

DOI 10.33099/2618-1614-2025-29-2-55-60
УДК 355.1:34.047(477)

І. М. Половінкін,

кандидат військових наук, старший науковий співробітник, Науково-методичний центр кадрової політики Міністерства оборони України,

В. В. Федорович,

Науково-методичний центр кадрової політики Міністерства оборони України,

О. П. Даценко,

Науково-методичний центр кадрової політики Міністерства оборони України

Методичний підхід до розробки кодексу військової служби

У статті розглянутий методичний підхід до розробки нормативно-правового акта – Кодексу військової служби, який має поєднати основні положення законодавчих актів держави, що стосуються питань проходження військової служби в Збройних Силах України. Методичний підхід передбачає поступову процедуру розробки Кодексу військової служби, зокрема проведення ретельного аналізу існуючих нормативно-правових актів, які регламентують усі аспекти проходження військової служби в Збройних Силах України, а також аналізу аналогічних юридичних документів, котрі застосовуються для правового регулювання проходження військової служби в арміях країн НАТО. Практична значущість запропонованого підходу полягає в тому, що розглянуто процедуру розроблення проекту нормативно-правового акта держави стосовно проходження військової служби, який має врахувати всі пов'язані із цим процесом аспекти, в тому числі особливості проходження військової служби в умовах правового режиму воєнного стану. Запропонований підхід передбачає суттєве скорочення загальної кількості нормативно-правових актів, що стосуються військової служби, а також систематизацію в єдиному нормотворчому документі основних питань, пов'язаних не лише з проходженням військової служби, а й із забезпеченням цього процесу (соціальних, правових, мотиваційних тощо).

Ключові слова: військова служба, кодекс, нормативно-правовий акт, нормотворча діяльність, Збройні Сили України, Міністерство оборони України.

© І. М. Половінкін, В. В. Федорович, О. П. Даценко, 2025

Постановка проблеми. В умовах повномасштабної збройної агресії РФ проти України нормативно-правове забезпечення проходження військової служби в Збройних Силах України (ЗСУ) є важливим елементом функціонування системи Міністерства оборони України (МОУ). Саме особливості проходження військової служби під час дії правового режиму воєнного стану мають бути всебічно врегульовані на законодавчому рівні. Водночас у таких умовах Україна зіткнулася з проблемами ситуативного нормотворення, яке майже завжди має фрагментарний характер. Швидкість змін у навколишньому середовищі є дуже високою, а існуюча процедура внесення змін та доповнень до чинного законодавства залишилася без змін. Завдяки цьому виникає ситуація, що зумовлює появу прогалин у законодавстві саме у сфері оборони [1].

Нині правові норми щодо проходження військової служби постійно змінюються, доповнюються й удосконалюються у зв'язку з тим, що переважна більшість норм законодавства передбачала їх застосування в мирний час або частково в особливий період. Відбулося суттєве зростання кількості нормативно-правових актів, що призвело до дублювання та подвійного тлумачення окремих положень стосовно проходження військової служби, що ускладнює реалізацію окремих норм. Таким чином, постає необхідність певної систематизації норм законодавства, які регламентують проходження військової служби в умовах збройної агресії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичні питання систематизації законодавства стали предметом наукових досліджень таких учених, як І. В. Борщевський, Н. М. Обушенко, О. П. Іванченко, котрі вважають, що систематизація законодавства сприяє підвищенню його ефективності, дає змогу виявити застарілі правові норми, а також усунути існуючі правові колізії.

Результатом систематизації законодавства можна вважати зручність і доступність для користування. Завдяки систематизації застосування норм законодавства буде можливим для ширшого кола осіб.

Такі автори, як Є. А. Гетьман, Н. М. Оніщенко, серед видів систематизації законодавства виокремлюють інкорпорацію. Вони вважають її формою систематизації, яка здійснюється поза правотворчим процесом, тобто як спосіб упорядкування нормативних актів без переробки їхнього змісту. А. І. Граціанов убачає особливість інкорпорації в тому, що будь-які зміни у змісті законодавчих актів у збірники не вносяться, в такому випадку зміст правового регулювання по суті не змінюється. Саме ця властивість інкорпорації, тобто збереження незмінним змісту нормативного регулювання, відрізняє її від інших видів систематизації.

Актуальні питання дослідження законодавства в галузі оборони, його систематизації та упорядкування знайшли відображення в наукових працях таких учених, як Ю. В. Дідовець, П. П. Богущкий, Ю. І. Руснак, В. В. Шульгін та ін.

Але низка питань, що стосуються практичної спрямованості стосовно систематизації нормативно-правових актів, які безпосередньо регламентують особливості проходження військової служби, розглядалися лише фрагментарно, тож потребують детальнішого розгляду.

В умовах відбиття збройної агресії національна безпека держави перебуває під постійною загрозою, тому виникає необхідність комплексного вдосконалення законодавчих актів у сфері оборони, в тому числі законодавчого регулювання особливостей проходження військової служби в умовах правового режиму воєнного стану, що зумовлює актуальність розгляду зазначеного питання.

Протягом останнього часу фахівцями розглядався процес упорядкування нормативно-правових актів, які стосуються систематизації національного оборонного законодавства, але поза увагою залишилися питання правового врегулювання окремих положень проходження військової служби. Особливості застосування норм права в умовах збройної агресії розглядалися лише частково. Покращити ситуацію, що склалася, може розроблення в процесі систематизації законодавства уніфікованого нормативно-правового акта – Кодексу військової служби.

Актуальність вирішення цього питання підтверджується положеннями Стратегії залучення, розвитку та утримання людського капіталу в силах оборони України на період до 2027 р., затвердженої наказом Міністерства оборони України № 862 від 26 грудня 2024 р., у якій одним зі шляхів досягнення її мети визначене розроблення нормативно-правового акта вищої юридичної сили – Кодексу військової служби, який має поєднати в собі «питання правового регулювання відносин між державою і громадянами України стосовно виконанням 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 військовозобов'язаних (резервістів)». Тобто зазначений правовий акт має містити не лише загальні положення стосовно проходження військової служби, а й розкривати питання, які впливають на якісне виконання обов'язку громадян щодо захисту держави, такі аспекти, як правовий і соціальний захист не тільки

військовослужбовців, а й членів їхніх сімей, а також військовозобов'язаних (резервістів).

Метою статті є обґрунтування методичного підходу до розробки єдиного нормативно-правового документа вищої юридичної сили з питань проходження військової служби – Кодексу військової служби, який має містити переважну більшість нормативно-правових актів держави, що регламентують проходження військової служби.

Виклад основного матеріалу дослідження

Розробку зазначеного Кодексу пропонується здійснювати поступово – від спрощених видів систематизації законодавства переходити до складніших її видів. Це зумовлено низкою об'єктивних факторів, зокрема наявністю фахівців відповідного юридичного профілю, наявністю певного досвіду розробки нормативно-правових актів, можливістю дієвої взаємодії та координації з відповідними правотворчими структурами держави, наявністю відповідного матеріально-технічного забезпечення тощо.

Для розробки Кодексу військової служби необхідно:

- провести ретельний аналіз існуючої законодавчої бази, яка регламентує всі питання проходження військової служби, з метою включення відповідних положень до єдиного нормативно-правового акта;
- провести аналіз законодавчих актів провідних країн світу у відповідній сфері з метою застосування принципів та підходів для розробки єдиного узагальненого документа з питань проходження військової служби;
- розробити проєкт структури нормативно-правового акта вищої юридичної сили – Кодексу військової служби;
- розробити план-графік (дорожню карту) проведення заходів щодо розробки Кодексу військової служби;
- опрацювати рекомендації щодо перспективного напрямку проведення наукових досліджень та орієнтовний склад науковців відповідного фаху, які мають бути залучені для подальших досліджень.

Результатом аналізу законодавчої бази має бути опис процесу розробки проєкту Кодексу військової служби, що дасть змогу уникнути подвійного тлумачення окремих норм з питань проходження військової служби, а також сприятиме зрозумілішому та обґрунтованішому використанню правових норм для широкого кола осіб.

Процедура розроблення проєкту нормативно-правового акта стосовно врегулювання основних питань проходження військової служби має містити аналіз існуючої правової реальності в її різноманітних зв'язках з іншими сферами суспільного життя, при цьому обов'язково слід урахувувати об'єктивні умови –

повномасштабне вторгнення РФ на територію України, тобто проходження військової служби в умовах ведення бойових дій.

Правове регулювання питань проходження військової служби закріплене на законодавчому рівні в низці нормативно-правових актів України.

До законів, у яких відображені певні аспекти проходження військової служби, належать: «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про національну безпеку України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про Державний кордон України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про правовий режим воєнного стану», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про порядок допуску і умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України», «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру та безпеки», «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав», «Про господарську діяльність у Збройних Силах України», «Про правовий режим майна у Збройних Силах України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Зокрема, слід звернути увагу на Статути Збройних Сил України, які затверджені законодавчими актами та регламентують повсякденну діяльність військ (сил), у тому числі процеси бойової підготовки, навчання та виховання військовослужбовців.

Основним нормативно-правовим актом з питань проходження військової служби вважається Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу», в якому зосереджено переважну більшість питань за вказаним напрямом [2]. Але слід зауважити, що повний спектр питань, що регламентують на законодавчому рівні проходження військової служби, а також питання, безпосередньо пов'язані з військовою службою, включені до інших нормативно-правових актів.

З метою підвищення ефективності процесу розробки Кодексу військової служби доцільно провести відповідний аналіз світового досвіду систематизації законодавства у сфері оборони.

На підставі аналізу досвіду провідних країн світу щодо застосування законодавчих актів, які регламентують проходження військової служби, помітно, що процес унормування нормативно-правових актів щодо зміцнення обороноздатності займає вагоме місце в загальній нормотворчій діяльності держави [3]. Слід звернути увагу на те, що процес розробки законодавчих документів у кожній країні має свої специфічні особливості, які залежать від економічних, соціальних, культурних та інших факторів. Будь-які позитивні та передові ідеї неможливо впровадити в законодавство

іншої держави без відповідної адаптації до норм та правил, які існують у конкретній країні, а також інколи це зробити просто неможливо або недоцільно.

За результатами аналізу кодексів окремих армій – країн НАТО (США, Франції, Польщі) можна зробити висновок, що в зазначених законодавчих документах розглядаються не тільки питання особливостей проходження військової служби, а взагалі питання, які стосуються всіх аспектів оборони держави [4–6].

Так, зазначені законодавчі документи мають назву «кодекс оборони», а питання проходження військової служби включені до кодексу окремим розділом або підрозділом. Структура кодексу, як правило, складається лише із законів, розташованих у певному порядку, але в окремих випадках може містити дві частини: закони та підзаконні нормативно-правові акти (накази, декрети, постанови, розпорядження тощо).

Процес розроблення кодексу оборони в зазначених країнах відбувався по-різному. Відповідний відбиток на процедуру формування нормативно-правових актів з питань оборони накладала низка факторів, зокрема історичний аспект щодо розробки нормотворчих актів, стан матеріально-технічного забезпечення, наявність фахівців відповідного рівня, необхідні терміни розробки та впровадження конкретних нормативно-правових актів.

Слід наголосити, що в деяких країнах зазначені кодекси оборони існували вже досить тривалий час. На сьогодні основним видом систематизації законодавчих актів з питань оборони для цих країн можна вважати такий вид систематизації, як облік, тобто основні закони з питань оборони додаються та обліковуються в існуючому кодексі в хронологічній послідовності, а структура зазначеного кодексу нарощується [7]. Закони, які включаються до кодексу, вже мають необхідний ступінь кодифікації ще на етапі розробки законодавчого акта.

У деяких країнах, у яких кодекс оборони має ще блок підзаконних нормативно-правових актів, наприклад [4], процес систематизації законодавства зосереджений на такому виді, як інкорпорація, тобто низка нормативно-правових актів об'єднується в один уніфікований документ із внесенням відповідних змін до структури кодексу оборони. При цьому інші види систематизації також застосовуються.

У разі утворення нового нормативно-правового акта – кодексу оборони, наприклад [6], як правило, застосовується такий вид систематизації законодавства, як кодифікація. Для формування остаточної версії кодексу оборони нормативно-правові акти з питань оборони мають бути відповідним чином структуровані та кодифіковані з метою уникнення дублювання конкретних законотворчих положень. Інші види систематизації законодавства використовуються в разі необхідності.

Слід зауважити, що оборонні кодекси та законодавство окремих зарубіжних держав відображають різні підходи до регулювання військових питань, які мають певні переваги та недоліки. Безумовно, дуже важливо врахувати досвід цих країн з метою адаптування кращих іноземних практик відповідно до національних інтересів і потреб, але необхідно враховувати, що майже ніколи кодекси оброну не розроблялися в умовах збройної агресії, що суттєво впливає на процес розробки законодавчого акта вищої юридичної сили.

Розроблення Кодексу військової служби належить до процесу систематизації нормативно-правових актів. Систематизація законодавства має на меті усунення можливих протиріч і прогалин у законі та в праві, дає підстави оперативно знаходити необхідні правові приписи, а в підсумку забезпечує ефективне правове регулювання суспільних відносин загалом. Існують такі види систематизації: облік, інкорпорація, консолідація, кодифікація [8].

Як зазначалося вище, розробку Кодексу військової служби пропонується здійснювати поступово.

На початковому етапі проведення наукових досліджень з метою розроблення проекту Кодексу військової служби доцільно застосовувати такий вид систематизації законодавства, як **інкорпорацію**, у зв'язку з тим, що при цьому не передбачене перероблення змісту документа, а зазначена процедура систематизації не вимагає залучення додаткових сил та засобів.

Інкорпорація є самостійною формою систематизації нормативно-правових актів з притаманними виключно їй особливостями, що здійснюється компетентними державними органами, їхніми посадовими особами та іншими суб'єктами шляхом зовнішнього опрацювання та об'єднання нормативного матеріалу в збірники в певному порядку без зміни їхнього змісту, метою якої є забезпечення зручності пошуку та доступності нормативного матеріалу [9].

Критерії систематизації: хронологічний або алфавітний порядок, напрям діяльності, сфера суспільних відносин, тематика наукового дослідження тощо.

За юридичною значущістю розрізняють:

- офіційну інкорпорацію, тобто впорядкування нормативно-правових актів шляхом видання правотворчими або уповноваженими їхнім рішенням компетентними органами збірників чинних нормативно-правових актів (наприклад публікація законів у «Відомостях Верховної Ради України», внесення змін та доповнень);

- неофіційну інкорпорацію, тобто підготовку та видання збірника чинних нормативно-правових актів неправотворчим органом держави або іншими організаціями чи особами.

У цьому конкретному випадку формування збірника за тематичним критерієм існуючих нормативно-

правових актів з питань проходження військової служби можна вважати оптимальним варіантом завдяки тому, що внесення відповідних змін до чинного законодавства не обов'язкове, а зміни та доповнення, що вносяться, мають бути лише враховані. Зазначений проєкт збірника розглядається як інформаційно-довідковий документ, який підлягає ретельному аналізу з метою розроблення на його основі нормативно-правового акта вищої юридичної сили. Проєкт Кодексу військової служби за юридичною значущістю належатиме до неофіційної інкорпорації, тобто до підготовки та видання збірника чинних нормативно-правових актів з питань проходження військової служби неправотворчим органом держави або іншими організаціями чи особами.

У разі систематизації нормативно-правових актів держави щодо проходження військової служби способом інкорпорації зазначений Кодекс може бути представлений у вигляді збірника законодавчих (закони) та підзаконних (укази, постанови, накази тощо) актів за тематичною ознакою. Орієнтовна структура Кодексу військової служби на цьому етапі може бути така:

- розділ 1 «Загальна частина» – визначає загальне коло питань;
- розділ 2 «Підготовка до військової служби» – заходи підготовки громадян до військової служби, військовий обов'язок військовозобов'язаних у запасі, військовий облік, прийом та призов;
- розділ 3 «Мобілізаційна підготовка та мобілізація» – правова основа, принципи та зміст мобілізаційної підготовки та мобілізації, повноваження та обов'язки органів державної влади;
- розділ 4 «Проходження військової служби» – граничний вік, строки служби, звільнення;
- розділ 5 «Особливості проходження військової служби» – служба у резерві, обов'язки у запасі, статут Збройних Сил України;
- розділ 6 «Правовий і соціальний захист військовослужбовців» – права, соціальний захист, соціальні гарантії;
- розділ 7 «Фінансове та матеріальне забезпечення» – грошове забезпечення, винагороди, матеріальне забезпечення;
- розділ 8 «Інше» – пенсійне забезпечення та допомога, статус ветеранів війни, полонених;
- розділ 9 «Прикінцеві положення».

Наступним етапом розробки Кодексу військової служби може бути такий вид систематизації нормативно-правових актів, як **консолідація**.

На цьому етапі необхідно об'єднати в єдиний нормативно-правовий акт кілька актів, які регулюють порядок проходження військової служби, без зміни їхнього змісту. Результатом цієї діяльності має бути скорочення загальної кількості нормативно-правових

актів. Узагальнений акт має бути розроблений правотворчим органом держави з дотриманням існуючої законотворчої процедури та скасувати чинність нормативно-правових актів, включених до складу єдиного об'єднаного акта з питань проходження військової служби [10].

Наприклад, чотири види Статутів Збройних Сил України введені в дію Законами України. Під час систематизації способом консолідації, як варіант, можна об'єднати всі ці закони в єдиний закон – Статут Збройних Сил України з відповідними розділами: «Дисциплінарний», «Стройовий», «Внутрішньої служби», «Гарнізонної та вартової служби».

На завершальному етапі розроблення Кодексу військової служби необхідно застосовувати такий вид систематизації нормативно-правових актів, як кодифікація. Результатом діяльності має бути один нормативно-правовий акт, який регулюватиме всі питання, пов'язані з проходженням військової служби. Зазначений нормативно-правовий акт має бути концептуально новим, актуальним та враховувати всі аспекти проходження військової служби та потребує видання на законодавчому рівні відповідним нормотворчим органом держави.

Таким чином, під час розробки Кодексу військової служби доцільно здійснювати процес поступово, тобто розпочинати треба від простого до складнішого. Початковим етапом можна вважати інкорпорацію як окремий вид систематизації законодавства. Процес розробки Кодексу військової служби має здійснюватися постійно, з урахуванням найактуальніших проблемних питань, які виникають саме зараз, а результатом діяльності мають бути кодифіковані законодавчі акти, що мають регламентувати проходження військової

служби. Основна увага має бути зосереджена саме на своєчасному реагуванні та юридичному врегулюванні питань, які заважають ефективному виконанню завдань під час проходження військової служби.

Слід зауважити, що систематизація нормативно-правових актів щодо проходження військової служби може бути проведена не обов'язково відповідно до запропонованого алгоритму. У разі виникнення об'єктивних чи суб'єктивних факторів під час опрацювання нормативно-правових актів щодо розробки Кодексу військової служби або наявності відповідних сил та засобів порядок систематизації законодавчої бази може бути інший: після систематизації способом інкорпорації може бути застосований спосіб кодифікації Кодексу військової служби або взагалі може бути проведена систематизація одразу способом кодифікації, в результаті чого може бути відпрацьований проєкт абсолютно нового об'єднуючого нормативно-правового акта з питань проходження військової служби.

Висновки і перспективи подальших досліджень

У статті запропонований поетапний підхід до розробки Кодексу військової служби на підставі аналізу існуючої нормативно-правової бази з питань проходження військової служби, а також аналізу досвіду провідних країн із зазначеної тематики. На кожному етапі систематизації нормативно-правових актів з питань військової служби має бути відповідний результат. Так, на етапі систематизації способом інкорпорації Кодекс військової служби може бути представлений у вигляді упорядкованого збірника нормативно-правових актів за тематичним критерієм без зміни їхнього змісту. При цьому видання акта на законодавчому рівні не обов'язкове. Результатом систематизації способом консолідації може бути Кодекс військової служби у вигляді нормативно-правового акта, який поєднує в єдиний документ кілька актів, що регулюють порядок проходження військової служби, без зміни їхнього змісту, але врегулювання на законодавчому рівні обов'язкове. На завершальному етапі систематизації способом кодифікації результатом має бути Кодекс військової служби у вигляді зведеного з різних нормативно-правових актів у єдиний, внутрішньо узгоджений та структурований акт шляхом переробки їхнього змісту, тобто принципово новий акт вищої юридичної сили, представлений відповідним нормотворчим органом держави.

Необхідно зосередити увагу на поєднанні Кодексу військової служби з Кодексом про оборону із застосуванням єдиних методологічних підходів та юридичних принципів формування нормативно-правового акта. Кодекс військової служби доцільно розглядати як розділ, складову частину більш глобального законодавчого акта – Кодексу про оборону.



Рис. 1. Алгоритм розробки Кодексу військової служби

Систематизація нормативно-правових актів з питань оборони держави, в тому числі регламентування проходження військової служби в умовах збройної агресії, є перспективним напрямом подальших розробок та наукових досліджень.

Перелік літератури

1. *Дідовець Ю. В.* Проблемні питання реалізації законодавства у сфері оборони України на початку широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації [Електронний ресурс] / Ю. В. Дідовець // Юридичний науковий електронний журнал. – 2024. – № 6. – С. 395–398. – Режим доступу : <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/98>.
2. Про військовий обов'язок і військову службу [Електронний ресурс] : Закон України № 2232-ХІІ від 25 березня 1992 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
3. *Красіков Д. О.* Актуальні питання кодифікації законодавчих актів зарубіжних країн у сфері оборони [Електронний ресурс] / Д. О. Красіков, О. М. Красіков, К. Б. Ганкевич // Юридичний науковий електронний журнал. – 2024. – № 6. – С. 402–406. – Режим доступу : <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/100>.
4. Code de la défense [Електронний ресурс] // Légifrance. – Режим доступу : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307.
5. Title 10 – Armed Forces [Електронний ресурс] : enacted by act Aug. 10, 1956, ch. 1041, §1, 70A Stat. 1 // Office of the Law Revision Counsel. United States Code. – Режим доступу : <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title10&edition=prelim>.
6. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny [Електронний ресурс] : Dz. U. 2022 poz. 655 // ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych. – Режим доступу : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000655>.
7. *Андрусів Л. М.* Оприлюднення нормативно-правових актів: досвід Сполучених Штатів Америки та Великої Британії [Електронний ресурс] / Л. М. Андрусів // Південноукраїнський правничий часопис. – 2019. – № 4, ч. 1. – С. 3–7. – Режим доступу : <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.1.1>.
8. *Борщевський І. В.* Теоретичні засади систематизації законодавства / І. В. Борщевський // Часопис Київ. ун-ту права. – 2007. – № 3. – С. 19–24.
9. *Жушман В. П.* Наукові основи систематизації аграрного законодавства [Електронний ресурс] / В. П. Жушман, О. М. Савельєва // Теорія і практика правознавства. – 2012. – Т. 1, № 2. – Режим доступу : <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/62362>.
10. *Гетьман Є. А.* Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види : монографія / Є. А. Гетьман ; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2012. – 192 с.