

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

УДК 347.73

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.3.09>

Ольга Петрівна Гетманець,

*доктор юридичних наук, професор,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра правового забезпечення підприємницької
діяльності та фінансової безпеки (завідувач);*



<https://orcid.org/0000-0003-4826-5799>,

e-mail: olga.getmanec12@gmail.com

**ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ
ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ**

На підставі аналізу чинного законодавства щодо фінансування соціальних виплат військовослужбовцям та практики його застосування визначено проблемні питання їх фінансово-правового забезпечення. Наголошено, що реалізація соціальної функції держави щодо задоволення особливих потреб військових залежить від удосконалення бюджетного процесу на стадіях складання проєкту бюджету, розгляду та затвердження закону про Державний бюджет України. Визначено, що фінансово-правовий захист військовослужбовців – це особливий напрям фінансової діяльності держави, спрямований за забезпечення законності, достатності та стабільності отримання соціальних виплат військовослужбовцями.

Ключові слова: фінансово-правовий захист, соціальні виплати військовослужбовцям, публічні фінанси, бюджетні видатки, бюджетне законодавство.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Захист національних інтересів спирається на умови, які держава створює для забезпечення матеріальних та духовних потреб військовослужбовців як важливого чинника організації оборони країни. Відповідно до Закону України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (далі – Закон № 2011-XII) соціальний захист військовослужбовців – це діяльність (функція) держави, яка спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав та свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому

середовищі¹. Реалізація соціальної функції держави залежить від правового забезпечення фінансування особливих соціальних виплат, які відповідно до Закону № 2011-ХІІ визначаються як пільги, гарантії, компенсації та інші види матеріальної допомоги, що задовольняють інтереси військовослужбовців у належному обсязі за рахунок бюджетних асигнувань. Отже, дотримання законності у фінансовому забезпеченні особливих соціальних виплат військовим залежить від фінансово-правових засад, які є запорукою виконання державою соціальної функції.

Встановлення фінансово-правових засад формування та розподілу бюджетних видатків має вирішальне значення для систематичного, достатнього та зручного задоволення особливих соціальних потреб військовослужбовців, діяльність яких пов'язана зі складними умовами під час захисту Батьківщини та реабілітації після бойових дій. Актуальність цього завдання зумовлена необхідністю підвищення дієвості механізму фінансово-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців в умовах воєнного стану в Україні.

Стан дослідження проблеми

Фінансова підтримка соціального захисту населення є постійним об'єктом законотворчості. Деякі питання фінансово-правового регулювання соціального забезпечення як напряму діяльності держави вивчалися у працях Л. К. Воронової, О. М. Бандурки, С. М. Дрозда, О. П. Орлюк, О. В. Старосельцевої, В. М. Юраха та ін. Одностайною є позиція фахівців фінансово-правової науки щодо включення до інститутів фінансового права фондів публічного соціального страхування з метою забезпечення публічними фінансами виконання державою функції соціального захисту [1; 2].

Із позицій законного формування джерел і засобів фінансування соціальних виплат визначала різновид фінансової діяльності держави – функцію соціального захисту населення – Л. К. Воронова [3, с. 456].

У працях юристів наголошується на необхідності встановлення законних підстав фінансування всіх видів соціального забезпечення, що потребує ретельного аналізу стану фінансово-правового забезпечення соціальних потреб військових у період воєнного стану.

Окремі питання фінансування соціального захисту як функції держави аналізувалися з позицій фінансової науки. У працях учених вказується на недоліки галузі соціального захисту, зокрема на низьку якість соціальних послуг і відсутність правової регламентації [4, с. 79].

¹ Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-ХІІ // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (дата звернення: 12.07.2022).

Доводиться, що проблемою організації системи соціального захисту в Україні є недостатність коштів, передусім бюджетних [5, с. 114].

Отже, погляди економістів на фінансування соціального захисту майже однотайні: по-перше, щодо недостатності державних джерел формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, які спрямовуються на забезпечення соціального захисту; по-друге, щодо необхідності їх удосконалення шляхом правової регламентації.

Огляд правових, фінансових, соціологічних праць щодо правового регулювання соціального захисту та практики його фінансування надає підстави стверджувати, що в науці фінансового права законні засади фінансування особливих соціальних виплат військовослужбовцям як вид соціального захисту в сучасних умовах воєнного стану в країні не розглядалися.

Оскільки отримання соціальних виплат можливо тільки за наявності закону чи прийнятого на його підставі нормативно-правового акта, що визначає право на ці виплати, а також за наявності відповідних фінансових ресурсів, потребують ретельного вивчення фінансово-правові підстави соціального захисту військових як напрям його забезпечення.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є з'ясування сутності законних підстав стабільного та достатнього фінансування особливих соціальних виплат військовослужбовцям, що пов'язано із критичним аналізом чинного фінансового законодавства та практики його застосування як *завданням* цієї статті.

Наукова новизна дослідження

На підставі аналізу фінансового законодавства, практики його застосування та наукових розробок проаналізовано особливості фінансово-правового регулювання соціального захисту військових в умовах воєнного стану. Обґрунтовано, що фінансово-правовий захист як вид фінансової діяльності держави та новела категоріального апарату потребує подальшого вдосконалення шляхом формулювання визначення й адаптації чинного бюджетного законодавства до канонів європейського законодавства та реалій сьогодення з метою забезпечення законності в наданні соціальних виплат військовим.

Виклад основного матеріалу

Фінансування соціальних прав громадян як об'єкт публічно-правового регулювання може розглядатися з позицій захисту інтересів як особи, так і держави в цілому. З метою захисту фінансової системи України від дій держави, яка здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства до окремих стандартів європейської фінансової системи 16 листопада 2022 року Президент України

підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843» (далі – Закон № 2736-IX). Цей нормативний акт встановлює вимоги до вдосконалення фінансового моніторингу, зокрема обов'язок для суб'єктів первинного фінансового моніторингу звітувати в Державну службу фінансового моніторингу України про порогові операції (400 тис. грн і більше) із суб'єктами, пов'язаними з росією та/або білоруссю¹. Водночас Закон № 2736-IX визначає вимоги, які потрібно враховувати для приведення українського фінансового законодавства у відповідність до європейського, що забезпечує відкритість, прозорість і справедливість у формуванні та використанні державних фінансових ресурсів. Отже, правові підстави обігу фінансових ресурсів потребують удосконалення як шляхом ефективного формування, розподілу, використання та контролю фінансових ресурсів, спрямованих на соціальний захист громадян, що гарантується державою, так і в національних інтересах взагалі.

Відповідно до Закону № 2011-XII фінансування витрат на соціальний захист військовослужбовців забезпечується коштами Державного бюджету України на відповідний рік, які надаються головним розпорядникам бюджетних коштів, що мають військові формування у своєму підпорядкуванні, та правоохоронним органам, а також за рахунок інших джерел. Закон містить посилання щодо фінансування заходів з охорони здоров'я та медичного обслуговування, а також з надання житлових приміщень військовослужбовцям, які забезпечуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України з урахуванням наявних фінансових ресурсів із державного та місцевих бюджетів². Відсильна норма надає право регулювати фінансування соціального захисту у 2016–2021 роках Кабінету Міністрів України на підставі відповідного щорічного бюджетного закону.

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843 : Закон України від 04.11.2022 № 2736-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-IX> (дата звернення: 12.07.2023).

² Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (дата звернення: 12.07.2022).

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет на 2023 рік» обсяг фінансування Міністерства оборони України на забезпечення діяльності Збройних Сил України, підготовку кадрів та медичне обслуговування військовослужбовців, ветеранів, членів їхніх сімей встановлено в розмірі 493 097 957,8 тис. грн¹. Проте вказана норма не відокремлює обсяги видатків на фінансування особливих соціальних виплат військовослужбовцям, які встановлені Законом № 2011-XII. Також відсутні підстави фінансування особливих виплат військовим у видатках Міністерства соціальної політики України, крім коштів, що надаються на матеріальну допомогу військовослужбовцям з військової строкової служби в розмірі 66 673,9 тис. грн.

Отже, чинне законодавство щодо регулювання соціальних виплат військовим містить відсильну норму, яка встановлює повноваження Кабінету Міністрів України та розпорядників бюджетних коштів всупереч бюджетному закону. Оскільки бюджетне фінансування соціальних виплат регулюється Бюджетним кодексом України, посилання на «наявні фінансові ресурси» Закону № 2011-XII ставить під сумнів їх бюджетне врегулювання та фінансове забезпечення відповідних програм соціального захисту військових. Залучення Кабінету Міністрів України до бюджетного процесу на стадії його виконання як регулятора соціальних виплат порушує принцип законності в бюджетному процесі, оскільки вносити зміни в бюджетний закон можливо тільки законом, а не нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України. Таким чином, чинне фінансове законодавство містить колізію щодо фінансування соціального захисту військовослужбовців.

Прикладом відсутності законних підстав фінансового врегулювання питань соціального захисту військовослужбовців є запропонована Кабінетом Міністрів України виплата військовим додаткової грошової винагороди на період воєнного стану, яка вводиться постановою Кабінету Міністрів України «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дій воєнного стану» від 28 лютого 2022 року № 168. Реалізація цієї Постанови потребує внесення змін до бюджетного закону, що може бути зроблено тільки законом, проте вона містить посилання: «Міністерству фінансів опрацювати питання щодо збільшення видатків відповідним розпорядникам бюджетних коштів для забезпечення реалізації цієї постанови»². Отже, вказана

¹ Про Державний бюджет на 2023 рік : Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20> (дата звернення: 12.07.2023).

² Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дій воєнного стану :

ініціатива Уряду не забезпечена правовим механізмом фінансування, оскільки збільшення видатків на період воєнного стану є можливим шляхом ухвалення відповідного закону щодо несення змін до бюджетного закону. Також уведення нових не скасовує інших соціальних виплат, передбачених Законом № 2011-ХІІ, але потребує додаткових бюджетних коштів.

Колізії, неточності та розбіжності в чинному законодавстві щодо фінансування соціального захисту військовослужбовців перешкоджають реалізації цієї функції держави, що потребує вдосконалення чинного бюджетного законодавства щодо з'ясування сутності пов'язаних законів і практики бюджетного процесу на стадії підготовки бюджетного закону.

Наведемо ще один приклад, який характеризує стан законодавчого забезпечення фінансового захисту соціальних прав військовослужбовців та механізм його реалізації. Відповідно до доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Л. Денісової протягом 2021 року до неї звернулися 495 працівників сектору безпеки і оборони щодо невиконання в повному обсязі додаткових видів грошового забезпечення, премій, надбавок, матеріальної та вихідної допомоги, нарахування і перерахунку пенсій, виплат у зв'язку з призовом громадян на строкову військову службу, а також з невиконання державними ор початок вересня 2021 року заборгованість Міністерства оборони Україною рішень судів. Як зазначено в доповіді, станом на 3 обов'язковими виплат військовослужбовцям становила 1 млрд 465,8 млн грн. Із цього питання Уповноваженим було направлено звернення до Міністра оборони України, Першого віцепрем'єр-міністра України та Міністра економіки щодо термінового внесення змін до Державного бюджету України на 2021 рік. Верховною Радою України 8 жовтня 2021 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік»» № 1807-ІХ, яким до бюджету Міністерства оборони України на 2021 рік додатково було спрямовано 4 млрд 91 млн 599 тис. грн на погашення заборгованості з виплат грошового забезпечення¹.

Наведений приклад демонструє, що відновлення соціальних прав військовослужбовців відбувалося шляхом унесення змін до бюджетного закону на підставі звернення головного розпорядника бюджетних

постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 168 // ВД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2022-p> (дата звернення: 12.07.2023).

¹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2021 рік. Київ, 2022. С. 262–267.

коштів – Міністра оборони України. Таким чином, на практиці законодавчий рівень правового регулювання фінансового забезпечення залежить від відомчого рівня його регулювання, що порушує законність отримання соціальних виплат.

Соціальна функція є притаманною правовій державі і реалізується, як вважають теоретики держави та права, у двох напрямках: «перший – забезпечення права кожного на свободу праці, зайнятості населення, міграції робочої сили, контролю за умовами праці і відповідністю їх вимогам техніки безпеки, соціального забезпечення і страхування; другий – соціальний захист тих, хто потребує державної підтримки: безробітних, інвалідів, літніх людей, багатодітних сімей, сиріт, дітей в неповних сім'ях, пенсіонерів, студентів» [6, с. 98]. На державу покладаються як обов'язки із соціального забезпечення населення, так і із соціального захисту. У наведеному визначенні науковці відмежовують діяльність держави із захисту та із забезпечення громадян, акцентують на різній сутності «забезпечення» та «захисту» в соціальній функції держави. З позицій фінансування соціальної функції держави доцільно спиратися на норми фінансового права, що гарантують державну підтримку населення та особи.

Наведені приклади свідчать про залежність захисту соціального стану військовослужбовців від державного фінансуванням напрямів і видів соціальної політики держави у сфері оборони та потребу законного врегулювання джерел фінансування соціальних виплат військовослужбовцям, поширення обсягів запланованих коштів та з'ясування в бюджетному процесі повноважень задіяних суб'єктів, зокрема законодавця, Уряду та розпорядників бюджетних коштів.

Розширення джерел формування публічних фінансових ресурсів на соціальні виплати, зокрема і військовослужбовцям, можливо за рахунок:

- використання бюджетних видатків у запланованому обсязі в Державному бюджеті України на другій і третій стадії бюджетного процесу;

- коштів позабюджетних фондів, що спрямовуються на адресні соціальні виплати;

- коштів місцевих бюджетів, що визначаються на стадії їх планування і джерелом яких є прибуток від місцевих підприємств та установ різної форми власності.

Враховуючи суб'єктів соціального ризику, кількість яких зростає в умовах воєнного стану, а також різні види соціальної допомоги, необхідно, по-перше, встановити кодом бюджетної класифікації види особливих соціальних виплат військовослужбовцям у видатках Державного бюджету України, по-друге, визначити адресність виділених коштів на пільги, гарантії, компенсації та інші матеріальні допомоги, які передбачені Законом № 2011-ХІІ.

Висновки

На підставі аналізу бюджетного законодавства щодо фінансування соціальних виплат військовослужбовцям слід зауважити, що законність і достатність цієї діяльності держави в сучасних умовах залежить від фінансово-правового регулювання у сфері соціальної політики. Фінансово-правовий захист як діяльність держави з фінансового забезпечення соціального захисту військовослужбовців спирається на бюджетний закон та кошти, що спрямовуються на виплати військовослужбовцям. Це потребує узгодженості бюджетних повноважень законодавця та Уряду на стадії планування, розробки та затвердження основного фінансового закону. Отже, економічні інтереси військовослужбовців або всіх громадян, що пов'язані із соціальним захистом, неможливо реалізувати поза межами фінансово-правового регулювання.

Список бібліографічних посилань: 1. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки, О. П. Гетманець. 2-ге вид., допов. та перероб. Харків : Екограф, 2015. 496 с. 2. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. Київ : Юрінкоім Інтер, 2003. 528 с. 3. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. Л. К. Воронової. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Алерта, 2011. 558 с. 4. Степанова О. В. Фінансування соціального захисту в умовах децентралізації: зарубіжний досвід та національні реалії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 22. С. 73–79. 5. Максимчук Є. О. Бюджетне фінансування програм соціального захисту населення. *Наукові праця НДФІ*. 2009. № 3 (48). С. 106–114. 6. Загальна теорія держави і права : підручник / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 580 с.

Надійшла до редколегії 14.07.2023

Прийнята до опублікування 11.08.2023



Hetmanets O. P. Financial and legal principles of social protection of military personnel

It has been proven that the legality and sufficiency of the state's financial activities for the social protection of military personnel in modern conditions in Ukraine depends on financial and legal regulation in the field of social policy. It has been noted that financial and legal protection, as an activity of the state for financial provision of social protection of military personnel, is based on the budget law, expenditures, which require coordination of the budgetary powers of the legislator and the Government on the formation and distribution of financial resources at the planning stage, as well as development and approval of the main financial law.

The dependence of the financial state of the social protection of servicemen on the state financing of the directions and types of social policy of the state in the sphere of defense which requires legal regulation of the sources of financing of social payments of servicemen has been

argued, as well as the distribution of the amounts of allocated funds and clarification of the powers of the involved subjects, in particular the legislator, the Government and managers budget funds. It has been determined that in order to improve the financial and legal foundations of social protection of servicemen, it is advisable to ensure two conditions: firstly, the introduction of a budget classification code of types of special social payments to servicemen in the expenditures of the State Budget of Ukraine, and secondly, compliance with the targeting of benefits, guarantees, compensations and other social payments, which are defined by the current legislation for military personnel and their family members.

It has been substantiated that the justice and legality of meeting the interests of military personnel, as well as of all citizens related to social protection, are based on financial and legal principles.

Key words: financial and legal protection, social payments to military personnel, public finances, budget expenditures, budget legislation.

