

УДК 342.922:355.21

**В. В. Вернигора***аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Київського національного торговельно-економічного університету*

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІЙСЬКОВО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН ПІД ЧАС ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ

Специфіка нормативно-правового регулювання військово-службових відносин в Україні сьогодні визначається низкою чинників, зокрема й подіями, пов'язаними з військовою агресією Російської Федерації та провадженням нею «гібридної війни». За таких умов захист суверенітету, територіальної цілісності є одним із найважливіших завдань держави, реалізація якого уможливується завдяки ефективному функціонуванню військових формувань. А оскільки останні мають надзвичайно важливе значення в забезпеченні оборони країни в умовах особливих правових режимів, вони наділяються додатковими правами й обов'язками, що у свою чергу актуалізує питання їх регламентації. Найважливішим регулятором військових відносин у будь-якій сучасній цивілізованій країні світу є система нормативно-правових актів. Попри нещодавні зміни, внесені в законодавче регулювання цього питання в Україні, залишається низка проблем, які потребують швидко реагування та подолання для забезпечення правопорядку й законності у військах. З огляду на це вважаємо за доцільне окреслити пріоритетні, на нашу думку, напрями перейняття зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання військово-службових відносин.

У літературі наукові напрацювання, що стосуються питань військово-службових відносин, їх нормативно-правового регулювання в умовах особливого періоду, з'явилися порівняно недавно. Особливо актуальними проблемами наукового дискурсу сьогодні є питання специфіки правового статусу військовослужбовців та профілактики правопорушень, які розглядалися у працях таких учених, як В. Авер'янов, В. Білоус, В. Білошицький, І. Голосніченко, П. Данилов, А. Каляев, Ю. Кравченко, Л. Коваль, В. Миронов, О. Негодченко, О. Остапенко, В. Підлісний, Т. Реймонд, В. Шамрай, Н. Шазія та інші.

Метою статті є окреслення пріоритетних для України напрямів перейняття зарубіжного досвіду правового регулювання військово-службових відносин в особливий період.

Роботу проведено із застосуванням загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Структурно-функціональний метод використано для характеристики визначення понять «військово-службові відносини», «правовий статус військових формувань» та їх складових елемен-

тів. Порівняльно-правовий метод – для з'ясування спільного й відмінного в механізмі правового регулювання військових відносин у зарубіжних країнах під час особливого періоду.

Основоположними документами, що визначають повноваження найвищих державних органів та їх посадових осіб в особливий період, встановлюють соціальні й правові гарантії захисту військовослужбовців і членів їхніх сімей та в яких описуються інші принципово важливі для військово-службових відносин обставини, є Закон України «Про Збройні Сили України», Закон України «Про військову службу та військовий обов'язок», Закон України «Про оборону України», Указ Президента України «Про часткову мобілізацію» тощо.

Ґрунтуючись на існуючих у наукових джерелах і нормативно-правових актах визначеннях військово-службових відносин, можемо надати дефініцію цього поняття: військово-службові відносини є особливим різновидом адміністративно-правових відносин, що виникають між суб'єктами, на яких поширюється дія нормативно-правових актів України у військовій сфері, мають високий ступінь імперативності та нормативно-правової врегульованості.

Серед основних ознак військово-службових відносин виділяють такі:

1) військово-службові відносини діють між суб'єктами, на яких поширюється дія нормативних положень законодавства у військовій сфері;

2) військово-службові відносини є двосторонніми відносинами, де суб'єктами є, з одного боку, орган державної влади, а з іншого – фізична особа, на яку поширюється дія нормативно-правових актів України у військовій сфері;

3) військово-службові відносини належать до сфери виконавчої гілки державної влади;

4) військово-службові відносини мають високий ступінь імперативності та нормативно-правової врегульованості;

5) юридичними фактами для виникнення військово-службових відносин є дії (наприклад, укладення особою контракту на військову службу) та події (наприклад, призов громадянина на військову службу у зв'язку з досягненням ним відповідного віку);

6) змістом цих відносин є права та юридичні обов'язки учасників військово-службових відносин у сфері безпеки й оборони;

7) до суб'єктів військово-службових відносин належать держава в особі її військових органів та громадяни України (не лише особи, які проходять військову службу, а й допризовники та призовники, військовозобов'язані й резервісти).

Варто наголосити на тому, що більшу частину оновленого після проголошення незалежності законодавства Україна приймала, спираючись на напрацювання законотворців у Російській Федерації з урахуванням досвіду та рекомендацій європейських держав. Цим і пояснюється схожість системи воєнного законодавства між названими країнами. Тому звернемо увагу на досвід регулювання вказаного питання в деяких західних державах. При цьому необхідно зауважити, що нормативно-правове забезпечення функціонування збройних сил у різних країнах має великий спектр різноманітних варіацій. Так, не звертаючись до детального висвітлення кожного окремого нормативно-правового акта в цій галузі, можемо говорити, що особливістю воєнного законодавства Німеччини є те, що низка питань, пов'язаних із безпекою й обороною країни, регулюються безпосередньо нормами Конституції Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН). У цьому випадку варто говорити про конституційно закріпленій період, що має назву «Стан оборони» та за своєю організаційною суттю є не тотожним, проте аналогічним до особливого періоду поняттям. Основний Закон ФРН містить розділ X-а «Стан оборони», у якому визначаються повноваження органів влади в зазначений період, права й обов'язки цивільного населення, особливо військовозобов'язаних громадян, і військовослужбовців у період реальної збройної агресії з боку іноземних держав. Наприклад, згідно з Конституцією ФРН призову на військову службу підлягають чоловіки, які досягли 18-річного віку, а в період стану оборони держави на службу можуть бути призвані також жінки у віці від 18 до 55 років для роботи в цивільних санітарних службах і стаціонарних військових госпіталях.

Щодо збройних сил Великої Британії необхідно зазначити, що, незважаючи на контрактний характер служби, сфера комплектування й підготовки збройних сил має стійку нормативно-правову основу. Важливим питанням у контексті аналізу Британської системи залишається рішення уряду долучитись до створення військової концепції Північноатлантичного альянсу (далі – НАТО), де Сполучене Королівство стало ініціатором створення оперативно-тактичних військ на просторах Західної Європи в тому вигляді, у якому ці війська існують сьогодні. Основною метою було оперативне реагування на неочікувані надзвичайні ситуації, проте це також дало б змогу забезпечити захист навіть країнам із нижчим рівнем економіки. Особливо актуалізувалося це питання після

подій 11 вересня 2001 р. в США, що стало поштовхом для перегляду військових концепцій і стратегій багатьох країн світу, у томі числі Сполученого Королівства, де напрям боротьби з тероризмом зайняв окреме місце в секторі оборони країни. У зв'язку із цим у 2002 р. в змісті стратегічного огляду з'явився новий розділ, метою якого стало визначення політики країни у сфері безпеки в умовах необхідності боротьби з тероризмом [1, с. 143]. Аналізуючи документ, можна дійти висновку про те, що британський уряд підійшов до питання комплексно, оскільки, крім стратегії планування власної політики, їм вдалось оперативно провести оцінку наявних ресурсів, можливих сценаріїв поведінки в умовах протистояння тероризму, оцінити потенціал міжнародних організацій та спланувати необхідні кроки для боротьби з тероризмом за межами країни.

Якщо говорити про перейняття досвіду у військових відносинах у глобальному сенсі, варто зазначити, що у світі поширена також практика формування миротворчих військ із метою врегулювання конфліктів, що в умовах глобалізації є невід'ємним складником інтеграційних процесів у галузі оборони. У цьому контексті вітчизняний учений О. Мельник, досліджуючи регулювання діяльності військових миротворчих контингентів, наголошує на важливості реформування збройних сил та воєнної системи загалом, що досягається саме завдяки розбудові всебічного співробітництва з більш розвиненими країнами в цій сфері, у тому числі шляхом перейняття найдоцільніших методів і форм організації військово-службових відносин. Одним із таких завдань загальнодержавного масштабу автор вважає проведення конструктивної, послідовної й виваженої зовнішньої політики, спрямованої на забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва із членами міжнародного співтовариства згідно із загальноновизнаними принципами й нормами міжнародного права [2, с. 16].

Цікавим прикладом у цьому плані є система побудови воєнної організації у Великій Британії, де уряду вдається вправно балансувати між забезпеченням національної оборони та власними інтересами й ідеєю забезпечення миру на території Західної Європи і світу загалом. На відміну від вітчизняного підходу до забезпечення міжнародного співробітництва у військовій сфері, країни – члени НАТО віддають перевагу комплектуванню стратегій і концепцій оборони, не просто переймаючи кращий світовий досвід, а підлаштовуючи положення під національні інтереси, водночас надаючи їм універсальних обрисів, щоб розроблені порядки були прийнятні для всіх країн-членів.

У цьому руслі стратегічне планування в секторі безпеки є одним зі стовпів створення дієвого сек-

тору оборони держав. Для країн НАТО та Європейського Союзу цей аспект оборони є однією зі складових частин стратегічного управління. Одним із важливих складників такого планування є його нормативно-правове забезпечення, у контексті чого досвід Великобританії, яка, маючи сформовану традицію забезпечення оборони в інтересах країни, водночас бере участь у розробленні концепцій із забезпечення миру на території Європи, може бути розглянутий як позитивний приклад. Ускладнюється Британська система, на відміну від нашої, також тим, що за наявності сформованої системи прецедентного права в центрального уряду фактично відсутня більшість повноважень у прийнятті опорних законодавчих документів для всієї ієрархії владних структур, у тому числі щодо оборони країни. Однак традиційним документом, який визначає напрям політики Великобританії в секторі безпеки, залишається «Стратегічний оборонний огляд» [3].

Досить важливою сферою військово-службових відносин є військові злочини та питання, що пов'язані з притягненням до відповідальності винних осіб. У законодавстві зарубіжних країн, на жаль, не існує єдиного підходу до трактування терміна «військовий злочин». Так, наприклад, Єдиний кодекс воєнної юстиції США взагалі не надає визначення цього поняття, проте аналіз відповідних норм, що вказують на суб'єктний склад цього виду злочинів, дає нам право говорити, що до кримінальної відповідальності в США притягуються ті особи, які безпосередньо вчинили злочин, та інші особи, які будь-яким чином надавали допомогу, радили, провокували, віддавали накази чи іншим чином сприяли вчиненню протиправного діяння, тобто мали «спільний із виконавцем злочинний намір» [4]. Необхідність формування єдиного у світі підходу до розуміння категорії військового злочину було б безумовно важливим аспектом процесу глобалізації та дало б можливість більш об'єктивно ідентифікувати протиправні діяння саме як воєнні злочини.

Військове законодавство США містить досить не характерний для вітчизняної системи права варіант правозастосовної діяльності. Мова в цьому разі йде про таке явище, як аналогія права. Якщо аналогія закону ще нерідко застосовується в Україні відповідними суб'єктами права, які наділені спеціальною компетенцією для прийняття державно-владних рішень, то аналогія права, суть якої полягає в застосуванні загальних принципів та основоположних засад у конкретних правовідносинах, є явищем незвичним, особливо для кримінального права й процесу, у яких застосовується імперативний метод регулювання суспільних відносин. Вітчизняний учений П. Данилов наголошує на можливості застосування аналогії права в питаннях, пов'язаних із покаранням

військових злочинців, що безпосередньо постає з аналізу норм Єдиного кодексу воєнної юстиції США та полягає в тому, що до кримінальної відповідальності притягуються особи, які сприяють безчинствам, нехтують військовою дисципліною, компрометують збройні сили діями, навіть якщо такі дії не відповідають певному, чітко передбаченому законом злочину [5, с. 93].

Говорити про необхідність упровадження у вітчизняну правову систему практики застосування аналогії права немає сенсу з огляду на відсутність об'єктивних підстав для цього. На відміну від американського законодавства, українське передбачає, що військовими злочинами визнаються виключно визначені Кримінальним кодексом України правопорушення.

Незвичною для нашої науки й системи права, як зазначає В. Миронов, є можливість командира «закрити очі» на деякі проступки військовослужбовців. Так, згідно із чинним військово-кримінальним законодавством ФРН командир може не накладати покарання на військовослужбовця, який вчинив злочин проти збройних сил союзних держав або держав коаліції, якщо це негативно вплине на дисципліну чи бойовий дух Бундесвера (Збройних Сил ФРН). Заключне право на прийняття рішення належить суду [6, с. 24–25]. Це, з одного боку, суперечить принципу невідворотності настання відповідальності, а з іншого – Німеччина таким способом намагається показати, наскільки важливі для неї морально-патріотичне питання, підтримання в армії бойового духу.

Відповідних аналогічних норм українське військово-кримінальне законодавство не має. Більше того, лише нещодавно в Україні було підвищено міру кримінальної відповідальності військовослужбовців за вчинення ними окремих військових злочинів в умовах особливого періоду. Так, відповідно до закону посилюється кримінальна відповідальність за військові правопорушення, насамперед щодо непокори (умисного невиконання наказу), опору начальнику, погроз або насильства щодо начальника, самовільного залишення військової частини чи місця служби, дезертирства, ухилення від військової служби тощо [7]. Відтак наше військове командування, порівняно з німецькою воєнною політикою, робить акцент на необхідності беззаперечного дотримання дисципліни серед військовослужбовців як запоруки ефективного ведення бойових дій та успішного виконання поставлених бойових завдань. У контексті розгляду категорії військових злочинів невід'ємним складником залишається розгляд питання доцільності й дієвості інституту військового суду. Нині в Україні, відповідно до Указу Президента України «Про ліквідацію військових апеляційних та військових місцевих судів» від 14 вересня 2010 р. № 900/2010, інститут військових судів

ліквідовано, проте він, на нашу думку, сьогодні необхідний. Хоча це питання досить суперечливе та не має серед науковців і практиків однозначного вирішення.

Ще однією перспективою розвитку військово-службових відносин є перейняття зарубіжного досвіду з розбудови інституту капеланства на постійно діючій основі. Особливої важливості роль капеланів набуває саме в умовах особливого періоду, адже саме в такій обстановці військовослужбовцям надзвичайно необхідна моральна підтримка духівника. Як показує практика, подібна психотерапія позитивно впливає на самопочуття військовослужбовців у складних умовах бойової обстановки.

За твердженням вітчизняних учених, в арміях усіх країн – членів НАТО відповідно до стандарту є капелани. З 1990 р. провідне місце серед таких служб посідає капеланська служба США в Європейському командуванні. Ця служба в арміях НАТО об'єднує християнську релігію, іудаїзм, іслам і буддизм [8, с. 185–187]. Упровадження інституту капеланства в Україні стало кроком до інтеграції в європейський і світовий простір. Саме тому абсолютно виправдане прийняття Міністерством оборони України 27 січня 2015 р. Наказу «Про затвердження Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України» № 40 [9]. Вважаємо, що подальше сприяння забезпеченню достатнього рівня правового й матеріального забезпечення функціонування інституту душпастирства буде прогресивним кроком.

Іншим не менш важливим аспектом правового регулювання військово-службових відносин під час особливого періоду в Україні є налагодження цивільно-військових відносин. Ця сфера перейшла на абсолютно новий рівень розвитку та в масштабах уже майже не поступається системі цивільно-військових відносин європейських країн саме з початком антитерористичної операції. Наприклад, саме в умовах антитерористичної операції в Україні волонтерська допомога стала надзвичайно актуальною, а її обсяги в 2014–2017 рр. підрахувати практично неможливо. Саме допомога українських волонтерів стала визначальною основою для підняття військового духу солдат. Проте досвід зарубіжних країн у цьому питанні залишається для нас актуальним, оскільки вони формували моделі власних цивільно-правових відносин тривалий час. Науковці виділяють дві найпоширеніші моделі розвитку цивільно-військових відносин. Перша модель, «американська», полягає в тому, що виключно конгресу надано право обговорювати й затверджувати військовий бюджет, вимагати звіту вищих військових чинів про стан справ в армії, видавати статuti, порадики, що регламентують дії військ. Друга модель, «ні-

мецька», характеризується тим, що, крім законодавчих прав парламенту, встановлюється також спеціальний інститут Уповноваженого бундестагу з питань оборони «для захисту основних прав та як допоміжний орган бундестагу під час здійснення ним парламентського контролю». Наголошується на тому, що в збройних силах багатьох країн створюються структури з питань активної взаємодії з державними й недержавними організаціями, які мають назву «Civil-Military Cooperation» [10]. Вважаємо, що розбудова якісної та всебічної системи цивільно-військових відносин в Україні сприятиме модернізації вітчизняної системи управління збройними силами.

На перший погляд можна зазначити, що в розвитку правового регулювання військово-службових відносин в Україні помітним стає прогрес у вдосконаленні цієї сфери оборонної політики. Більшість реформ, проведених останнім часом, здійснені урядом під впливом зовнішніх обставин, а саме глобалізаційних процесів та суттєвого зближення України з країнами Європейського Союзу й НАТО. З початком антитерористичної операції в Україні на перший план у питаннях безпеки висувається проблема регулювання військово-службових і військово-цивільних відносин в умовах особливого періоду. Так, для нашої держави в цій сфері провідну роль відіграє міжнародне співтовариство, оскільки саме нормативно-правова база та практичний досвід зарубіжних країн залишаються для України основним джерелом інформації з питань реформування й удосконалення військової галузі.

Таким чином, простежуючи розвиток військово-службових відносин у провідних європейських країнах та в США, а також проводячи аналіз їх нормативно-правового регулювання, можна окреслити низку важливих для України перспектив щодо різних аспектів військової сфери загалом, а саме:

1) запровадження стратегічного планування (як короткострокового, так і довгострокового) з окресленням пріоритетів зовнішньої політики країни;

2) налагодження співпраці з міжнародними організаціями щодо питань безпеки, а також реального партнерства з країнами Європейського Союзу та НАТО;

3) необхідне також перейняття позитивного досвіду США з відродження та запровадження інституту військових судів, оскільки за умов особливого стану на території України виникають проблеми із забезпеченням правопорядку й законності у військово-службових відносинах;

4) необхідним напрямом удосконалення є розбудова інституту капеланів, оскільки більшість населення України є християнами, до того ж глибоко віруючими; відповідно, в умовах військового

конфлікту одним із найважливіших завдань командування має залишатися збереження «духовного здоров'я» військових;

5) не менш важливим є також питання, що стосуються регулювання цивільно-військових відносин, хоча цей аспект набрав обертів в Україні за рахунок підйому громадської свідомості та загального патріотичного піднесення; у перспективі, за умов залучення держави та її підтримки, це має оформитись у повноцінні законодавчо врегульовані цивільно-військові відносини європейського зразка.

Окрім вказаних напрямів, залишаються актуальними також питання більш глобального характеру, які на сьогодні Україна не в змозі повністю вирішити: соціальне забезпечення військовослужбовців, фінансування оборонної сфери країни, корупція у військовій сфері тощо. Ці проблеми негативно впливають на якість військово-службових відносин та вимагають негайного вирішення саме в особливий період. Отже, незважаючи на ті кроки, які Україна вже здійснила на шляху вдосконалення сфери оборони загалом, залишається велике поле для реформування.

### Література

1. Іващенко А. Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування (з досвіду Великої Британії і США) / А. Іващенко, С. Вербицький // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1. – С. 140–150.
2. Мельник О. Державне регулювання діяльності українських миротворчих контингентів : генезис та тенденції розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О. Мельник ; Нац. академія держ. упр. при Президенті України. – К., 2006. – 18 с.
3. The Strategic Defence Review White Paper. 15 October 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP98-91/RP98-91.pdf>.
4. Uniform Code of Military Justice [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uscmj.us/>.
5. Данилов П. Понятие и виды воинских преступлений по законодательству зарубежных стран (США, Великобритания, Франция, Германия) / П. Данилов // Государство и право : теория и практика : матер. III междунар. науч. конф. (г. Чита, июль 2014 г.). – Чита : Молодой ученый, 2014. – С. 92–95.
6. Миронов В. Основные положения общей части военно-уголовного закона Германии / В. Миронов // Бизнес в законе. – 2008. – № 4. – С. 23–26.
7. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за окремі військові злочини : Закон України від 12 лютого 2015 р. № 194-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/194-19>.
8. Підлісний А. Про створення організації служби капеланів у Збройних Силах України / А. Підлісний // Військово-науковий вісник. – 2015. – Вип. 23. – С. 183–191.
9. Про затвердження Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Зброй-

них Силах України : Наказ Міністерства оборони України від 27 січня 2015 р. № 40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0161-15>.

10. Каляев А. Теоретичні засади військового співробітництва України в контексті геополітичних змін : державно-управлінський аспект / А. Каляев // Ефективність державного управління. – 2012. – Вип. 33. – С. 34–40.

### Анотація

**Вернигора В. В. Зарубіжний досвід правового регулювання військово-службових відносин під час особливого періоду.** – Стаття.

У статті здійснено аналіз теоретичних і практичних проблем правового регулювання військово-службових відносин в особливий період. Зазначається, що попри нещодавні зміни, внесені в законодавче забезпечення питання регулювання військово-службових відносин в Україні, залишається низка проблем, які потребують швидкого подолання для забезпечення правопорядку та законності у військах. З огляду на це окреслено пріоритетні напрями перейняття зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання військово-службових відносин.

**Ключові слова:** військово-службові відносини, правовий статус, правове регулювання, Збройні Сили України, реформування, законність, відповідальність.

### Аннотация

**Вернигора В. В. Зарубежный опыт правового регулирования военно-служебных отношений во время особого периода.** – Статья.

В статье осуществлен анализ теоретических и практических проблем правового регулирования военно-служебных отношений в особый период. Отмечается, что, несмотря на недавние изменения, внесенные в законодательное обеспечение вопросов регулирования военно-служебных отношений в Украине, остается ряд проблем, требующих скорейшего преодоления для обеспечения правопорядка и законности в войсках. С учетом этого обозначены приоритетные направления перенятия зарубежного опыта нормативно-правового регулирования военно-служебных отношений.

**Ключевые слова:** военно-служебные отношения, правовой статус, правовое регулирование, Вооруженные Силы Украины, реформирование, законность, ответственность.

### Summary

**Vernyhora V. V. Foreign experience of legal regulation of military-service relations during a special period.** – Article.

The article analyzes the theoretical and practical problems of legal regulation of military-service relations in a special period. It is noted that despite recent changes to the legislative support of the regulation of military-service relations in Ukraine, there remain a number of problems that need to be overcome as soon as possible to ensure law and order and the rule of law in the troops. Taking this into account, the priority areas for taking over the foreign experience of the regulatory legal regulation of military-service relations are outlined.

**Key words:** military-service relations, legal status, legal regulation, Armed Forces of Ukraine, reforms, legality, responsibility.