

УДК 342.9

<http://doi.org/10.5281/zenodo.1317450>

orcid.org/0000-0001-8734-7397

© Вельма I.O., 2018

I.O. Вельма

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Анотація. В даній науковій статті здійснено аналіз норм спеціальних нормативно-правових актів, якими врегульовано адміністративно-правовий статус Міністерства оборони України. Автором наголошено на недоліках деяких із цих актів та запропоновано зміни та доповнення до них.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративно-правовий статус, Міністерство оборони України, центральний орган виконавчої влади.

Аннотация. В данной научной статье осуществлен анализ норм специальных нормативно-правовых актов, которыми урегулирован административно-правовой статус Министерства обороны Украины. Автором отмечены недостатки некоторых из этих актов и предложены изменения и дополнения к ним.

Ключевые слова: правовое регулирование, административно-правовой статус, Министерство обороны Украины, центральный орган исполнительной власти.

Abstract. in this scientific article analyzes the norms of a special normative legal acts which regulated the administrative and legal status of the Ministry of Defense of Ukraine. The author emphasized the short comings of some of these acts and proposes changes and additions to them.

Key words: legal regulation, administrative and legal status, Ministry of Defense of Ukraine, central executive authority.

На сьогоднішній день існує проблемна ситуація щодо нормативно-правового регулювання змісту адміністративно-правового статусу Міністерства оборони України. Так, у чинних нормативно-правових актах наявні два діючі положення про Міністерство оборони України, серед яких одне затверджене Указом Президента України від 06 квітня 2011 року № 406/2011, а друге затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 730).

Загальні питання дослідження окремих питань змісту адміністративно-правового статусу Міністерства оборони України частково знайшли своє відображення в дослідженнях таких науковців, як В.В. Сокурєнко, В.А. Овчаренко, Т.А. Стукалін, О.В. Феденко, О.М. Кононецьта інших.

Метою статті є: виявлення прогалин в існуючій нормативно-правовій базі, якою врегульовано адміністративно-правовий статус Міністерства оборони України, визначення напрямків її удосконалення, шляхом внесення до неї змін та доповнень.

Враховуючи великий обсяг завдань та функцій Міністерства оборони України, а також специфіку його діяльності, в чинному законодавстві України відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би в повному обсязі визначав його завдання, функції, повноваження, права та обов'язки. Разом з тим існує чимало законодавчих актів, які закріплюють функції та повноваження Міністерства оборони України в тій чи іншій сфері публічних відносин. Так, базовим нормативно-правовим актом, який визначає основні функції Міністерства оборони України є Закон України «Про оборону України» [1], головні повноваження Міністерства у сфері управління Збройними Силами України закріплені в Законі України «Про Збройні Сили України» [2], повноваження у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації закріплені в Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [3], повноваження стосовно забезпечення виконання громадянами військового обов'язку закріплені в Законі України «Про військовий обов'язок і військову службу» [4], повноваження у сфері управління військовим майном (в тому числі земельними ділянками) закріплені в Законі України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» [5]. Даний перелік законодавчих актів, які закріплюють основні функції та повноваження Міністерства оборони України, наведено невичерпно, однак у достатній мірі свідчить про їх значну чисельність. Окрім цього, також існує значна кількість постанов Кабінету Міністрів України та указів Президента України, які також закріплюють права та обов'язки Міністерства в тій чи іншій сфері його діяльності.

Разом з тим основним нормативно-правовим актом для кожного органу публічного права, який визначає його завдання, функції та повноваження, є положення (статут). На сьогоднішній день у Міністерстві оборони України діють два положення про Міністерство оборони України, одне з яких затверджене Указом Президента України від 06 квітня 2011 року № 406/2011 [6], а друге затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 730) [7].

Указана проблема свідчить не тільки про відсутність контролю та бездіяльність з боку відповідних компетентних органів щодо внесення змін у підзаконні нормативно-правові акти для усунення юридичних колізій, але й свідчить про існування розбіжностей щодо чіткого визначення змісту адміністративно-правового статусу Міністерства оборони України. Викладене негативно позначається при застосуванні вказаних положень нормативно-правових актів на практиці. Наприклад, Вищий господарський суд України в різних своїх постановках для визначення правового статусу Міністерства оборони України застосовує різні положення про Міністерство оборони України. Так, у постанові Вищого господарського суду України від 20.06.2017 року у справі № 903/98/16

[8], колегія суддів застосовує Положення № 671, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України, а в постанові цього ж суду від 11.04.2017 року у справі № 910/11362/16[9], колегія суддів вже застосовує Положення № 406/2011, затверджене Указом Президента України. Більш наочним є випадок, коли в постанові Вищого господарського суду України від 29.11.2017 року у справі № 5017/3705/2012[10] колегія суддів описує правову позицію суду апеляційної інстанції з посиланням на Положення № 406/2011, затверджене Указом Президента України, а при викладенні своєї правової позиції робить посилання вже на Положення № 671, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України. Зазначене свідчить про неоднакове застосування положень нормативно-правових актів при визначенні змісту адміністративно-правового статусу Міністерства оборони України.

Окрім цього, існування двох Положень про Міністерство оборони України негативно позначається і при здійсненні наукових досліджень. Так, В.В. Сокурєнко при визначенні адміністративно-правового статусу Міністерства оборони України неодноразово робить посилання та здійснює аналіз, виходячи з Положення про Міністерство оборони України[11], затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 року № 406/2011[6], та жодного разу не згадує про Положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 [7], хоча останнє на той час діяло майже два роки.

Зазначена проблема потребує негайного вирішення шляхом внесення змін та доповнень у деякі нормативно-правові акти, через що виникає необхідність проведення детального аналізу спеціальних норм законодавства у визначеній сфері публічних відносин.

За час незалежності України існувало чимало редакцій положень про Міністерство оборони України, що свідчить про вдосконалення, розвиток та конкретизацію змісту адміністративно-правового статусу головного військового відомства. Так, перше Положення про Міністерство оборони України було затверджене Розпорядженням Президента України від 17 грудня 1992 року № 201/92-рп [12] та містило всього 20 функцій, які закріплювалися за військовим відомством. 21 серпня 1997 року Указом Президента України № 888/97 «Про затвердження положень Про Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України» [13] було затверджене нове Положення про Міністерство оборони. У вказане Положення, яке втратило чинність 22 жовтня 2006 року на підставі Указу Президента України від 21 вересня 2006 року № 769/2006 «Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України» [14], неодноразово вносилися зміни та доповнення, і в останній своїй редакції за військовим відомством закріплювалося вже 45 основних функцій.

Затвердження Положення про Міністерство оборони України Президентом України в повній мірі відповідало на той час чинному законодавству, зокрема частині 3 статті 10 Закону України «Про оборону України» (в редакції від 17.11.2000 року) [15], відповідно до якої Положення про Міністерство оборони України затверджує Президент України за поданням Кабінету Міністрів

України та статті 6 Закону України «Про Збройні Сили України» (в редакції від 22.11.1993 року) [16], відповідно до якої функції та повноваження Міністерства оборони України щодо керівництва Збройними Силами визначаються, зокрема, Положенням про Міністерство оборони України, яке затверджується Президентом України.

03 серпня 2006 року була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 1080 «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» [17]. Ця постанова набрала чинності 22 жовтня 2006 року, одночасно з Указом Президента України від 21 вересня 2006 року № 769/2006 «Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України» [14], яким визнано такими, що втратили чинність деякі укази Президента України з питань діяльності Міністерства оборони, в тому числі й попереднє його Положення.

Прийняття вказаної постанови було зумовлене зміною форми державного правління з президентсько-парламентської республіки на парламентсько-президентську. Так, 08 грудня 2004 року був прийнятий Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» [18], який набув чинності 01 січня 2006 року. Вказаним законом були суттєво змінені повноваження Президента України та Верховної Ради України. Зокрема, були внесені зміни до статей 85 та 106 Конституції України [19], відповідно до яких, якщо раніше Міністра оборони України призначав на посаду і звільняв з посади в установленому порядку Президент України, то зі внесеними змінами Міністр оборони України призначався Верховною Радою України за поданням Президента України. Слід відмітити, що лише 25 грудня 2008 року (зі спливом майже трьох років) Законом України № 803-VI «Про внесення змін до деяких законів України з питань оборони» [20], були внесені зміни до Законів України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України» в частині того, що Положення про Міністерство оборони України затверджує Кабінет Міністрів України.

У подальшому, згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 року [21] визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08 грудня 2004 року № 2222-IV [18] у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття, через що текст Конституції України з 30 вересня 2010 року став відповідати тексту, що існував до внесення змін цим Законом. Враховуючи викладені зміни, 07 жовтня 2010 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» № 2592-VI [22], відповідно до якого були внесені зміни, зокрема до Законів України «Про Збройні Сили України» та «Про оборону України», відповідно до яких Положення про Міністерство оборони України затверджував вже Президент України. Окрім цього, 17 березня 2011 року був прийнятий Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [23], відповідно до частини 3 статті 3 якого, Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Президент України.

Указом Президента України № 406/2011 від 06 квітня 2011 року «Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України»[6] було затверджено нове Положення про Міністерство, яке налічує вже 129 функцій та є чинним й посьогодення. У свою чергу, Постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2011 року № 875 «Про визнання такими, що втратили чинність, постанов Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2006 року № 1080 та від 01 липня 2009 року № 664»[24], попереднє Положення про Міністерство оборони України, яке налічувало 68 функцій військового відомства, втратило чинність.

21 лютого 2014 року був прийнятий Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [25], яким відновлено дію окремих положень Конституції України з такими змінами, внесеними законами України від 08 грудня 2004 року № 2222-IV, від 01 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, зокрема в частині зміни повноважень Президента України та Верховної Ради України. Так, з 02 березня 2014 року та по сьогоднішній день діє норма Конституції, відповідно до якої до повноважень Верховної Ради України знов належить призначення за поданням Президента України Міністра оборони України.

У свою чергу, 23 лютого 2014 року був прийнятий Закон України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України»» [26], відповідно до якого встановлено, що закони України, до яких вносилися зміни Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» від 07 жовтня 2010 року № 2592-VI [22], які втратили чинність згідно з пунктом 1 цього Закону, діють в редакції, чинній станом на 07 жовтня 2010 року. Цим же Законом, який втратив чинність, були внесені й зміни до Законів України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України», зокрема в частині затвердження Положення про Міністерство оборони України Президентом України. Тобто, починаючи з 02 березня 2014 року ця норма втратила чинність і редакції Законів України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України» в частині затвердження Положення про Міністерство оборони України повинна була повернутися до попередньої редакції, відповідно до якої зазначене Положення затверджується Кабінетом Міністрів України. Однак відповідні зміни в Закони України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України» не були внесені, хоча в преамбулах цих Законів міститься посилання на втрату чинності Закону N 2592-VI від 07 жовтня 2010 року [22], але в самих текстах Законів, а саме в частині 3 статті 10, необхідні зміни не відображені й по сьогоднішній день, що свідчить про фактичну не реалізацію норм Закону.

Однак, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України» від 27 лютого 2014 року № 795-VII [27], відповідні зміни були внесені в Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», а

саме, частина 3 статті 3 цього Закону стала закріплювати, що Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України.

26 листопада 2014 року Постановою Кабінету Міністрів України № 671 було затверджено Положення про Міністерство оборони України [7], яке визначало 113, а із внесеними змінами та доповненням визначає 118 основних функцій головного військового відомства. Вказана постанова є чинною та на сьогоднішній день перебуває в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 730 та зі змінами відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2017 року № 321.

Таким чином, дослідивши зміни до Конституції України та відповідних нормативно-правових актів у сфері регулювання змісту адміністративно-правового статусу Міністерства оборони України, вбачається наявність розбіжностей та протиріч у чинних нормативно-правових актах, які потребують негайного вирішення та врегулювання, у зв'язку з чим пропонується:

Привести у відповідність до Конституції України та Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України»» від 23 лютого 2014 року № 763-VII, Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» шляхом внесення змін до наступних нормативно-правових актів: частину 3 статті 10 Закон України «Про оборону України» викласти в такій редакції: «Положення про Міністерство оборони України затверджує Кабінет Міністрів України»; частину 3 статті 10 Закон України «Про Збройні Сили України» викласти в такій редакції: «Організація діяльності Міністерства оборони України визначається законами України та Положенням, яке затверджує Кабінет Міністрів України», а також відмінити дію Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 року № 406/2011.

Література

1. Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 року № 1932-XII// URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 24.01.2018); 2. Про Збройні Сили України : Закон України від 06 грудня 1991 року № 1934-XII // URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 24.01.2018); 3. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII // URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3543-12>(дата звернення: 24.01.2018); 4. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII// URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>(дата звернення: 24.01.2018); 5. Про правовий режим майна у Збройних Силах України: Закон України від 21 вересня 1999 року № 1075-XIV // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1075-14>(дата звернення: 24.01.2018); 6. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 06 квітня 2011 року № 406/2011 // URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/406/2011>(дата звернення: 25.01.2018); 7. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 // URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF>(дата звернення: 25.01.2018); 8. Постанова Вищого господарського суду України від 20.06.2017 року по

справі № 903/98/16 // URL:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67347309> (дата звернення: 30.01.2018); **9.** Постанова Вищого господарського суду України від 11.04.2017 року по справі № 910/11362/16 // URL:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66002887> (дата звернення: 30.01.2018); **10.** Постанова Вищого господарського суду України від 29.11.2017 року по справі № 5017/3705/2012 // URL:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70713676>(дата звернення: 30.01.2018); **11.** Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони України : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес» // URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Sokurenko/d_Sokurenko.pdf (дата звернення: 22.01.2018); **12.** Положення про Міністерство оборони України : Розпорядження Президента України від 17 грудня 1992 року № 201/92-рп // URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/201/92-%D1%80%D0%BF/ed19921217> (дата звернення: 30.01.2018); **13.** Про затвердження положень Про Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 21 серпня 1997 року № 888/97 // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888/97> (дата звернення: 30.01.2018); **14.** Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 21 вересня 2006 року № 769/2006 // URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/769/2006>(дата звернення: 30.01.2018); **15.** Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 року № 1932-XII (в редакції від 17.11.2000 року) // URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/ed20001117> (дата звернення: 30.01.2018); **16.** Про Збройні Сили України : Закон України від 06 грудня 1991 року N 1934-XII (в редакції від 22.11.1993 року) // URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1934-12/ed19931122>(дата звернення: 07.02.2018); **17.**Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2006 року № 1080 // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1080-2006-%D0%BF>(дата звернення: 07.02.2018); **18.** Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08 грудня 2004 року № 2222-IV // URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>(дата звернення: 12.02.2018); **19.** Конституція України : Основний Закон України від 28 червня 1996 року // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.02.2018); **20.** Про внесення змін до деяких законів України з питань оборони : Закон України від 25 грудня 2008 року № 803-VI // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/803-17>(дата звернення: 12.02.2018); **21.** Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року N 20-рп/2010 у справі № 1-45/2010 // URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>(дата звернення: 12.02.2018). **22.**Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України : Закон України від 07 жовтня 2010 року N 2592-VI // URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2592-17>(дата звернення: 12.02.2018); **23.** Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI// URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>(дата звернення: 01.03.2018); **24.** Про визнання такими, що втратили чинність, постанов Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2006 року № 1080 та від 01 липня 2009 року № 664: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2011 року №875 // URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/875-2011-%D0%BF>(дата звернення: 12.02.2018); **25.** Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII// URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/742-18>(дата звернення: 12.02.2018). **26.**Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України»: Закон України від 23 лютого 2014 року № 763-VII// URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/763-18>(дата звернення: 12.02.2018); **27.** Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 795-VII// URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/795-18> (дата звернення: 01.03.2018).