

ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Гетманець О. П., Кирєєва І. В.

ВСТУП

Соціальний захист військовослужбовців не є можливим без його фінансового забезпечення. Соціальний захист є конституційним правом громадян. Саме норми Основного Закону України закріплюють право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46) і визначають, що виключно законами України встановлюються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (ст. 92), також «виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносупільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків» (ст. 95)¹. Отже, будь-які норми підзаконних нормативно-правових актів мають відповідати нормам Конституції та законів України, одним з яких є Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»². Фінансування витрат та програм на соціальний захист військовослужбовців здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, державних цільових фондів та інших спеціально створюваних фондів. Реалізація права на соціальний захист будь-яких категорій населення залежить від сучасних можливостей матеріального покриття, отже, фінансові відносини щодо забезпечення прав військовослужбовців на соціальний захист складають коло відносин, які характеризуються як фінансово-правові в сфері соціального забезпечення і складають умови для організації фінансово-правового захисту. Соціальні гарантії для військовослужбовців та працівників правоохоронних органів відповідно до Рішень Конституційного суду України щодо пенсій, додаткових виплат, житла та ін. залежать, як визначено, від «соціально-економічних можливостей держави, проте мають забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, гарантоване статтею 48 Конституції України». Проте вказані соціально-економічні права не є абсолютними, і «механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

² Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n95>

коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства»³. Отже, основним завданням є ефективний перерозподіл бюджетних коштів із врахуванням прав військовослужбовців щодо отримання якомога повного задоволення своїх законних інтересів, що залежить від рішення Верховної Ради України, яким встановлюється обсяг фінансування видатків, напрями розподілу ресурсів з метою фінансового забезпечення реалізації правових норм із захисту соціальних прав громадян.

Загальною метою фінансово-правового забезпечення соціального захисту військовослужбовців є матеріальне забезпечення відповідного напрямку державної соціальної політики в Україні. Виконання завдань соціальної політики по відношенню до військовослужбовців залежить від спроможності держави фінансувати систему видів соціального захисту, що складаються з гарантованих державою соціальних стандартів та нормативів і визначають механізм реалізації соціальних прав цієї категорії населення. При цьому особливе значення має реформування норм соціального захисту, що обумовлено фактами правових колізій та розбіжностей, а також практичною недостатністю фінансування заходів соціального захисту. Означене обумовлює значну кількість судових спорів з приводу відсутності практичного забезпечення соціальних гарантій. Також слід вказати на відсутність однастайності серед науковців щодо системи соціального захисту та джерел її фінансування.

1. Сутність соціального захисту військовослужбовців в контексті державної соціальної політики

Соціальний захист військовослужбовців реалізується, спираючись на врегульоване правом фінансування заходів з соціального захисту населення, що гарантуються Конституцією України. Метою фінансування соціальної функції держави є матеріальне забезпечення державної соціальної політики в Україні, яке наразі охоплює загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальний захист та соціальне забезпечення громадян.

Реалізація захисту військовослужбовців відбувається, як шляхом здійснення заходів з матеріального забезпечення соціальних гарантій захисту їх конституційних прав, як громадян, так і шляхом забезпечення соціальних прав, що надає держава, з врахуванням особливостей їх діяльності та правового статусу, враховуючи особливий характер їх служби із захисту держави. Відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» соціальний захист військовослужбовців – це функція держави, яка спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника,

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20 рп/2011 / Конституційний суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/446-pravo-na-socialnyy-zahyst>

безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом. (ст. 1 «Соціальний захист військовослужбовців»)⁴.

Тривала військова агресія та пов'язані з нею наслідки (дія воєнного стану) підкреслюють особливу важливість як діяльності самих військовослужбовців – захист держави, прав та свобод громадян, так і їх соціальний захист, який включає формування відповідних умов: особиста безпека, що проявляється у належних фізичних та соціальних умовах професійної діяльності та побуту військовослужбовців, а також членів їх сімей.

Сутність соціального захисту, на справедливу думку В.В. Москаленко, полягає в тому, що він є пріоритетним напрямом діяльності соціальної держави, одним із завдань соціальної політики поряд із забезпеченням зайнятості населення, охорони здоров'я, якісної освіти, наданням житла і комунальних послуг. Соціальна політика в Україні, відповідно до загальноприйнятих сучасних вимог, передбачає вирішення трьох головних завдань: розробка й реалізація програм соціального захисту населення, спрямованих на забезпечення прогресу на міжнародному, національному й регіональному рівнях у різних сферах суспільного життя; формування правової культури населення, що передбачає насамперед подолання правового нігілізму, «правового екстремізму»; здійснення економічних перетворень, необхідних для забезпечення переходу до ринкової економіки, диференційованої багатуокладної моделі виробництва й розподілу, здатної гнучко реагувати на погіршення становища окремих соціальних верств і категорій населення. Будучи невід'ємною складовою соціальної політики, соціальний захист визначає обличчя соціальної держави, є інструментом втілення конституційних положень, перетворення гасел на дійсність⁵. Таким чином, соціальний захист військовослужбовців є одним із елементів змісту державної соціальної політики, одним із маркерів відношення держави до категорії – соціальна.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, інші центральні органи виконавчої влади відповідно до їх компетенції розробляють та вносять у встановленому порядку пропозиції щодо грошового забезпечення військовослужбовців. До складу грошового забезпечення входять: посадовий оклад, оклад за військовим званням; щомісячні додаткові види грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, винагороди, які мають постійний характер, премія); одноразові додаткові види грошового забезпечення⁶. Принцип достатності перелічених видів змісту соціального забезпечення розкривається у встановлених нормативах, які підкріплюються належним фінансуванням. Безпосередньо законодавством встановлюється принцип державного гарантування достатності матеріального, грошового та іншого видів забезпечення в обсязі, що відповідає умовам військової служби, стимулює закріплення кваліфікованих військових кадрів.

⁴ Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n95>

⁵ С. 43-44 Москаленко В.В. Сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави. Наукові записки. Політичні науки. Т. 21. 2003. С. 41-44

⁶ Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n95>

Фінансово-правове забезпечення соціального захисту військовослужбовців в Україні не обмежується наданням грошової допомоги. До складу соціального забезпечення військовослужбовців згідно чинного законодавства входить у тому числі й грошове забезпечення, продовольче, речове та інше забезпечення. Зазначено, що у силах безпеки та силах оборони організовується забезпечення військовослужбовців жінок засобами особистої гігієни, форменим одягом/одностроєм, спорядженням, засобами індивідуального захисту відповідно до антропометричних даних та фізіологічних особливостей згідно із встановленими нормами забезпечення. Видача військовослужбовцям сил безпеки та сил оборони, які зазнали травм, поранень або захворювань під час чи внаслідок виконання обов'язків військової служби під час безпосередньої участі у бойових діях предметів адаптивного одягу і засобів особистої гігієни здійснюється з урахуванням індивідуальних потреб для особистого користування і не підлягають поверненню⁷.

Фінансово-правове забезпечення, як напрям діяльності держави, спрямоване на створення матеріальних умов для утворення комплексу заходів з соціальної політики держави.

С.М. Бондаренко та Н.В. Бугас справедливо наголошують на тому, що соціальна політика є складовою внутрішньої політики держави. Вона спрямована на забезпечення добробуту громадян через надання їм можливості отримати необхідні матеріальні, культурні та духовні блага. Соціальна політика є методом державного регулювання ринкової економіки шляхом розподілу і перерозподілу суспільних благ та розбудови відносин між працівниками при їх створенні. Вона має специфічні особливості, такі, як гуманістичне спрямування, орієнтованість на розвиток людини. Соціальна політика держави реалізується через соціальні програми, які базуються на законодавчо-нормативній базі країни. Соціальна політика впливає на конкурентоспроможність національної економіки, так як забезпечує розвиток людського потенціалу, покращення інвестиційно-інноваційного клімату в країні, соціальну стабільність та у суспільстві⁸. Соціальна політика держави охоплює заходи: по-перше, з соціального захисту, що має направлений, адресний зміст; по-друге, з соціального забезпечення, що має всеохоплюючу роль у суспільстві і характеризує якість життя; по-третє, з утримання закладів соціальної сфери та надання послуг. Складові соціальної політики держави утримуються завдяки реалізації відносин з фінансово-правового захисту, оскільки фінансова діяльність держави націлена на формування, розподіл та використання публічних фінансових ресурсів для здійснення завдань та функцій, що поставлені Конституцією України, серед яких – бюджетне фінансування завдань з соціального захисту.

Відповідно до чинного законодавства загальнообов'язкове державне соціальне страхування складається з таких видів: пенсійне, страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, медичне страхування, страхування від нещасного випадку на

⁷ Про затвердження Порядку речового, медичного, психологічного та соціального забезпечення військовослужбовців з урахуванням потреб жінок і чоловіків. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2024 р. № 1234. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1234-2024-%D0%BF#n9>

⁸ Бондаренко С.М., Бугас Н.В. Соціальна політика держави як основа забезпечення соціального розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 2. 2021. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2021/42.pdf

виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, страхування на випадок безробіття та інші види страхування, передбачені законами України (ст. 4. «Види загальнообов’язкового державного соціального страхування»)⁹. Держава визначає мінімальні розміри заробітної плати, пенсії за віком тощо. До того ж державна соціальна політика враховує також утримання сфери соціальних благ та послуг населення, тобто такі галузі, як: освіта, медицина, житлове-комунальне господарство, фізкультурні та спортивні заходи, культурні та інші, – забезпечення яких покладається на публічні фінансові ресурси. Отже, потрібно враховувати, як соціальні виплати та допомоги, які призначаються державою у разі настання особливих життєвих обставин, так і ті, що гарантують якісний рівень життя.

Державна політика в сфері соціального захисту військовослужбовців встановлюється з метою надання (як і іншим громадянам) соціальних послуг, визначених Конституцією України, для реалізації гарантованих державою соціальних прав та державних соціальних гарантій і потребує відповідного фінансування, що і забезпечує функціонування соціальної сфери.

Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» визначає державні соціальні стандарти та нормативи для встановлення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації¹⁰. Завдання щодо реалізації державних соціальних стандартів та нормативів залежать від «визначення та обґрунтування розмірів видатків Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення та утримання соціальної сфери» (ст. 2. «Мета встановлення державних соціальних стандартів і нормативів»)¹¹. Отже, види основних соціальних гарантій визначаються на основі соціальних стандартів і їх обсяг, а саме: мінімальна заробітна плата, пенсії за віком та інші види соціальних допоміг та виплат – залежать від обсягу публічних фінансових ресурсів, які встановлені бюджетним законом.

Мета соціальної політики держави реалізується у відповідних фінансових зобов’язаннях, що забезпечують їх виконання, як для всіх громадян, так і окремих категорій, зокрема щодо діяльності військовослужбовців з врахуванням особливостей їх діяльності та потреб. Розподіл фінансових ресурсів на соціальні потреби залежить від обсягу бюджетних коштів, інших фондів, тобто регламентується фінансово-правовими нормами. Держава регулює систему відносин з фінансово-правового захисту, проте розподіл та використання публічних фондів коштів залежить: по-перше, від їх обсягу; по-друге, від пріоритетів соціальної політики; по-третє, від повноважень та функцій задіяних учасників.

Гарантовані державою права та свободи громадян України розповсюджуються на військовослужбовців, проте врахування особливостей їх діяльності позначається на потребі встановлення особливих видів соціального забезпечення. Закон України «Про

⁹ Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування. Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80#top>

¹⁰ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії. Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>

¹¹ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії. Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>

соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» визначає, що у зв'язку з особливим характером військової служби, яка пов'язана із захистом Вітчизни, військовослужбовцям надаються визначені законом пільги, гарантії та компенсації¹².

Отже, система соціального захисту військовослужбовців передбачає, як соціальні гарантії та допомоги, що визначені для всіх громадян України, та особливі їх види, що пов'язані з специфікою діяльності. Однак реалізація завдань із соціального захисту та соціального забезпечення військовослужбовців нашою державою на їх фінансування, тобто потребує удосконалення відносин з фінансово-правового захисту. Законодавство України щодо фінансування соціальних прав військовослужбовців, як і інших особливо вразливих категорій громадян, а саме: ветеранів та учасників бойових дій, осіб, які постраждали від Чорнобильської АЕС, інвалідів, внутрішньо переміщених осіб, правоохоронців тощо – не реалізується внаслідок розбіжностей між визначеними видами соціальних виплат і джерелами їх фінансування. Колізії, неточності та розбіжності у чинному законодавстві щодо фінансування соціальної політики ставлять перешкоди реалізації відносин з фінансово-правового захисту, що потребує удосконалення чинного законодавства.

Мета соціального та правового захисту військовослужбовців визначена Конституцією України та чинним законодавством – це система правових та соціальних гарантії щодо реалізації їх конституційних прав та свобод, а відповідні завдання щодо реалізації соціальної політики конкретизуються у чинних законах. Завдання фінансово-правового захисту військовослужбовців реалізуються у фінансуванні соціальних прав та державних соціальних гарантії діяльності військовослужбовців, що пов'язані з здійсненням: прав, пов'язаних з проходженням служби; прав на соціальну та професійну адаптацію осіб, які звільняються або звільнені з військової служби; прав військовослужбовців на вибір місця проживання і виїзд за кордон після проходження служби; достатнього матеріального, грошового та інших видів забезпечення; прав на відпустку, зокрема, відпустки військовослужбовцям-жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами та відпустками для догляду за дитиною, а також відпустки у зв'язку з хворобою або для лікування після тяжкого поранення за висновком (постановою) військово-лікарської комісії; прав військовослужбовців на охорону здоров'я та медичну допомогу; заходів з забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей жилими приміщеннями; прав військовослужбовців та членів їх сімей на освіту; пенсійного забезпечення і допомог та інших¹³.

Вказані права військовослужбовців – це соціальні права та гарантії, які забезпечуються, як і для інших громадян України, бюджетним фінансуванням, страховими внесками на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також з інших джерел. Фінансово-правове забезпечення цих соціальних стандартів для військовослужбовців, як і для інших громадян України, ґрунтується на нормативи фінансового забезпечення державних соціальних гарантії, а саме нормативи фінансування поточних витрат на одного мешканця, на одну особу, що підлягає

¹² Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n95>

¹³ Крет Ю. М. Завдання фінансово-правового захисту військовослужбовців в умовах воєнного стану. Вісник ХНУВС. Т. 10 (№ 2). Ч. 1. 2023. С. 114-123. URL: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2.11>

даному виду обслуговування, на утримання мережі закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування, нормативи державних капітальних вкладень та інші (ст. 21 «Нормативи фінансового забезпечення державних соціальних гарантій»)¹⁴. Держава також забезпечує цільову підтримку місцевих бюджетів щодо фінансування окремих державних соціальних гарантій за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад.

2. Мета та завдання фінансово-правового забезпечення соціального захисту військовослужбовців

Нормативи фінансування встановлюються під час бюджетного процесу, що відбувається у поточному році щодо формування бюджету та фондів соціального страхування на наступний рік. Закон також встановлює, що порядок надання відповідних соціальних гарантій та пільг встановлюється Кабінетом Міністрів України¹⁵ (далі КМ України).

Отже, активним учасником бюджетного процесу виступає КМ України, але при виконанні завдань по фінансуванню соціальних стандартів, гарантій та пільг чинний бюджетний Закон України вже діє і це обмежує можливості КМ України щодо зміни обсягів фінансування соціальних заходів. Фінансування соціальних заходів держави залежить від наявних бюджетних можливостей держави. Слід вказати, що у період з 2014 року по 2019 роки (до початку пандемії та введення воєнного стану) вчені відмічають збільшення видатків державного та місцевих бюджетів на соціальне забезпечення, при наявності низки проблем, які значно погіршують надання потрібних коштів, а саме – варіативність у фінансуванні бюджетних програм соціального захисту, надмірна централізація фінансових ресурсів, які направляються на соціальний захист, обмежені можливості місцевих бюджетів щодо фінансування соціального захисту, недоліки пенсійної системи, політизація соціальної сфери та інші¹⁶.

Видатки Державного бюджету України у сумі 6.407.084.605 тис. гривень, у тому числі видатки загального фонду Державного бюджету України – у сумі 4.495.025.504,6 тис. гривень та видатки спеціального фонду Державного бюджету України – у сумі 1.912.059.100,4 тис. гривень. На національну безпеку і оборону виділяється близько 50% всього бюджету, що складає 1 трлн. 141 млрд. грн. або 18,2% валового внутрішнього продукту¹⁷. Серед інших пріоритетів фінансування, бюджетом встановлено кошти на: будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Державної прикордонної служби України – 600000 грн., для військовослужбовців Національної гвардії України – 450000. грн. Також у 2026 році створено фонд ліквідації наслідків збройної агресії у складі спеціального фонду Державного бюджету України з метою ліквідації наслідків (у тому числі гуманітарних, соціальних,

¹⁴ Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n95>

¹⁵ Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n95>

¹⁶ С. 182 Кіріленко О.П., Огіньська А.Ю. Фінансування соціального захисту населення в Україні: тенденції та перспективи. Інноваційна економіка. № 1-2. 2018. С. 175-182

¹⁷ Портал: Бухгалтерія для бюджету та ОМС. URL: <https://oblikbudget.com.ua/news/59050-derzhbyudzhethet-2023-shcho-khovaetsya-v-golovnomu-koshtorisi-kraini-na-nastupniy-rik>

економічних), спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України. Рішення про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії (з відкриттям у разі потреби нових бюджетних програм, включаючи трансферти місцевим бюджетам) приймаються КМ України. Кошти фонду ліквідації наслідків збройної агресії спрямовуються на: компенсацію за знищений/пошкоджений об'єкт житлового призначення (у тому числі будинки дачні та садові); завершення проєктів (об'єктів, заходів), реалізація яких у попередніх бюджетних періодах здійснювалася за рахунок коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії; відновлення об'єктів інфраструктури, пов'язаних з наданням послуг з водопостачання, водовідведення, виробництва теплової енергії, теплопостачання, електропостачання; відновлення пошкоджених об'єктів житлового призначення (у тому числі будинків дачних та садових)¹⁸. Отже, незважаючи на орієнтацію певної частини Державного бюджету на покращення та збільшення охоплення соціальних витрат на покриття наслідків ведення бойових дій та військової агресії, фінансова спроможність сфери соціального захисту військовослужбовців залишається поки незадовільною, але доступною.

Слід враховувати, що соціальна політика держави на сьогодні обумовлена воєнним станом у державі, проте розподіл коштів, виділених на виконання соціальної функції держави на види заходів з соціальної політики держави, тобто на соціальний захист, соціальне забезпечення та утримання соціальної сфери – є предметом дискусії у науці та недосконалим на практиці.

Аналіз Закону України «Про Державний бюджет України» свідчить про дві важливі цілі, які встановлюються при розподілі бюджетних коштів, по-перше, фінансування збройних сил та всіх заходів, пов'язаних з обороною країни, а, по-друге, відшкодування шкоди, заподіяної наслідками військової агресії, та деякою мірою захист цивільного населення, зокрема внутрішньо-переміщених осіб. Слід вказати, що основні соціальні стандарти, тобто соціальні гарантії, які торкаються всіх громадян, зокрема і військовослужбовців, цим Бюджетним Законом не передбачено змінювати. Таким чином, прожитковий мінімум, як і розмір мінімальної заробітної плати залишається на рівні попередніх років при прогнозуванні зростання рівня споживчої інфляції у 2026 році як мінімум до 9,4%.

Проте деякі норми Бюджетного Закону щодо соціального захисту військовослужбовців, цивільного населення хоч і мають особливо важливе значення для підтримки соціальної та економічної рівноваги в суспільстві, але мають доволі загальний та абстрактний зміст. Наприклад, надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Бюджетним Законом встановлено, але не достатньо чітко окреслені критерії отримання такої допомоги. Означена недоурегульованість притаманна й сфері отримання пільгових, довгострокових державних кредитів. Також передбачено видатки на надання довгострокових кредитів на придбання житла ВПО, учасникам АТО та ООС, проте фінансування у повному обсязі цих кредитів залишається недостатньо повно врегульованим, оскільки передбачається, що кошти в необхідному розмірі будуть надходити від сплати відсотків за користування кредитами та пені за порушення строків платежів з їх погашення, що має вірогідний

¹⁸ Про Державний бюджет на 2026 рік. Закон України від 3 грудня 2025 р. № 4695-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4695-20#Text>

зміст. Подібна ситуація складається й щодо отримання коштів для фінансування соціальних проєктів за рахунок субвенцій від Європейського інвестиційного банку, або фінансування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів в рамках Програми з відновлення України¹⁹. Слід вказати на те, що практична вірогідність отримання коштів конкретними особами, які мають право на соціальний захист, у тому числі й військовослужбовцями, викликає низку проблем застосування відповідних соціально-забезпечувальних норм.

Зазначимо, що бюджет містить норми на фінансування діяльності Збройних сил України та оборону держави, які підтверджують потребу надання значних обсягів коштів на соціальний захист військовослужбовців, проте іноді внаслідок відсутності адресного характеру бюджетної норми, складаються обставини, які унеможливають отримання цих коштів. Доцільно відмітити, що надання таких регулятивних повноважень пов'язаних з перерозподілом бюджетних коштів, згідно бюджетного законодавства, Верховному Головнокомандувачу ЗСУ можуть бути доволі корисним для забезпечення завдань діяльності ЗСУ.

Згідно норм Порядку використання коштів резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану Кабінет Міністрів України може приймати рішення за погодженням з Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України щодо скорочення видатків і кредитування державного бюджету та їх спрямування до резервного фонду державного бюджету з метою використання на потреби Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних та інших органів, залучених до виконання завдань щодо відсічі збройної агресії, забезпечення недоторканності державного кордону та захисту держави (до початку роботи Верховної Ради України). Кошти резервного фонду бюджету можуть використовуватися на здійснення: а) заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального та воєнного характеру; б) інших непередбачених заходів, які відповідно до законів можуть здійснюватися за рахунок коштів бюджету, але не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проєкту бюджету²⁰. Разом із тим слід підкреслити, що таке механічне регулювання видатків допустимо у воєнні часи, проте потребує доопрацювання законодавства у мирні часи, оскільки може призвести до безвідповідальності, а також до порушення соціальної справедливості.

Огляд бюджетного фінансування заходів з соціального забезпечення, соціального захисту та сфери соціальних послуг, як у мирні часи, так і у період воєнного стану, свідчить про наявність проблем, пов'язаних з недосконалістю, як фінансового забезпечення соціальної політики, так і системи соціального захисту, що склалася в країні і потребує негайного реформування, з позицій фінансово-правового забезпечення захисту, як населення, так і окремих категорій, зокрема військовослужбовців. Становище з розподілом бюджетних видатків у фінансовій діяльності держави на соціальний захист, що склалося, відображається на фінансово-

¹⁹ С. 119 Крет Ю. М. Завдання фінансово-правового захисту військовослужбовців в умовах воєнного стану. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. № 2 (101). Ч. 1. 2023. С. 114-123. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/53109cce-991e-42d4-b280-0df8e7f33e25/content>

²⁰ Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 415. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-%D0%BF#Text>

правому захисті військовослужбовців, як громадян України, і впливає на їх специфічні соціальні права, які пов'язані з особливостями їх професійної діяльності.

Чинний Закон України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-ХІІ (далі – Закон № 2011-ХІІ) встановлює, що військовослужбовці користуються усіма правами і свободами людини та громадянина, гарантіями цих прав і свобод, закріпленими в Конституції та законах України, з урахуванням особливостей, встановлених цим та іншими законами. У зв'язку з особливим характером військової служби, яка пов'язана із захистом Вітчизни, військовослужбовцям надаються визначені законом пільги, гарантії та компенсації. Ніхто не вправі обмежувати військовослужбовців та членів їх сімей у правах і свободах, визначених законодавством України ²¹. Права, що складають зміст соціального забезпечення військовослужбовців, пов'язані з виконанням обов'язків, вкрай важливих для сучасного стану держави, та потребують належного фінансування. Вони не можуть бути скасовані чи призупинені без їх рівноцінної заміни.

Важливо, що військовослужбовці та члени їх сімей, які мають право на особливі соціальні права, що визначені Законом № 2011-ХІІ, користуються пільгами, гарантіями та компенсаціями, встановленими для громадян України законами та іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями органів місцевого самоврядування. Якщо такі особи одночасно мають право на отримання однієї і тієї ж пільги, гарантії чи компенсації з кількох підстав, то їм надається за їх вибором пільга, гарантія чи компенсація тільки з однієї підстави, крім випадків, передбачених законами, що підтверджує наявність особливих соціальних прав у військовослужбовців, які встановлені законодавцем²².

Отже, вказані особливі соціальні права військовослужбовців встановлені чинним Законом України № 2011-ХІІ, проте забезпечуються при наявності відповідного фінансування, що передбачене, але реалізуються за умови наявного фінансового забезпечення, яке встановлює держава у щорічному Законі України про Державний бюджет, у місцевих бюджетах та соціальних фондах, а також іноді за рахунок інших джерел. Закон України № 2011-ХІІ визначає, що фінансове забезпечення витрат на особливі соціальні права військовослужбовців здійснюється за рахунок коштів, що передбачаються в Державному бюджеті України на відповідний рік для Міністерства оборони України. Держава встановлює, що пільги, гарантії та компенсації, які встановлені Законом України № 2011-ХІІ, надаються за рахунок і в межах бюджетних асигнувань на утримання відповідних бюджетних установ. Таким чином, реалізація особливих соціальних прав військовослужбовців залежить від їх фінансово-правового захисту, оскільки забезпечується розподілом бюджетних коштів та їх використанням, як встановлює бюджетний закон.

Проблеми фінансово-правового забезпечення особливих соціальних прав військовослужбовців пов'язані, по-перше, з проблемами дефіциту державного бюджету та недосконалістю системи соціального захисту, яка властива для забезпечення реалізації соціальної функції держави, а, по-друге, з розподілом

²¹ Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n95>

²² Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n95>

бюджетних коштів, розпорядником яких встановлено Міністерство оборони України, наявний обсяг коштів якого є, безумовно, наслідком розподілу державних видатків, що склалося взагалі у бюджетному процесі і залежить від наявних фінансів та впливу різних політичних, економічних та інших факторів. Видатки на соціальну сферу взагалі та зокрема на фінансування особливих соціальних прав військовослужбовців, як і фінансування інших категорій громадян, потребує врегулювання на стадіях розробки, розгляду та прийняття бюджетного закону, але після його прийняття неможливо вносити зміни цим законом в інші закони, заради і важливих соціальних завдань²³. Як визначено у Рішенні Конституційного Суду України щодо законності фінансування окремих пільг особливим категоріям громадян, що пов'язано з потребою при виконанні бюджетного закону вносити зміни у чинне законодавство, встановлено, що «... законом про Держбюджет – встановлення тільки доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, а тому закон про Держбюджет не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України...»²⁴. Проте вказане рішення привело до призупинення бюджетного фінансування окремих соціальних пільг громадян і мало наслідками потребу перегляду бюджетного фінансування соціальних стандартів та соціальних гарантій, на що і було вказано у окремих думках суддів. Так, суддя Конституційного Суду України В.М. Кампа щодо вказаного рішення визначив, що «... законодавець при прийнятті законів стосовно забезпечення соціально-економічних прав людини і громадянина повинен додержуватися принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, між інтересами кожної особи та держави»²⁵. Суддя зазначив, що підхід до аналізу та оцінки конституційності закону про Державний бюджет, який у Рішенні був формально-юридичний, і «... не заохочує владу до збалансування соціального захисту громадян та фінансових можливостей держави». Підтримуючи цю позицію, Суддя Конституційного Суду України, П. Ткачук зазначив, що важливою конституційною гарантією особливих соціальних прав є наявність у бюджеті України окремого видатку²⁶.

Доцільно наголосити на тому, що кожне соціальне гарантування забезпечення законних інтересів військовослужбовця має бути підкріплено відповідними бюджетними розрахунками. До прикладу, норма щодо відшкодування військовослужбовцям заподіяної моральної і матеріальної шкоди має ознаки

²³ С. 119-120 Крет Ю. М. Завдання фінансово-правового захисту військовослужбовців в умовах воєнного стану. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. № 2 (101). Ч. 1. 2023. С. 114-123. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/53109cce-991e-42d4-b280-0df8e7f33e25/content>

²⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності). Документ v010p710-08, від 22.05.2008: Рішення Конституційного Суду від 22.05.2008 № 10-пр/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>

²⁵ Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно рішення Конституційного Суду України у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України від 22.05.2008 № 10-пр/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08>

²⁶ Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно рішення Конституційного Суду України у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України від 22.05.2008 № 10-пр/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08>

декларативності, адже чинним бюджетним законом не визначено окремий пункт коштів на такі витрати.

Слід погодитися з тим, що окремого фінансування за функціональним кодом бюджетної класифікації потребують соціальні права членів сімей військовослужбовців, що може регулюватися Кабінетом Міністрів України ще на першій та другій стадії бюджетного процесу, і надасть обґрунтованості фінансуванню цих прав. Також вимагає уточнення диспозиція та гіпотеза норми ст. 17 «Відшкодування заподіяної шкоди» Закону України № 2011-ХІІ, оскільки за назвою у вказаному законі залишається декларативною її зміст та формальний характер²⁷.

Отже, в загальному вигляді одним із пріоритетних завдань фінансово-правового забезпечення соціального захисту військовослужбовців є фінансування соціальних стандартів та державних соціальних гарантій цієї особливої категорії громадян, як засіб забезпечення їх особливого правового статусу. Для цього доцільно вдосконалити саме адресну допомогу військовослужбовцям, насамперед означене стосується матеріальних надходжень при настанні особливих обставин.

ВИСНОВКИ

Реалізація фінансово-правового забезпечення соціального захисту військовослужбовців знаходить свій прояв через нормативно-правове регулювання бюджетного законодавства як основи досягнення мети соціального гарантування діяльності військовослужбовців. Соціальний захист як об'єкт фінансово-правового забезпечення є: по-перше, одним із елементів адміністративно-правового статусу військовослужбовців, що відображає особливе значення їх функціональних завдань для забезпечення існування української держави, визнання нею авторитету військовослужбовців та підкреслення їх вагомості суспільного становища. По-друге, гарантією виконання військовослужбовцями встановлених перед ними завдань через їх захищеність, шляхом забезпечення фінансової реалізації встановлених вимог щодо їх матеріального утримання.

Метою фінансово-правового забезпечення соціального захисту військовослужбовців є належне врегулювання правових підстав розподілу та використання фінансових ресурсів публічного походження, їх спрямування на уможливлення втілення норм із соціального захисту військовослужбовців як особливої категорії громадян.

Така мета втілюється через реалізацію бюджетних відносин, які мають соціально-забезпечувальне значення та є гарантом суспільно-економічної сталості країни. Завдання фінансово-правового забезпечення соціального захисту військовослужбовців полягають, по-перше, у грошово-матеріальному задоволенні законних інтересів військовослужбовців у додержанні визначених законодавством соціальних стандартів, визначених для всіх громадян країни як основи соціально-орієнтованої політики держави. По-друге, через задоволення обсягу та рівню особливих соціальних гарантій прав військовослужбовців як особливої категорії громадян, які на основі значного ризику для життя та здоров'я виконують завдання із захисту Вітчизни. На наш погляд, слід підтримати позиції тих практиків та науковців, які наголошують на необхідності створення спеціального фонду фінансування витрат

²⁷ С. 122 Крет Ю. М. Завдання фінансово-правового захисту військовослужбовців в умовах воєнного стану. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. № 2 (101). Ч. 1. 2023. С. 114-123. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/53109cce-991e-42d4-b280-0df8e7f33e25/content>

на пільги, гарантії та компенсації військовослужбовцям, що слугуватиме більш надійним фактором їх соціального захисту.

АНОТАЦІЯ

У розділі розглянуто питання значення соціального захисту військовослужбовців як елементу реалізації державної соціальної політики, а також мету та завдання фінансово-правового забезпечення соціального захисту. Зазначено, що соціальний захист військовослужбовців, який є конституційним правом громадян не є можливим без його фінансового забезпечення. Наголошується на тому, що реалізація права на соціальний захист будь-яких категорій населення залежить від сучасних можливостей бюджету щодо матеріального покриття. Фінансові відносини щодо забезпечення прав військовослужбовців на соціальний захист складають коло відносин, які характеризуються як фінансово-правові в сфері соціального забезпечення і складають умови для організації фінансово-правового захисту. Акцентовано увагу на тому, що виконання завдань соціальної політики держави по відношенню до військовослужбовців залежить від її спроможності фінансувати систему видів соціального захисту. В основі такої системи лежать гарантовані державою соціальні стандарти та нормативи, які визначають механізм реалізації соціальних прав цієї категорії населення. Підкреслено особливе значення реформування норм соціального захисту, що обумовлено фактами правових колізій та розбіжностей, а також практичною недостатністю фінансування заходів соціального захисту. Зроблено висновок про те, що метою фінансово-правового забезпечення соціального захисту військовослужбовців є належне врегулювання правових підстав розподілу та використання фінансових ресурсів публічного походження, їх спрямування на уможливлення втілення норм з приводу соціального захисту військовослужбовців як особливої категорії громадян. Така мета втілюється через реалізацію бюджетних відносин, які мають соціально-забезпечувальне значення та є гарантом суспільно-економічної сталості країни.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n95>.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20 рп/2011 / Конституційний суд України. URL: https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/446_pраво-na-socialnyy-zahyst.
4. Москаленко В.В. Сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави. Наукові записки. *Політичні науки*. Т. 21. 2003. С. 41-44.
5. Про затвердження Порядку речового, медичного, психологічного та соціального забезпечення військовослужбовців з урахуванням потреб жінок і чоловіків. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2024 р. № 1234. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1234-2024-%D0%BF#n9>.

6. Бондаренко С.М., Бугас Н.В. Соціальна політика держави як основа забезпечення соціального розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 2. 2021. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2021/42.pdf. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.2.40

7. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80#top>.

8. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії. Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>.

9. Крет Ю. М. Завдання фінансово-правового захисту військовослужбовців в умовах воєнного стану. *Вісник ХНУВС*. Т. 10 (№ 2). Ч. 1. 2023. С. 114-123. URL: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2.11>.

10. Кіріленко О.П., Огінська А.Ю. Фінансування соціального захисту населення в Україні: тенденції та перспективи. *Інноваційна економіка*. № 1-2. 2018. С. 175-182.

11. Портал: Бухгалтерія для бюджету та ОМС. URL: <https://oblikbudget.com.ua/news/59050-derzhbyudzheth-2023-shcho-khovaetsya-v-golovnomu-koshtorisi-kraini-na-nastupniy-rik>».

12. Про Державний бюджет на 2026 рік. Закон України від 3 грудня 2025 р. № 4695-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4695-20#Text>.

13. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 415. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-%D0%BF#Text>.

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності). Документ v010p710-08, від 22.05.2008: Рішення Конституційного Суду від 22.05.2008 № 10-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>.

15. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно рішення Конституційного Суду України у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України від 22.05.2008 № 10-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08>.

Information about the authors:

Getmanets Olga Petrivna,

Doctor of Juridical Sciences,

Head at the Department of Legal Support for
Entrepreneurial Activity and Financial Security
Kharkiv National University of Internal Affairs
27, L. Landau avenue, Kharkiv, 61080, Ukraine

Kyryeyeva Irina Valeriivna,

Candidate of Juridical Sciences,

Associate Professor at the Department of Legal Support for
Entrepreneurial Activity and Financial Security
Kharkiv National University of Internal Affairs
27, L. Landau avenue, Kharkiv, 61080, Ukraine