'язує його вносити таке рішення на схвалення Верховної Ради України.

При цьому в законодавстві у сфері оборони існує низка й інших неузгодженостей та вкрай небезпечних правових прогалин і протиріч.

Зокрема, в Конституції та законах України вживається термін «збройна агресія» замість загальновизнаного та наведеного в документах ООН терміна «агресія» [12], який не потребує доповнень на кшталт «збройна», «військова», «прихована» тощо. Тому законодавство України як держави – члена ООН має оперувати терміном, визначеним у міжнародному праві.

Крім того, в Конституції та законах України немає норм, які б визначали: зміст поняття «стан війни»; часові рамки, в межах яких глава держави має спрямувати до Парламенту подання про оголошення такого стану<sup>3</sup>; формат і зміст цього подання; перелік заходів, які повинні вживатися в країні та поза її межами після оголошення стану війни; особливості діяльності в його умовах державних органів, сил оборони, органів місцевого самоврядування, громадян тощо.

Саме тому багато хто з українських політиків, у тому числі народних депутатів та експертів, помилково ототожнюють «стан війни» з «воєнним станом». Вони продовжують закликати до введення воєнного стану на Донбасі або в державі загалом. Проте законами передбачено, що в разі введення воєнного стану ЗСУ та інші військові формування лише «залучаються разом із правоохоронними органами до вирішення завдань, пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану» [13]. І жоден з двадцяти чотирьох заходів, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», не передбачає використання ЗСУ та інших військових формувань для відсічі збройній агресії [13].

Слід підкреслити, що, з одного боку, Президент України має право (за Конституцією) використовувати ЗСУ та інші військові формування *в разі збройної агресії проти України та схвалення Верховною Радою України* поданого ним рішення про використання згаданих формувань. Зауважимо, що, враховуючи наведені вище

правові прогалини в законодавстві, немає підстав стверджувати, що при цьому голова держави повинен одночасно внести до Парламенту ще й подання про оголошення стану війни.

А з другого боку, як нам видається, Президент України має право (за законами) використовувати ЗСУ та інші військові формування *в разі збройної агресії проти України і без схвалення Верховною Радою України* його рішення про подібне їх використання. Ідеться про таку норму Закону України «Про оборону України»: «Органи державної влади та органи військового управління, не чекаючи оголошення стану війни, вживають заходів для відсічі агресії. На підставі *відповідного* [виділено нами. – Авт.] рішення Президента України Збройні Сили України разом з іншими військовими формуваннями розпочинають воєнні дії» [14]. Використання в ній словосполучення «відповідного рішення» Президента України створює умови для принципово різного тлумачення його змісту. Це може бути *прийняте* ним рішення [11], яке з різних причин ще не подане до Парламенту й тому не схвалене законодавчим органом, або рішення, що вже *схвалене* Верховною Радою України [11].

Слід також звернути увагу й на те, що згадані раніше норми Конституції реалізуються в законах у дещо зміненій редакції. У них, зокрема, зазначається, що Президент України «у разі збройної агресії проти України ... приймає рішення про ... застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, подає його Верховній Раді України на схвалення ...» [14]. І поки в цих законах не будуть визначені терміни «використання» або «застосування» ЗСУ та інших військових формувань, дискусійним залишатиметься припущення про те, що вони є синонімами.

І на завершення слід зупинитися на головній, на нашу думку, проблемі норми Конституції, що стосується «схвалення [Верховною Радою України] рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України» [11]. З воєнно-політичного та суто військового поглядів наведена в цій нормі процедура «схвалення» Парламентом «рішення» Президента України про використання ЗСУ та інших військових формувань «у разі збройної агресії проти України», тобто під час цієї агресії, є хибною.

Видається, що адекватною нинішнім реаліям може бути, наприклад, процедура «надання» Парламентом «права» Президенту України на використання ЗСУ та інших військових формувань «у разі загрози збройного нападу на Україну», тобто завчасно, до початку агресії. Для її реалізації необхідно внести відповідні зміни до Конституції. Однак напередодні чергового виборчого циклу в Україні це є нереальним.

Тому ми ще минулого року, під час підготовки проекту так званого «закону про деокупацію Донбасу» та його доопрацювання у Верховній Раді України, всебічно підтримували норму його статті 13, яка визначає, що «цим

<sup>3</sup> Наприклад, при введенні воєнного стану законодавством передбачені такі відповідні часові рамки: «У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану ... Президент України видає указ про введення воєнного стану ... і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону» [13].

Законом Верховна Рада України відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, що приймається відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України, для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях і забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [15].

Таким чином, **варто вважати незадовільним стан законодавства у сфері оборони України**. Воно є множинним, несистематизованим, застарілим, недосконалим, недостатньо узгодженим та значною мірою суперечливим. У ньому багато правових прогалин і велика кількість серйозних проблем. Головне – це законодавство не відповідає сучасним зовнішньо- та воєнно-політичним, військовим, воєнно-економічним та іншим реаліям, а також не забезпечує належного виконання завдань щодо підвищення обороноздатності держави, проведення оборонної реформи та реалізацію курсу України на вступ до НАТО.

Ураховуючи зазначене, **важливо обрати адекватний шлях розв'язання проблем та усунення недоліків у законодавстві у сфері оборони**.

Як відомо, Міністерство оборони України рухається в цій справі шляхом, яким передбачено *«внести зміни [виділено нами. – Авт.] до законів України та інших нормативно-правових актів»* за понад двома десятками напрямів, передбачених дорожньою картою оборонної реформи [1].

У свою чергу, політики, народні депутати та військові науковці й неурядові експерти наголошують на необхідності коригування законодавства у сфері оборони шляхом його *вдосконалення*. І це поступово відбувається. Після початку у 2014 р. російської агресії у сфері оборони України постійно виникають чимало поточних локальних проблем. Для їх розв'язання до законодавства вносяться конкретні організаційно-правові зміни та доповнення. Також підготовлені й ухвалені два нові Закони України – «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» та «Про Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних».

Використання лише цих двох практично однакових традиційно-еволюційних шляхів не дасть змоги, як і в минулі роки, якісно та в повному обсязі подолати всі глобальні проблеми й недоліки, наявні в законодавстві у сфері оборони. Однак поки що недоцільно та й неможливо відмовитися від їх використання.

Разом з тим, **рекомендується** одночасно з проведенням оборонної реформи розпочати глибоку реформу законодавства у сфері оборони шляхом його *кодифікації*, спрямованої на систематизацію, уніфікацію, докорінну переробку, оновлення та гармонізацію зі стандартами НАТО.

Для здійснення цієї кодифікації потрібно: заново переглянути норми всіх наявних у сфері оборони нормативно-правових актів; скасувати застарілі та неактуальні норми й акти; заповнити правові прогалини в них; усунути розбіжності і протиріччя між окремими нормами та актами; розробити нові норми; покращити їхню логіку, мову і стиль. І за результатами такої діяльності слід підготувати новий як за формою, так і за змістом зведений законодавчий акт – Кодекс оборони України, який має врегулювати й визначити всі аспекти і відносини у сфері оборони.

При цьому **пропонується** передбачити як варіант таку структуру Кодексу оборони України:

Розділ I. Загальні положення.

Розділ II. Основи оборони України.

Розділ III. Повноваження органів державної влади, основні 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.

Розділ IV. Підготовка держави до оборони.

Розділ V. Сили оборони України. Демократичний цивільний контроль над силами оборони.

Розділ VI. Оборонне планування.

Розділ VII. Основи мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Розділ VIII. Воєнний стан. Стан війни.

Розділ IX. Використання сил оборони для оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності.

Розділ X. Територіальна оборона. Цивільний захист в особливий період.

Розділ XI. 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.

Розділ XII. Комплектування сил оборони.

Розділ XIII. Військовий обов'язок, військова та альтернативна (невійськова) служба.

Розділ XIV. Соціальний та правовий захист військово-службовців, членів їхніх сімей та осіб, звільнених з військової служби.

Розділ XV. Забезпечення законності і правопорядку в силах оборони.

Розділ XVI. Господарська діяльність Збройних Сил України.

Розділ XVII. Засади діяльності оборонної промисловості України.

Розділ XVIII. Прикінцеві та перехідні положення.

Упевнені, що впровадження питань, наведених у назвах зазначених розділів, в одному законодавчому акті позитивно вплине на якість правозастосовної практики та, як наслідок, на ефективність керівництва й військового управління у сфері оборони України.

І на завершення можна запропонувати таку процедуру ухвалення рішення щодо розробки проекту Кодексу оборони України та організації відповідної роботи в державі. Вважаємо, що таке рішення має прийняти Рада національної безпеки і оборони України, доручивши при цьому Кабінетові Міністрів України підготувати проект такого Кодексу. Роль головного виконавця цієї роботи, безумовно, має виконувати Міністерство оборони України з огляду на його компетенцію. Організацію ним підготовки проекту Кодексу оборони України можна було би здійснити у спосіб, зокрема, запропонований Національним інститутом стратегічних досліджень в Аналітичній доповіді до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» [6].

Ідеться про утворення у складі Комітету реформ при Міністерстві оборони та Збройних Силах України ще одного, шостого підкомітету, очолюваного посадовою особою, яка б несла особисту відповідальність за успішне та вчасне комплексне правове забезпечення імплементації цілей та заходів оборонної реформи, в тому числі й за розробку проекту Кодексу оборони України.

На нашу думку, якщо розпочати відповідну роботу згаданого підкомітету у другому півріччі 2018 р., то через два-три роки законодавство у сфері оборони України матиме замість понад двох десятків законів та сотень актів Президента України й Кабінету Міністрів України один законодавчий акт – Кодекс оборони України.

### Перелік літератури

1. Указ Президента України № 240 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”» від 6 червня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/240/2016>.

2. Указ Президента України № 555 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України”» від 24 вересня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

3. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Dopovid\\_Prezidentps-0ab72.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Dopovid_Prezidentps-0ab72.pdf).

4. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України

до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/POSLANNYA-2015\\_giper\\_new-4af35.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/POSLANNYA-2015_giper_new-4af35.pdf).

5. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/poslanya\\_new-cc2e3.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/poslanya_new-cc2e3.pdf).

6. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/book\\_2017/Poslanya\\_druk\\_fin.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/book_2017/Poslanya_druk_fin.pdf).

7. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2431/>.

8. Стукалін С. Організаційно-правові засади у сфері оборони України в контексті сучасних ризиків та загроз / С. Стукалін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/edu\\_42/fail/26.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_42/fail/26.pdf).

9. Тютюнник В. П. Забезпечення Збройними Силами України захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності: проблеми і шляхи вирішення / В. П. Тютюнник, В. К. Горovenko [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://caeds.org.ua/ru/publications/301>.

10. Савчин М. Про спроможність держави до самозахисту, або забезпечення конституційного порядку в умовах війни / М. Савчин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://dt.ua/internal/pro-spromozhnist-derzhavi-do-samoza-histu-abo-zabezpechennya-konstituciynogo-poryadku-v-umovah-viyni-258364\\_.html](https://dt.ua/internal/pro-spromozhnist-derzhavi-do-samoza-histu-abo-zabezpechennya-konstituciynogo-poryadku-v-umovah-viyni-258364_.html).

11. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

12. ООН. Конвенции и соглашения. Определение агрессии. Утверждено резолюцией 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1974 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/aggression.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml).

13. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

14. Закон України «Про оборону України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.

15. Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.