

Драган Микола Григорович – заступник Керівника Головної служби безпекової та оборонної політики – Головний інспектор Інспекції з питань контролю за діяльністю військових формувань Секретаріату Президента України, генерал-майор запасу;

Устименко Олександр Володимирович – магістр державного управління, здобувач кафедри національної безпеки Національної академії державного управління при Президентіві України, полковник Збройних Сил України

КОЛІЗІЇ В НОРМАТИВНИХ АКТАХ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ, ЩО РЕГЛАМЕНТУЮТЬ ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ОСОБАМИ ОФІЦЕРСЬКОГО СКЛАДУ

Розглянуто поняття “колiзiя нормативних актів” та причини її існування, зокрема, між законами та нормативно-правовими актами Міністерства оборони України, а також шляхи усунення колiзiй.

Рассмотрено понятие “коллизия нормативных актов” и причины ее существования между законами и нормативно-правовыми актами Министерства обороны Украины, а также пути устранения коллизий.

The article deals the notion of collisions and purposes of its being in the laws and sub laws of the Ministry of Defense of Ukraine and also the ways of overcoming them.

Ключові слова: колізія; нормативні акти; юридична колізія; колізія нормативних актів.

Мермін “колiзiя” (від латинського “collisio”) у тлумачному словнику трактується як зіткнення протилежних поглядів, прагнень, інте-

ресів [1]. У юридичному розумінні термін "колізія" тлумачиться як розбіжність між окремими законами держави або суперечність законів чи судових рішень.

У загальному вигляді юридична колізія практично завжди присутня у суперечностях та конфліктах (міжнародні суперечності, зіткнення в економічній, трудовій, соціальній, політичній та інших сферах суспільного життя). Крім того, юридична колізія може виявлятися у правовій сфері, якщо її предмет суто нормативний.

Ставлення до колізій в юридичній науці доволі різне. Пролістувати це можна на різних дефініціях даної категорії.

Колізії – це суперечність між правовим порядком, що існує, та намірами і діями щодо його зміни [2, с. 14]; це стан і дія кількох правових актів чи норм, як правило, нормативного характеру, прийнятих одним або різними суб'єктами правотворчості та спрямованих на регулювання одних і тих самих суспільних відносин, а застосування кожного з них окремо дає різний, у тому числі протилежний результат [3, с. 19]; це суперечність між правовими приписами відповідних актів, що виявляється у відмінностях у процесі регулювання аналогічних суспільних відносин [4, с. 76].

Загальновідомою є обставина, що для введення в дію одного закону необхідно прийняти декілька підзаконних нормативно-правових актів, і, як наслідок, значна сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів є однією з причин наявності колізій, що, у свою чергу, породжує труднощі як при реалізації вже чинних норм, так і для прийняття нових норм [5, с. 78].

У цій роботі, розглядаючи юридичні колізії, приділимо увагу колізії між нормативно-правовими актами.

Колізія нормативних актів – суперечність між правовими приписами відповідних актів, що виявляється у відмінностях у процесі регулювання аналогічних суспільних відносин. Сутність цього правового явища полягає в тому, що виникають суперечності між різними нормативно-правовими актами. Колізія виникає за наявності двох і більше правових актів, які регулюють аналогічні відносини. Регулюючи одні й ті самі фактично відносини, правові акти пропонують різні за змістом і формою шляхи регулювання [6].

Підставами виникнення колізії між нормативно-правовими актами можуть бути об'єктивні та суб'єктивні чинники. До об'єктивних чинників належать ті, що не залежать від волі законодавця та інших суб'єктів права. Це, по-перше, чинники, пов'язані з динамікою правовідносин у часі, що виявляється у конфліктах старих правових норм, які не були офіційно змінені чи скасовані, з новими або у зміні характеру самих відносин. За об'єктивний чинник можна вважати множинність органів правотворчості, які приймають норми, що певною мірою регулюють суспільні відносини.

До суб'єктивних чинників (тобто тих, які мають безпосередній зв'язок з волею законодавця) належать: відсутність чіткого розмежування законодавчої компетенції між органами правотворчості, унаслідок чого перетинаються предмети відання; відсутність повної інформації щодо правового регулювання певного питання; недостатність досвіду правотворення; непослідовно систематизація нормативно-правових актів та ін.

За характером колізії нормативно-правових актів поділяються на темпоральні (колізії у часі), просторові (колізії у просторі), ієрархічні (субордінаційні колізії), змістові колізії.

Залежно від юридичної сили актів, між якими виникає колізія, розрізняються колізії між нормами по горизонталі та колізії між нормами по вертикалі. За основу такого критерію класифікації взято різну юридичну силу конфлікуючих актів. Зіткнення нормативно-правових актів по вертикалі означає, що фактично відносини врегульовано приписами, один з яких своєю правовою силою перевершує інший. Колізія нормативно-правових актів по горизонталі має місце тоді, коли суспільні відносини регламентуються актами, що мають рівну юридичну силу [6].

Основним Законом України є Конституція України [7]. Згідно з Конституцією в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Стаття 8 Конституції України зазначає, що "Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй".

Нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, що приймається уповноваженим державним органом, який встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права. Ці акти перебувають між собою в ієрархічній підпорядкованості, яка і визначає юридичну силу документа. До нормативно-правових актів належать укази і розпорядження глави держави, акти Уряду, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та ін.

На виконання Конституції і законів України Президент України видає укази і розпорядження, що є обов'язковими до виконання на території України. Уряд України видає постанови і розпорядження. Нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, до яких належить і Міністерство оборони України, мають відповідати Конституції України, законам України, актам Президента України і Кабінету Міністрів України.

Розглянемо колізії між законами і нормативно-правовими актами, що стосуються проходження військової служби у Збройних Силах України і, зокрема, в Генеральному штабі Збройних Сил України.

У квітні 2006 року було прийнято в новій редакції Закон України "Про військовий обов'язок і військову службу" [8]. За цим Законом, на відміну від попередньої його редакції, серед видів військової служби відсутня "кодрова військова служба осіб офіцерського складу".

Водночас частиною першою статті 19 названого Закону передбачено, що "військовослужбовці, які проходять кадрову або строкову військову службу ...укладають контракт про проходження військової служби за контрактом...", а за частиною третьою цієї ж статті – "форма, порядок і правила укладення контракту, припинення (розірвання) контракту та наслідки припинення (розірвання) контракту визначаються положенням про проходження військової служби громадянами України, якщо інше не передбачено законом".

На той час діяло Положення про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України, затверджене Указом Президента України від 7 листопада 2001 року № 1053 [9]. У пункті 3 цього Положення зазначається, що для осіб офіцерського складу встановлено такі види служби:

а) військова служба за контрактом осіб офіцерського складу;

б) військова служба осіб офіцерського складу за призовом;

в) кадрова військова служба осіб офіцерського складу, зарахованих до Збройних Сил України до запровадження військової служби за контрактом.

Відповідно до Прикінцевих положень Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" (пункт 2), строки і порядок переходу на повне комплектування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, визначаються відповідними програмами розвитку Збройних Сил України та реформування інших військових формувань [8].

Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006 – 2011 роки передбачає "... до кінця 2010 року завершення повного переходу Збройних Сил України на комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом".

Отже, згідно із зазначеними нормативно-правовими актами, до кінця 2010 року офіцери кадрової служби могли проходити службу на посадах офіцерського складу, не укладаючи контракт.

29 грудня 2006 року Міністром оборони України було підписано наказ "Про вдосконалення заходів з кадрового забезпечення Збройних Сил України на період 2007 – 2011 років" № 774.

У ньому зазначається:

"З метою виконання вимог Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" та законів про чисельність Збройних Сил України, подальшого удосконалення кадрової політики в умовах розвитку Збройних Сил України наказую: 1. Вважати з 1 січня 2007 року всі посади, що підлягають заміщенню особами офіцерського складу, такими, що комплектуються виключно особами офіцерського складу військової служби за контрактом".

З виданням цього наказу офіцери кадрової служби виявилися обмеженими у правах. Їх не призначають на вищі посади – у порядку

просування по службі, на рівнозначні посади – при проведенні організаційних заходів.

Отже, зазначений наказ Міністра оборони України розширює трактування Закону і суперечить Указу Президента України [9] – нормативно-правовим актом вищої юридичної сили.

Крім того, зазначений наказ Міністра оборони України не зареєстрований у Міністерстві юстиції України. Міністерством оборони України не виконані вимоги Указу Президента України "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади" [10], згідно з яким з 1 січня 1993 року нормативно-правові акти, що видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації. Державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади здійснює Міністерство юстиції України.

Згідно з наказом Міністерства юстиції України "Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів", державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду ... якщо в них є одна або більше норм (правил поведінки), що зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України ...установлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують існуючий організаційно-правовий механізм їх реалізації [11].

Оскільки зазначений наказ Міністра оборони України зачіпає законні інтереси кадрових офіцерів, які є громадянами України, то він мав бути зареєстрований у Міністерстві юстиції України.

На наше переконання, ситуація, коли підзаконні нормативно-правові акти (такі як накази Міністра оборони України) розширюють трактування закону і суперечать нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу, як у нашому випадку з указами Президента України, є неприпустимою.

Сьогодні Указом Президента України затверджено нове Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України [12]. У ньому зазначено, що "Це Положення застосовується також до відносин, що виникають у зв'язку з проходженням у Збройних Силах України кадрової військової служби особами офіцерського складу до їх переходу в установленому порядку на військову службу за контрактом або звільнення з військової служби".

З приводу "звільнення з військової служби" все зрозуміло.

Розглянемо питання щодо "переходу в установленому порядку на військову службу за контрактом".

Указом Президента України від 10 січня 2009 року № 2 уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про невідкладні завдання щодо підвищення обороноздатності України" від 26 вересня 2008 року [13]. У цьому рішенні Міністерству оборони України ставиться завдання "подати у двомісячний строк у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до Державної програми переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, стосовно продовження до 2015 року строку переходу до комплектування Збройних Сил України виключно військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом".

Отже, керуючись цим Указом Президента України, який, згідно з Конституцією України, є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, кадрові офіцери до 2015 року можуть проходити службу на посадах офіцерського складу, не укладаючи контракт.

Зважаючи на вищевикладене, можна дійти висновку, що наказ Міністра оборони України "Про вдосконалення заходів з кадрового забезпечення Збройних Сил України на період 2007 – 2011 років" від 29 грудня 2006 № 774 суперечить вимогам нормативно-правових актів вищої юридичної сили.

У правозастосовній практиці усунення колізій, зокрема між нормативно-правовими актами, здійснюється здебільшого прийняттям нових актів або внесенням змін до чинних нормативно-правових актів.

У цьому разі вбачається оптимальним шлях визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністра оборони України від 29 грудня 2006 № 774 та видання відповідно до законів та указів Президента України нового наказу стосовно проходження громадянами України військової служби. При цьому практика державної реєстрації Міністерством юстиції України нормативно-правових актів, що стосуються прав військовослужбовців, повинна стати обов'язковою для Міністерства оборони України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.: Ірпін'я; ВТФ "Перун", 2003. – 1440 с.
2. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: [учебное и науч.-практ. пособие] / Ю. А. Тихомиров. – М., 2000.
3. Лілах Д. Колізія і конкуренція законів / Д. Лілах // Право України – 2001. – № 4.
4. Алексеев С. С. Государство и право: начальный курс / Алексеев С. С. – М.: Юрид. лит., 1993.
5. Коталейчук С. П. Колізії в законодавстві: засоби їх виявлення та подолання / С. П. Коталейчук. – Наук. вісн. Київ. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – № 2. – С. 78–84.
6. Юридична енциклопедія: [з 6 т.] / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 2001.

7. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
8. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2232-XII в редакції від 04 квіт. 2006 № 3597-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 38. – С. 254–273.
9. Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців : Указ Президента України від 7 листоп. 2001 р. № 1053/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/1053/2001>.
10. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 3 жовт. 1992 р. № 493 // Голос України. – 1992. – № 192. – С. 10.
11. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квіт. 2005 р. № 34/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0381-05&c=1#Card>.
12. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України : Указ Президента України від 10 груд. 2008 р. № 1153 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 95. – С. 9. – Ст. 3129.
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 верес. 2008 року "Про невідкладні завдання щодо підвищення обороноздатності України" : Указ Президента України від 10 січ. 2009 р. № 2 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 2. – С. 257. – Ст. 53.