

Кодифікація соціального законодавства як запорука реалізації соціальних прав і гарантій військовослужбовців

С.П. Пасіка
здобувач,
Військовий інститут
Київського національного
університету імені
Тараса Шевченка

Автором розглянуто актуальність прийняття Соціального кодексу. Запропоновано шляхи вдосконалення соціального забезпечення військовослужбовців шляхом прийняття Соціального кодексу військовослужбовців.

Автором розглянуто актуальність прийняття Соціального кодексу. Предложено шляхи підвищення соціального забезпечення військовослужбовців шляхом прийняття Соціального кодексу військовослужбовців.

Actuality of acceptance of the Social code is examined in the article. The ways of increase of public welfare of servicemen are offered, by acceptance of the Social code of servicemen.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне забезпечення, військовослужбовці, соціальний кодекс.

Постановка проблеми

Законодавство України з соціальних питань містить значну кількість неузгоджених між собою нормативно-правових актів щодо соціального захисту окремих категорій громадян: ветеранів війни та праці, жертв політичних репресій, чорнобильців, інвалідів, військовослужбовців та інших, а також щодо сімей з дітьми, малозабезпечених сімей. Крім того, певної узгодженості потребують нормативно-правові акти, що регулюють соціальні стандарти та надання соціальних гарантій і компенсацій таким категоріям громадян, як військовослужбовці. Принциповим недоліком чинного законодавства є те, що численні норми правового регулювання соціальних відносин досі встановлюються підзаконними нормативними актами, а не законами України.

Нагальна потреба надання державою військовослужбовцям та членам їх сімей відповідних гарантій і компенсацій, які певним чином мають відшкодувати додаткові навантаження, пов'язані з особливостями виконання обов'язків військової служби, що часто супроводжується ризиком для життя й здоров'я, визначає актуальність цієї

теми в умовах складної ситуації в економічній сфері держави, оскільки відповідне соціальне забезпечення є вкрай складним завданням, яке не завжди може вирішити чинне законодавство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Значний внесок у розвиток теорії права соціального забезпечення зробили такі вчені-правознавці: М.І. Козюбра, В.С. Андреев, В.А. Ачаркан, О.Д. Зайкін, М.Л. Захаров, Р.І. Иванова, О.Є. Козлов, П.Д. Пилипенко, В.А. Тарасова, Я.М. Фогель, але питання кодифікації соціального законодавства так і залишилось неузгодженим.

Невирішені частини загальної проблеми

Цілковито обґрунтовано виникає необхідність у підбитті певних підсумків щодо розвитку законодавчого поля України у сфері соціального захисту населення та соціального забезпечення військовослужбовців з тим, щоб критично переосмислити чинні норми, усунути протиріччя і неузгодженості між ними. На мій погляд, найбільш доцільним шляхом правотворчості у цьому напрямі є кодифікація соціального законодавства.

Формулювання цілей статті

Мета статті – знайти шляхи вдосконалення соціального забезпечення військовослужбовців через кодифікацію соціального законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження

У 2005 р. Верховна Рада України розглянула проект Соціального кодексу України [2], спрямованого на забезпечити зростання рівня соціального захисту населення України на основі вдосконалення та систематизації соціального законодавства, гармонізації вітчизняних систем соціального захисту з нормами міжнародного права.

Проектом Кодексу було здійснено кодифікацію норм чинних актів законодавства, що регулюють правовідносини у сфері соціального захисту.

Зазначений законопроект включав загальну та спеціальну частини і складався з 27 розділів та 736 статей. Загальна частина містила норми щодо основних засад правового регулювання в Україні соціального захисту та організаційно-правових форм його забезпечення.

Спеціальна частина – конкретні норми соціального захисту, структуровані за факторами соціального ризику. Щодо кожного напрямку пропонувалися інституційні механізми соціального захисту на основі двох організаційно-правових форм: соціального страхування та соціального забезпечення. Передбачалося створення умов для формування додаткових систем соціального захисту на основі добровільних цивільно-правових відносин.

Крім того, спеціальна частина містила норми правового регулювання соціальної підтримки окремих категорій населення, що потребують додаткового соціального захисту від держави та органів місцевого самоврядування – ветеранів, осіб, які постраждали внаслідок екологічних катастроф тощо.

Визначальним принципом формування структури цього документа була систематизація правового матеріалу на основі норм Європейського кодексу соціального забезпечення, які деклару-

ють необхідність дотримання у національному законодавстві основних прав громадян за факторами соціального ризику – постійної і тимчасової втрати працездатності та інших підстав, що спричиняють необхідність соціальної підтримки особи чи сім'ї.

Цим, насамперед, окреслювалася сфера правового регулювання проекту, яка не охоплює масив соціальних відносин стосовно соціальних гарантій щодо можливостей здобуття освіти та охорони здоров'я.

Саме тому проект відповідав законотворчій практиці європейських країн, де соціальне законодавство (незалежно від того, чи здійснювалася його кодифікація) охоплює дві основні сфери: social security (дотримання соціальних гарантій покладається на соціальних партнерів – роботодавців та працівників) та social assistance (підтримка осіб, які не можуть самостійно вирішувати проблему власного забезпечення, що покладається на державу та органи місцевого самоврядування).

Складним питанням є вибір ознаки, за якою, власне, і здійснюється формування структури. Нею може бути предмет правового регулювання – права громадян за певним видом соціального ризику чи певний інститут – організаційно-правова форма, у якій здійснюється регулювання соціальних відносин. Перший підхід характерний для встановлення міжнародних правових норм, другий – для національного законодавства більшості країн ЄС.

Позитивно мають бути оцінені пропозиції щодо:

– уніфікації умов пенсійного забезпечення в особливому порядку різних категорій громадян, яке здійснюється з державного бюджету і регулюється на цей час численними спеціальними законами, що не завжди узгоджені між собою;

– узгодження окремих норм правового регулювання, що здійснюється нині законами України «Про пенсійне забезпечення» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Статтею 190 проекту Соціального кодексу [2] передбачалося створення соціальних судів, які повинні були розглядати справи, пов'язані з порушеннями в соціальній сфері, порушенням права на соціальний захист, законодавства в соціальній сфері, зокрема законодавства про соціальне забезпечення, соціальний захист, державні соціальні стандарти і нормативи та державні соціальні гарантії.

Але питання запровадження соціальних судів в Україні потребує додаткового вивчення. Такі спеціалізовані суди є в більшості європейських країн. Формування спеціалізованих судів на таких же засадах передбачено і Конституцією України (ст.ст. 125, 127) [1]. Проте, враховуючи відсутність в Україні реального досвіду функціонування подібних судів, їх запровадження потребує часу та експериментів, на основі яких може бути прийнято рішення про засоби формування та компетенцію соціальних судів.

На мою думку, логічна структура проекту формувалася, виходячи з міжнародних правових норм, визначених Європейською соціальною хартією, що ратифікована Україною, та Європейським кодексом соціального забезпечення, яким має відповідати національне законодавство країн ЄС та України. У їх основі є предмет правового регулювання – права громадян за певним видом соціального ризику.

У процесі обговорення проекту Соціального кодексу Комітетом з питань соціальної політики та праці були направлені подання та проект постанови Верховної Ради України «Про відхилення проекту Соціального кодексу України» до Верховної Ради України [3]. У вищезазначеному поданні Комітет звернув увагу на ряд недоліків Соціального кодексу, деякі з них, на мою думку, є доцільними. Зокрема, Комітет вважає, що головний недолік проекту Соціального кодексу – це неправомірно звужений підхід, обмеження сфери його регулювання лише системою соціального захисту населення (ст.1 книги першої). Він визначає правові засади та гарантії

соціального захисту населення України, про що сказано в преамбулі цього документа. У пояснювальній записці до проекту Соціального кодексу України автори вказують, що в його основу покладено норми Європейського кодексу соціального забезпечення. Отже, назва поданого законопроекту значно ширша за його зміст.

Крім того, предметом Соціального кодексу має бути досить широкий перелік складових соціальної сфери держави – освіта й наука, охорона здоров'я, соціальний захист, культура, житлово-комунальне господарство, сім'я, побут і відпочинок, відповідна інфраструктура тощо. Тому розробленню Соціального кодексу має передувати процес визначення та узгодження, по-перше, його структури, для чого потрібно чітко визначити соціальну сферу держави, що має регулюватися саме цим кодексом, по-друге, його місця в системі кодифікованого законодавства (Трудового, Сімейного, Цивільного кодексів тощо).

Але одним із шляхів вирішення низки проблемних питань соціального забезпечення військовослужбовців може стати саме кодифікація, специфікація законодавства, що регулює соціальне забезпечення військовослужбовців.

Військовослужбовці в процесі реформування Збройних Сил України, виконання своїх службових обов'язків часто стикаються з додатковими навантаженнями, що супроводжується ризиком для життя і здоров'я, зважаючи на це, виникає потреба у наданні державою відповідних соціальних гарантій і компенсацій.

Нормативно-правові акти, що регулюють соціальне забезпечення військовослужбовців, не завжди виконуються і потребують певної узгодженості між собою.

Одним із етапів кодифікації законодавства з питань соціального забезпечення повинен стати Соціальний кодекс військовослужбовців, який регламентуватиме найважливіші правові норми сфери соціального забезпечення військовослужбовців та складатиметь-

ся з установлених норм чинних законодавчих актів у сфері соціального забезпечення військовослужбовців, з метою уникнення неузгодженостей, що нині існують та гальмують процес реформування соціального забезпечення військовослужбовців, і дасть можливість нормативно врегулювати питання соціального забезпечення військовослужбовців на рівні законів, а не підзаконних нормативно-правових актів.

За період незалежності України було видано ряд нормативно-правових актів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання соціального забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України.

Проаналізувавши 16 основних нормативно-правових актів, а саме: Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України, затверджену постановою Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 р. [4], Закон України «Про оборону України» від 06 грудня 1991 р. [5], Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. [6], Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. [7], Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 р. [8], постанову Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1992 р. «Про заходи щодо соціального захисту військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу» [9], Указ Президента України від 13 травня 1993 р. «Про тимчасові положення про проходження військової служби громадянами України» (втратив чинність) [10], Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо посилення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей» від 21 серпня 1993 р. [11], Конституцію України від 28 червня 1996 р. [1], Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» від 24 березня 1998 р. [12], Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24 березня

1999 р. [13], Указ Президента України від 7 листопада 2001 р. «Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців» [14], Указ Президента України від 21 вересня 2002 р. «Про Програму соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, на період до 2005 року» [15], Основні напрями посилення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей на період до 2010 року, затверджені постановою Кабінету Міністрів від 12 березня 2003 р. [16], Закон України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей» від 15 червня 2004 р. [17], Указ Президента України від 10 грудня 2008 р. «Про Положення про порядок проходження громадянами України військової служби в Збройних Силах України» [18], які за часів незалежності регулювали, а більшість із них регулюють і сьогодні адміністративно-правові відносини сфери соціального забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, прослідковується нестабільність прийнятих норм. Це виражено в численних змінах, що вносяться до вказаних нормативно-правових актів, а саме, близько 156 змін за 20 років незалежності.

Висновки

Стає зрозумілою відсутність чітких механізмів реалізації цих нормативно-правових актів. Складність полягає не лише в ознайомленні з нововведеннями самих військовослужбовців, соціального забезпечення яких перебуває у постійних змінах, а й посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, які не встигають вчасно застосовувати ці норми. А самі органи державної влади та місцевого самоврядування не завжди готові фінансово (випуск нових бланків, введення додаткових посад, зміна алгоритму роботи установ, організацій тощо).

На мою думку, черговим етапом роз-

витуку адміністративно-правового регулювання соціального забезпечення військовослужбовців повинен стати Соціальний кодекс військовослужбовців, який буде основою у формуванні цілісної системи правового забезпечен-

ня соціальних гарантій і компенсацій, а також стане спеціальною нормою, що регулюватиме відносини між державою та військовослужбовцями стосовно соціального забезпечення цієї категорії громадян.

Список використаних джерел

1. Конституція України (прийнята 28.06.1996) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – ст. 141.
2. Проект Соціального кодексу України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18924
3. Проект постанови Верховної Ради України «Про відхилення проекту соціального кодексу». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=24965.
4. Концепція оборони та будівництва Збройних Сил України, затверджена постановою Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 року № 1659.
5. Закон України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року № 1932 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №49. – ст. 420.
6. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. №2011 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №15, ст. 190.
7. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.92 № 2232 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №27. – ст. 385.
8. Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09 квітня 1992 р. №2262 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №29. – ст. 399.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо соціального захисту військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу» від 11 грудня 1992 р. №695. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=695-92-%EF>
10. Указ Президента України «Про тимчасові положення про проходження військової служби громадянами України» від 13 травня 1993 р. №174/93 (втратив чинність). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=174%2F93>
11. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо посилення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей» від 21 серпня 1993 р. №352/93. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=352%2F93>
12. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. №3551. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №45. – ст. 425
13. Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24 березня 1999 р. №548 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – ст.194
14. Указ Президента України «Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців» від 7 листопада 2001 р. №1053/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1053%2F2001>
15. Указ Президента України «Про Програму соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, на період до 2005 року» від 21 вересня 2002 р. №849/2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=849%2F2002>
16. Основні напрями посилення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей на період до 2010 року, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 №322. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-2003-%EF>

17. Закон України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їх сімей» від 15 червня 2004 р. №1763. // Урядовий кур'єр . – 2004. – №126.

18. Указ Президента України «Про Положення про порядок проходження громадянами України військової служби в Збройних Силах України» від 10 грудня 2008 р. №1153/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1153%2F200>