

УДК 349.3(477)-057.36

DOI: 10.26565/2075-1834-2021-31-08

УНІФІКАЦІЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ТА ПРИРІВНЯНИХ ДО НИХ ОСІБ

Шкуропацький О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри Військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, вул. Пушкінська 77, Україна
e-mail: shkuropatskyi@ukr.net
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4679-7292>

Артюшенко О.,

заступник начальника
кафедри загальновійськових дисциплін,
Військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, вул. Пушкінська 77, Україна
e-mail: artyushenko_alex@ukr.net
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2831-8518>

АНОТАЦІЯ: *Вступ.* роботу присвячено дослідженню проблеми систематизації законодавства в сфері соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України. Відзначається, що система соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України та її правове регулювання мають хаотичний характер, та не мають належного концептуального спрямування.

Короткий зміст основних результатів дослідження. Проаналізовано основні напрямки реформування, зокрема корегування змісту соціального захисту військовослужбовців; вдосконалення дії механізму забезпечення такого соціального захисту та контролю; систематизація та кодифікація законодавства про соціальний захист військовослужбовців, висвітлено основні проблеми реформування.

Наголошено на вагомому впливі політичних складових на регулювання сфери соціального захисту військовослужбовців, зокрема Урядом країни підчас реалізації делегованих повноважень, та наслідки такого впливу на реалізацію соціальних прав військовослужбовцями.

Проаналізовано взаємодію загальних та спеціальних прав військовослужбовців у сфері соціального захисту з точки зору не систематизованості та суперечливості правового регулювання таких прав військовослужбовців Збройних Сил України та механізму їх реалізації.

Висновки. Зроблено висновок про необхідність створення Кодексу соціального захисту Збройних Сил України, метою створення якого є не тільки систематизація, а й налагодження механізму ефективного регулювання та забезпечення реалізації як загальних так і спеціальних соціальних прав військовослужбовців Збройних Сил України. Запропоновано загальну структуру Кодексу, та основні тематичні напрямки для змістового наповнення його розділів, а також обов'язкові складові, що обумовляють механізм його дії.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: соціальний захист, Кодекс соціального захисту, військовослужбовці Збройних Сил України, реформування, соціальні права, кодифікація, систематизація.

UNIFICATION SOCIAL PROTECTION OF THE MILITARY SERVANTS OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE AND PERSONS EQUALIZED TO THEM

Shkuropatskyi Oleksandr,

associate Professor, Military Law Institute
Yaroslav Mudryi National Law University,
str. Pushkinska, 77, Kharkiv, Ukraine
e-mail: shkuropatskyi@ukr.net
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4679-7292>

Artiushenko Oleksandr,

deputy head of the department of general military disciplines,
Military Law Institute
Yaroslav Mudryi National Law University,
str. Pushkinska, 77, Kharkiv, Ukraine
e-mail: artyushenko_alex@ukr.net
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2831-8518>

ANNOTATION: *Introduction.* The Paper is devoted to the study of the problem of systematization of legislation in the field of social protection of servicemen of the Armed Forces of Ukraine. It is noted that the system of social protection of servicemen of the Armed Forces of Ukraine and its legal regulation are chaotic, and do not have a proper conceptual sense.

The main results of the study. The main directions of reform are analyzed, in particular, adjustment of the content of social and control; systematization and codification of protection of military personnel; improvement of the mechanism for ensuring such social protection legislation on social protection of military personnel; the main problems of reform are highlighted.

Significant influence of the political components, to regulate the social protection of servicemen, particularly by the Government can in the implementation of delegated authority, and the consequences of such influence on the implementation of the social rights of servicemen.

The interaction of General and special rights of military personnel in the field of social protection is analyzed from the point of view of lack of systematization and inconsistency of legal regulation of such rights of military personnel of the Armed Forces of Ukraine and the mechanism for their implementation.

Conclusions. In the article the conclusion about necessity of creation of a Code of social protection of the military personnel of the Armed forces of Ukraine was made. The purpose of Code of social protection of the military personnel of the Armed forces of Ukraine is not only to systematize, but also to establish a mechanism for effective regulation and ensuring the implementation of both General and special social rights of military personnel of the armed forces of Ukraine. The General structure of the Code, and the main thematic areas for the content of its sections, as well as mandatory components that determine the mechanism of its action, are proposed.

KEY WORDS: social defence, Code of social defence, servicemen of the Armed Forces of Ukraine, reformation, social rights, codification, systematization.

Вступ. З огляду на визначений Україною основний напрямок, спрямований на встановлення в країні соціальної та правової держави, Конституцією України було закріплено перелік та принципи забезпечення соціально-економічних прав і свобод, обов'язок щодо реалізації та забезпечення яких взяла на себе держава.

Задля виконання поставленої мети державою було сформовано систему соціального захисту, покликану забезпечувати належний соціальний рівень та захист громадян країни.

Проте, трансформація інтересів суспільства, зміна політичної та військової ситуації в країні, події, що пов'язані з анексією АР Крим та проведенням Операції об'єднаних сил на Донбасі, виникнення нових видів соціальних груп, що потребують додаткового соціального захисту з боку держави та наявні недосконалості механізмів їх забезпечення в умовах ринкової економіки оголила нагальні проблеми системи соціального захисту як за змістом так і за способом правового регулювання.

Постановка завдання дослідження.

Соціальна політика, за умови теперішньої ситуації в країні стала хаотичною, рішення соціального захисту військовослужбовців приймаються не на основі наукового обґрунтування, а на основі політичної доцільності, внаслідок чого все частіше держава неспроможна забезпечити її реалізацію, що породжує невиконання країною своїх зобов'язань в соціальній сфері.

Внаслідок стрімкого зростання через проведення на Донбасі Операції об'єднаних сил кількості військовослужбовців та членів їх сімей, що потребують додаткового соціального захисту, реформування системи соціального забезпечення військовослужбовців набуває особливої актуальності.

Мета дослідження. Метою статті є визначення теоретичних і організаційних проблем та розроблення практичних рекомендацій щодо правової діяльності, які б сприяли подальшому розвитку та вдосконаленню адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України.

Стан наукової дослідженості теми. Фундаментальною та основоположною базою дослідження є праці із загальної проблематики публічного адміністрування, з теорії правового регулювання забезпечення і соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України та прирівняних до них осіб, різних процесуальних та матеріальних галузей права, створені відомими вітчизняними вченими, такими як: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, Н. О. Армаш, Д. М. Бахрах, В. М. Бєвзенко, Ю. П. Битяк, О. Г. Бондар, С. В. Ващенко, М. Ю. Віхляєв, В. М. Гарашук, Л. П. Коваленко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Ю. Х. Куразов, С. В. Курінний, В. А. Ліпкан, П. С. Лютіков, М. О. Лютікова, Л. Б. Мазур, Р. С. Мельник, В. Я. Настюк, А. О. Селіванов, О. Ф. Скакун, І. О. Сквірський, С. Г. Стеценко, та іншими науковцями, проте необхідність уніфікації законодавства соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України та прирівняних до них осіб поки що не отримала відповідного висвітлення, майже повна відсутність наукових доробок створює нагальну потребу дослідження цієї проблеми.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є науковий правовий аналіз нормативно-правової бази українського законодавства в сфері соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України та прирівняних до них осіб, також були використані загально-філософські методи (закони формальної логіки, аналіз, синтез, дедукція та індукція, абстрагування), загальнонаукові методи пізнання (системно-структурний, статистичний, комплексний і функціональний метод) і спеціальні методи юридичної науки (формально-догматичний, порівняльно-правовий).

Виклад основного матеріалу. Зазначене реформування правового регулювання соціального забезпечення має відбуватися в двох напрямках: докорінне реформування змісту, механізму та побудови системи соціального забезпечення; та систематизація та кодифікація законодавства про соціальне забезпечення, встановлення контролю за ефективністю правового регулювання та відповідальності за неефективність правового регулювання та власне соціального захисту.

Проте, як вже зазначалося, реформування потребує не тільки змістовна складова соціального захисту, але й також механізм його забезпечення, контролю, й особливо адміністративно-правове регулювання як основа взагалі соціального захисту військовослужбовців.

Таким чином можна виділити три основні напрямки, в яких виникають проблеми та в яких, відповідно соціальне забезпечення військовослужбовців потребує реформування.

Першим напрямком є корегування змісту соціального захисту військовослужбовців.

Другий напрямок передбачає вдосконалення дії механізму забезпечення такого соціального захисту та контролю.

Третій напрямок – систематизація та кодифікація законодавства про соціальний захист військовослужбовців.

Реформування змісту соціального захисту військовослужбовців характеризується наявністю певних проблем, зокрема:

- хаотичність врегулювання відносин у сфері соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України;
- необмірковане та хаотичне нагромадження нових та невиконання існуючих зобов'язань державою в сфері соціального захисту військовослужбовців;
- недотримання відповідності норм національного законодавства нормам міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною та не приведення національного законодавства у відповідність таким міжнародним актам, що стосуються соціальної сфери;
- занадто великий розрив у часі між прийняттям нових норм та запровадження урядом механізму дії та реалізації таких норм;
- відсутність чітко визначеної персоналізованої відповідальності за бездіяльність посадових осіб органів центральної влади та законотворчої діяльності, які спричинюють зазначені вище проблеми.

Хаотичність адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України спричинена перш за все відсутністю чіткої концепції соціального захисту як такого в державі. Проблема пов'язана з тим, що з самого початку, на перших етапах після здобуття Україною незалежності не було сформовано нову концепцію соціального захисту, оптимально структуровану та обґрунтовану, та адаптовану під обраний шлях до ринкової економіки та її умов. Замість цього за основу було взято концепцію соціального захисту радянського формату, яка будувалася на зовсім інших засадах, яких в незалежній Україні не стало і які забезпечити Україна навіть на стадії перших кроків до ринкової економіки не була спроможна.

Як наслідок, почалася поляризація верств суспільства, внаслідок чого збільшилася кількість населення, що потребує соціального захисту. Це спричинило знов таки хаотичне та поверхневе врегулювання деяких найбільш нагальних проблем з метою зняти соціальну напругу, а не вирішити проблему по суті, без необхідного глибокого підходу до системи соціального захисту в цілому.

Станом на сьогодні в країні економіка, яка досить непогано розвивалася за принципами ринкової економіки, в умовах економічної та політичної кризи, а також за умов існування збройного конфлікту на

сході країни гальмується безконтрольно зростаючою нагромадженою на неї величезною застарілою системою соціального захисту, здебільшого оброслою з усіх боків необґрунтованим, хаотичним та несистематизованим правовим регулюванням, яке запроваджується з метою врегулювати окремі соціальні відносини, які знаходяться в критичному становищі. Цей процес є замкнутим колом, який все більше обтяжує економіку, змушуючи державні інституції вдаватися до хитрощів щодо звуження прав та свобод громадян в соціальній сфері.

Зазначений факт підтверджується зростанням кількості звернень громадян до судів за захистом своїх соціальних прав, більшу частину з яких складають звернення військовослужбовців та членів їх сімей, або пенсіонерів з числа колишніх військовослужбовців.

Відтак, через відсутність впорядкованості законодавчих норм в сфері соціального захисту військовослужбовців та належного механізму їх реалізації фактичним регулятором відносин соціального захисту в країні стає судова система.

Проте, звернення в суд має бути крайньою мірою, яка свідчить про недоліки регулювання, а не основоположним механізмом отримання належних особі соціальних пільг або виплат.

Відсутність систематизації та впорядкованості в правовому регулюванні соціального захисту відображається на усіх сферах життя суспільства. Останні реформи в сфері соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України знову ж таки мали хаотичний та аліментарний характер. Проте, не мали на меті ані заохочення, ані навіть належну компенсацію.

Сьогоднішня політика держави спрямована більше на забезпечення умов, за яких держава, за необхідності, в будь-який момент може зменшити або взагалі відмовитися від виконання зобов'язань в сфері соціального захисту.

Таким чином, відсутність системності правового регулювання сфери соціального захисту військовослужбовців створює підґрунтя для зловживань їх соціальними правами з боку держави.

В той же час, слід зазначити, що законодавство в сфері соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України більш менш систематизоване, оскільки основна їх частина закріплена в Законі України «Про правовий та соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей»[1]. Проте, все ж таки, закон не охоплює всі сфери соціального захисту військовослужбовців, про що свідчить прийняття державою ще низки законів, (Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [2], Закон України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються зі служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей» [3], Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням», Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб») що регулюють соціальний захист військовослужбовців, що звільнилися з військової служби, ветеранів, учасників бойових дій та деякі інші особливості соціального захисту військовослужбовців.

До того ж, законом часто делегуються уряду повноваження щодо регулювання сфери соціального захисту, зокрема в частині визначення порядку такого регулювання.

В свою чергу, як свідчить практика правового регулювання Урядом сфери соціального захисту, правове регулювання Урядом питань механізму надання такого захисту досить часто насправді зумовлює звуження або позбавлення військовослужбовців таких соціальних прав, та виходить за межі наданих законом делегованих повноважень в сфері регулювання.

Відтак, механізм регулювання соціальних відносин військовослужбовців, з огляду на їх правовий статус, та роботу пов'язану з ризиком для життя, потребує чіткого визначення з виокремленням виключного кола питань, щодо яких можуть делегуватися повноваження Урядові або відповідним відомствам.

Окрім того, військовослужбовці як громадяни мають ще загальні соціальні права, надання яких, проте нерозривно пов'язане з їх статусом, але регулюється загальним законом, норми якого не дублюються в спеціальному законі про соціальний захист військовослужбовців.

Слід наголосити, що перетинання загальних та спеціальних норм соціального захисту у правовому регулюванні спеціальних суб'єктів соціального захисту має місце не тільки у відношенні військовослужбовців Збройних Сил України. Є низка інших категорій населення, які за різними ознаками отримують спеціальні види соціального захисту паралельно з загальними видами такого захисту. Розкиданість норм права, що регулюють загальний та спеціальний порядок та зміст соціального захисту, спричинює несвоєчасне внесення належних змін чи взагалі неузгодженість таких законодавчих актів, що призводить к колізіям, прогалинам, та, внаслідок чого унеможливується чи ускладнюються реалізація людиною права на соціальний захист.

Тому, важливим кроком вперед для України має стати розробка Кодексу соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України та прирівняних до них осіб, який мав би складатися із розділів, що визначають:

- основні засади та поняття соціального захисту, та інші поняття, що з ним пов'язані та більша частина з яких на даний час майже не визначені законодавчо; чітке розмежування сфери регулювання Кодексу та визначення виключного переліку питань, за якими не можуть делегуватися повноваження з правового регулювання питань соціального захисту військовослужбовців; суб'єктів та об'єкти соціального захисту, основні принципи соціального захисту.

- розділу що регулює відносини з загального соціального забезпечення з розбивкою на підрозділи відповідно до видів загального соціального захисту а також підрозділу, що встановлює та конкретизує суб'єктів, що несуть відповідальність у разі порушення соціальних прав громадян та у разі створення державою умов в яких громадянин не може реалізувати соціальні права, встановлені Кодексом та Конституцією України;

- розділу, що врегулює спеціальні види соціального захисту з розбивкою на підрозділи відповідно до видів такого захисту в залежності від класифікуючої ознаки, із зазначенням в кожному підрозділі відповідних спеціальних суб'єктів, які відповідальні за безперешкодну, належну та ефективну реалізацію спеціальними суб'єктами своїх прав на соціальний захист, а також порядок співвідношення загальних та спеціальних видів соціального забезпечення, можливість їх поєднання або взаємовиключення.

- розділу, що регулює механізм реалізації військовослужбовцем своїх соціальних прав з мінімізацією участі військовослужбовця в бюрократичних процедурах, та максимізації взаємодії органів суб'єктів, що реалізують соціальну політику із органами державної влади з метою забезпечення соціальних прав військовослужбовця, що звернувся за їх реалізацією.

- розділ, що визначає порядок контролю за здійсненням реалізації соціальних прав військовослужбовців та чітко персоніфікує відповідальність посадових осіб суб'єкта, відповідального за таку реалізацію, без можливості перекладення такої відповідальності на іншу особу, на усіх рівнях, включаючи відповідальність за неефективну правову політику та правового регулювання в зазначеній сфері.

Висновки. Слід зазначити, що у межах сучасного адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України необхідність створення Кодексу соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України поки що не отримала відповідного висвітлення, майже повна відсутність наукових доробок створює нагальну потребу дослідження цієї проблеми, а зазначена кількість питань, пов'язаних з регулюванням соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України залишається відкритим.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 15. ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення: 01.02.2021).
2. Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 № 3551-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 45. ст.425. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text> (дата звернення: 01.02.2021).
3. Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються зі служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей: Закон України від 15.06.2004 № 1763-ІV. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 36. ст. 444. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1763-15#Text> (дата звернення: 01.02.2021).

REFERENCES

1. Pro sotsialnyi i pravovyi zahist vijskovosluzhbovtsiv ta chleniv jih simei: Zakon Ukrainy vid 20.12.1991№2011-XII. Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. 1992. № 15. st.190. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (data zvernennya: 01.02.2021).
2. Pro status veteraniv vinyi ta garantii jih sotsialnogo zahystu: Zakon Ukrainy vid 22.10.1993 № 3551-XII. Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. 1993. № 45. st.425. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text> (data zvernennya: 01.02.2021).
3. Pro derzhavni garantii sotsialnogo zahystu vijskovosluzhbovtsiv, jaki zvilniajutsya zi sluzhby u vyzjazku z reformuvannyam Zbrojnyh Syl Ukrainy, ta chleniv jihnih simei: Zakon Ukrainy vid 15.06.2004 № 1763-IV. Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. 1993. № 36. st.444. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1763-15#Text> (data zvernennya: 01.02.2021).