

НОВЕЛІЗАЦІЯ ВІЙСЬКОВО-СЛУЖБОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД ЯК СПОСІБ ЕФЕКТИВНОСТІ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ

ШУЛЬГІН Володимир Вікторович - старший викладач кафедри військового права
Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка
УДК 340.132

В статті аналізується якість і результати впливу інтенсифікації правотворчого процесу удосконалення воєнно-службового законодавства в період дієвості особливого періоду на ефективність реалізації воєнного законодавства України. Вияснено, що в результаті внесення численних бессистемних змін об'єктах виникли додаткові колізії та прогалини, які негативно впливають на ефективність юридичних механізмів в процесі реалізації воєнного законодавства України.

Ключові слова: правотворчий процес, особливий період, військово-службове законодавство України, колізії та прогалини, ефективність юридичних механізмів, реалізація військового законодавства України.

Постановка проблеми

Ведення в державі особливого періоду викликало інтенсифікацію законотворчої діяльності у військовій сфері суспільних відносин. Але збільшення кількості підготовлених та прийнятих Верховною Радою України законів, якими вносяться зміни, не свідчить про достатній професіоналізм законотворців. Вплив новелізації військово-службового законодавства України на ефективність його реалізації в особливий період потребує ретельного аналізу та наукового осмислення.

Актуальність теми

Загальнотеоретичні аспекти даної проблеми досліджували вчені: Ж.О. Дзейко,

Є.П. Євграфова, Р.З. Лівшиць, Я.І. Ленгер, Н.М. Оніщенко, О.Ф. Скакун, Ю.А.Тіхоміров, Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик та ін. Актуальність висвітлення проблемних питань, пов'язаних з необхідністю внесення виважених «змін-новацій» у приписи військово-службових законодавчих актів України в особливий період, пов'язана із диспропорцією співвідношення їх кількості до їх якості, нездатності «удосконалених» норм-новел до ефективного практичної реалізації.

Метою статті є виявлення та узагальнення юридичних колізій та прогалин у конструкціях окремих приписів Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», які негативно впливають на ефективність їх реалізації в особливий період.

Виклад основного матеріалу

Основними завданнями процесу удосконалення військового законодавства та підвищення ефективності його реалізації є попередження та усунення колізій та прогалин. Належить акцентувати увагу на цій тезі, бо саме метою нашого дослідження є причини та наслідки зворотного результату, коли колізії та неузгодженості з'являються після підготовки, прийняття та внесення змін до нормативно-правових актів військової сфери.

Важливість подібного дослідження підкреслює Я.І. Ленгер, зазначаючи найбільшим актуальним завданням сьогодення в Україні – пошук основних напрямків зміни

законодавства й чітке уявлення про цілі, що повинні бути досягнуті, а також про системні наслідки відповідних змін [1, с. 47].

Так, до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 № 2232-ХІІ (далі – Закону) [2] за період від березня 2014 року до грудня 2016 року (2 роки 9 місяців) 24 законами були внесені численні зміни та доповнення, а всього за весь період його дії до 2014 року (22 роки) прийнято 55 таких законів про внесення змін. Тобто майже третина всіх змін відбулася за останні два роки (2014-2016 р. р).

Ступінь недостатньо якісних змін і доповнень цього періоду наочно підтверджує здійснений нами аналіз навіть частини внесених та чинних новел Закону, а зокрема:

проходження служби у військовому резерві відокремлюється від проходження військової служби і виконання військовозобов'язаними військового обов'язку (статті 1, 3, 26¹ Закону), що ніяким чином не може бути предметом правового регулювання цього Закону [3];

введено новий вид військової служби – військова служба за призовом під час мобілізації, на особливий період (частина четверта статті 2 Закону [4]), але відповідно до Закону України «Про оборону України» (ст. 1) мобілізація є частиною особливого періоду;

шляхом редакції частини другої статті 9 Закону за громадянами України, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, але не більше 1 року, зберігаються місце роботи (посада), середній заробіток на підприємстві, в установі, організації, незалежно від підпорядкування та форм власності [4]. Але відповідно до вимог статей 36 та 44 Кодексу законів про працю України призов або вступ працівника на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу є підставою припинення трудового договору. У цих випадках працівникові виплачується вихідна допомога у розмірі двох мінімальних заробітних плат. На відміну від працівників, військовослужбовці отримують не заробітну плату, а грошове забезпечення. Змінюється правовий статус громадянина та правовий статус військовослужбовця, отже, одночасне отримання військовослужбовцем грошового

забезпечення та заробітної плати суперечить чинному законодавству України;

комплектування Держспецзв'язку як центрального органу виконавчої влади військовослужбовцями (доповнення частини другої статті 20 Закону [5]) не узгоджується з вимогами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»;

редакція частини дванадцятої статті 29 Закону щодо здійснення грошових виплат, грошового забезпечення і заохочення резервістів тощо не є предметом регулювання зазначеної статті, де йдеться лише про питання проходження зборів військовозобов'язаними та резервістами [6];

назва закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових гарантій соціального захисту військовослужбовців в особливий період» від 04.07.2014 № 1589-VII [7], який вносить зміни до Закону, не відповідає його змісту та предмету правового регулювання;

шляхом повторної (через 3 місяці) редакції одних і тих же частин статті 28 Закону підвищено граничний вік перебування у запасі для всіх категорій військовослужбовців, але, окрім старших та вищих офіцерів, – підвищено граничний вік перебування в запасі для рядових другого розряду, але вже до 60 років (аж на 20 років), сержантів та старшин до 60 років (на 10 років), для молодших офіцерів другого розряду до 60 років (на 10 років) [8]. Таким чином, навантаження щодо виконання обов'язків військової служби у більшому темпоральному вимірі покладається на військовослужбовців рядового, сержантського та старшинського складу, а тому вбачається несправедливим, що граничний вік перебування в запасі для таких військовозобов'язаних є більш тривалим, ніж для їх командирів (старших офіцерів у військовому званні «майор», «підполковник» – 50-55 років).

шляхом повторної (через 2 місяці) редакції одних і тих же пунктів статті 26 Закону «посилено» захист прав дітей (до 16 років, а потім до 18 років) в особливий період шляхом надання права одинакам: матері (батьку) – військовослужбовцю, яка (який) не перебуває у шлюбі, звільнитися з військової

служби у зв'язку з вихованням дитини (дітей) до 18 років [9];

доповнення статті 19 Закону новою частиною третьою, де йдеться про можливість зміни військовослужбовцем одного виду військової служби на інший з припиненням попереднього контракту і укладенням нового, на нашу думку, потребує узгодження із частиною шостою статті 26 цього ж Закону, де дається перелік підстав припинення контракту з військовослужбовцем [10];

введений новий термін «оперативний резерв першої черги військовослужбовців» [11], але тлумачення якого дано у підзаконному нормативно-правовому акті (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження структури військового резерву людських ресурсів» від 12.11.2014 № 607);

шляхом доповнення новим абзацом пункт перший частини восьмої статті 26 Закону надано право звільняти з військової служби військовослужбовців, які є студентами, аспірантами чи докторантами денної форми навчання та були призвані на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період; хоча вони можуть продовжувати військову службу, якщо виявили таке бажання. Але не зрозуміло, як військовослужбовці можуть бути одночасно студентами, аспірантами чи докторантами денної форми навчання та проходити військову службу [12];

шляхом повторної редакції абзацу другого частини тринадцятої статті 17 Закону повернуто до переліку підстав для отримання громадянами України відстрочки від проходження строкової служби для продовження професійної діяльності категорії педагогічних працівників у містах [13];

доповнення Закону статтею 21⁻¹ щодо прийняття на військову службу до Збройних Сил України іноземців та осіб без громадянства суперечить частині першій статті 65 Конституції України, відповідно до якої захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України [14];

шляхом редакції частини шостої статті 15 Закону (повторна редакція статті 15 Закону) встановлена нова процедура проведення призову Президентом України, а зо-

крема: «Строки проведення призову (призовів) громадян України на строкову військову службу визначаються Указом Президента України. Такий указ публікується в засобах масової інформації не пізніше як за місяць до закінчення року, що передує року призову (призовів) громадян України на строкову військову службу, крім указу про призов (призови) громадян України на строкову військову службу в особливий період, який публікується не пізніше як за місяць до початку проведення призову (призовів) громадян України на строкову військову службу [15]. Але, на наш погляд, такий порядок повинен мати тимчасовий характер (до закінчення особливого періоду) та бути чітко визначений у Законі;

шляхом редакції частини сьомої статті 23 Закону передбачено запровадження військової служби за призовом осіб офіцерського складу (строком до 18 місяців) не лише у мирний час, а також і в особливий період [16]. Але не зрозуміло, який вид військової служби відповідно до частини шостої статті 2 Закону повинні проходити офіцери запасу: військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період (на термін, визначений указом Президента України), або військову службу за призовом осіб офіцерського складу (до 18 місяців, як це передбачено чинною частиною сьомою статті 23 вказаного Закону).

Ми повинні підтримати позицію Ю.А. Тіхомірова, який зазначає, що справа ускладнюється і полягає в тому, що активний процес сучасної законотворчості на всіх рівнях відбувається в умовах, коли сам механізм підготовки та прийняття законопроектів не відпрацьований. Особливо багато гострих проблем виникає на стадії реалізації законів. Усе це робить надзвичайно актуальним впровадження правового моніторингу, який повинен супроводжувати нормативно-правовий акт від стадії народження ідеї регулювання суспільних відносин до прийняття та реалізації закону [17, с. 157].

Висновки

Численні законопроекти змін до Закону «Про військовий обов'язок і військову службу» готуються з «коліс», спонтанно,

не достатньо професійно, безсистемно, без ретельного аналізу та реального прогнозу ефективності їх реалізації. Науково-обґрунтовані зауваження та пропозиції Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України до першого читання відверто ігноруються законодавцем. Поява нових, фрагментарних, не пов'язаних між собою понятійно-термінологічних та інших алогічних юридичних конструкцій внесли до військово-службового законодавства України численні суперечності та колізії, що суттєво розбалансувало та ускладнило ефективність реалізації його юридичних механізмів.

Пропозиції

Парламентському Комітету з питань національної безпеки і оборони необхідно оперативно ініціювати виважене та науково обґрунтоване упорядкування новел-приписів до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» з уніфікованими, логічно-пов'язаними та системно-узгодженими приписами інших актів військового законодавства України, які б остаточно усунули вищезазначені системні недоліки, зокрема й законодавчої техніки.

Запропонований погляд у дослідженні процесу удосконалення та реалізації військового законодавства є спробою, направленою на розробку відповідних методичних рекомендацій, спрямованих на удосконалення юридичних механізмів ефективної нормотворчості та реалізації приписів чинного військового законодавства України в сучасних умовах. Подальші дослідження проблематики ефективності реалізації приписів нормативно-правових актів військового законодавства України мають полягати у більш глибокому осмисленні, комплексному вивченні та застосуванні дієвих юридичних механізмів удосконалення цього процесу.

Література

1. Ленгер Я.І. Сучасна правова реформа: питання нормотворчості // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 4. – Ужгород: Поліграф центр «Ліра», 2005. – С. 47-49.

2. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 № 2232-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

3. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо служби у військовому резерві» від 17.03.2014 № 1127-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 595.

4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення проведення мобілізації» від 27.03.2014 № 1169-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20-21. – Ст. 746.

5. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 09.04.2014 № 1194-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 25. – Ст. 890.

6. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час проведення мобілізації» від 20.05.2014 № 1275-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 29. – Ст. 942.

7. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових гарантій соціального захисту військовослужбовців в особливий період» від 04.07.2014 № 1589-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 35. – Ст. 1179.

8. Закон України «Про внесення змін до статті 28 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 22.07.2014 № 1604-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 36. – Ст. 1191.

9. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення захисту прав дітей» від 25.07.2014 № 1614-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 36. – Ст. 1194.

10. Закон України «Про внесення змін до Законів України «Про військовий обов'язок і військову службу» та «Про засади запобігання і протидії корупції» від 12.08.2014 № 1634-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 39. – Ст. 2010.

11. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про військовий

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується якість та результати впливу інтенсифікації правотворчого процесу удосконалення військово-службового законодавства в період дії особливого періоду на ефективність реалізації військового законодавства України. З'ясовано, що в результаті внесення численних безсистемних змін створилися додаткові колізії та прогалини, які негативно впливають на ефективність юридичних механізмів в процесі реалізації військового законодавства України.

SUMMARY

The article is devoted to analyze the quality and the effects of the intensification of legislative process improvement military service law in the period of the special period for military efficiency of the legislation of Ukraine. It was found that as a result of making many changes unsystematic created more conflicts and gaps that affect the efficiency of legal mechanisms in the implementation of the military legislation of Ukraine.

обов'язок і військову службу» щодо служби у військовому резерві в особливий період» від 19.03.2015 № 265-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 22. – Ст. 150.

12. Закон України «Про внесення змін до законів України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та «Про військовий обов'язок і військову службу» щодо освітніх гарантій для студентів, аспірантів та докторантів денної форми навчання» від 07.04.2015 № 277-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 24. – Ст. 166.

13. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань соціального захисту громадян України, які проходять військову службу під час особливого періоду» від 14.05.2015 № 433-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 30. – Ст. 273.

14. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства» від 06.10.2015 № 716-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 47. – Ст. 436.

15. Закон України «Про внесення змін до статті 15 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» щодо призову громадян України на строкову військову службу» від 18.02.2016 № 1008-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 12. – Ст. 138.

16. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку проходження військової служби» від 06.12.2016 № 1769-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 4. – Ст. 39.

17. Еремина О.Ю. О правовом мониторинге // Журнал российского права. – М.: Юридическое издательство «Норма», 2006. – № 3. – с.157-161.