

УДК 355.1:364.3

С.С. Корольов

Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, Харків

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ В ПЕРІОД РЕФОРМУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

В статті на основі прикладів законодавства України з військової сфери та приведення сучасних наукових поглядів висвітлюється історичний аспект створення соціальних гарантій військовослужбовців в період реформування Збройних Сил України. Автором висвітлюються основні державні заходи щодо створення державних гарантій соціального захисту військовослужбовців, які були звільнені із Збройних Сил України в період їх реформування.

Ключові слова: державні гарантії соціального захисту, військовослужбовці, Збройні Сили України, реформування.

Вступ

Постановка проблеми. Реформування будь-якого державного інституту в багатьох випадках породжує низку питань, які потребують термінового вирішення. Ці питання супроводжуються деякими проблемними чинниками, без розв'язування яких виявляється неможливим провести відповідні заходи.

Реформування Збройних Сил України стало саме тим заходом, проведення якого було нагальною вимогою часу і необхідністю якого була доведена численними фактами та явищами, при цьому деякі з них мали негативний характер. Відносно велика чисельність Збройних Сил України, яка налічувалася до їх реформування, не відповідає економічним можливостям держави та завданням оборонного характеру. Тому питання щодо скорочення кількості особового складу набуло державного характеру та одержало відповідне нормативно-правове обґрунтування.

Разом з тим, проведення такого скорочення виявилось неможливим без надання відповідних соціальних гарантій військовослужбовцям, та членам їх сімей. Відповідно до цього на законодавчому рівні були проведені належні заходи щодо правового забезпечення соціального захисту осіб, які були звільнені в ході реформування Збройних Сил України. Проте, в ході проведення цієї роботи виникли значні моменти проблемного характеру, щодо усунення яких необхідно було розробити відповідний комплекс дій, які мали мінімізувати негативні наслідки та результати військової реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. По-вне На сьогоднішній день доводиться констатувати, що ґрунтовні праці наукового характеру щодо висвітлення питання надання соціальних гарантій військовослужбовцям, які були звільнені із Збройних Сил України в ході їх реформування практично відсутні. Деякі публікації за визначеною темою переважно мають публіцистичний характер, опубліковані у виданнях відповідного спрямування та не відповідають вимогам оформлення праць наукового характеру.

Формулювання мети статті. Автором визначене завдання висвітлити основні етапи створення нормативно-правової бази щодо забезпечення соціальних гарантій військовослужбовцям, які були звільнені зі служби через заходи реформування Збройних Сил України та зробити відповідні висновки.

Викладення основного матеріалу

В процесі виконання заходів щодо реформування Збройних Сил України одним з найактуальніших питань продовжувало залишатися удосконалення структури Збройних Сил України. Хронічне недостатнє фінансування призвело до практично повної відсутності сучасних зразків озброєння та військової техніки. Більше як 90 відсотків військового бюджету витрачалось суто на утримання збройних сил. І тільки незначна частина коштів надходила на розвиток та закупівлю військової техніки й озброєння, їх модернізацію та військово-наукові дослідження. Тому утримання великої чисельності особового складу при хронічному дефіциті фінансу-

вання перетворило Збройні Сили України на фактичний елемент безпеки у власній державі. Про це свідчили ті факти, що трагедії з численними людськими жертвами, такі як влучення бойової ракети в житловий будинок у місті Бровари Київської області в 1999 році, знищення пасажирського літака над Чорним морем у 2001 та падіння військового винищувача під час проведення авіаційного шоу на аеродромі в Скниліві Львівської області в 2002 році відбулися безпосередньо з вини військовослужбовців.

При цьому у 2003 році Україна за чисельністю особового складу займала 13 місце у світі, а за обсягом оборонного бюджету 126. Витрати для одного військовослужбовця на рік були одними із найменших в Європі. Такі видатки в Україні у 2003 році склали 2.6, у Польщі 27.9, у Румунії 8.46, в Угорщині 34.6, у Франції – 91 тисяча доларів США на рік. Протягом 2003 – 2004 років Франція мала скоротити власні збройні сили на 30.000 осіб, Німеччина – на 35.000, Польща – на 20.000, Румунія – на 30.000 військовослужбовців. Слід згадати й те, що коштів на закупівлю паливно-мастильних матеріалів протягом 2001 – 2003 років виділялося приблизно усього 10 – 14 % від запланованої суми, речового майна – 23 %, на продовольче забезпечення: 60 – 70 відсотків. Заборгованість держави перед військовослужбовцями за речове майно в 2003 році складала більше ніж 600 мільйонів гривень. Кількість військовослужбовців, що не мали власного житла, була такою, яку не мала жодна з європейських країн – приблизно 47 тисяч осіб і значна частина з них знаходилася в квартирній черзі по десять і більше років [1].

Тому в листопаді 2003 року тодішній міністр оборони України Євген Марчук направив до Верховної Ради України проект закону України "Про внесення змін до деяких Законів України у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України" [2]. Мета запропонованого нормативно-правового акту полягала у внесенні змін до закону України стосовно загальної чисельності збройних сил та деяких інших законодавчих актів з військової сфери, відповідно до сучасних завдань, пов'язаних з реформуванням Збройних Сил України. Зокрема, чисельність особового складу передбачалося скоротити в період з 30 грудня 2004 року по 30 грудня 2005 на 55 тис. військовослужбовців. Але основна складова законопроекту мала соціальне спрямування. Тому доповнення по порядок надання та застосування деяких соціальних положень мали бути внесені до законів України про загальний військовий обов'язок і військову службу та щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців, соціальний і правовий захист військової сфери та зайнятості населення. Ці законодавчі новації мали вирішити питання пенсійного, фінансового, матеріального та житлового забезпечення військовослужбовців, які звільнялися в запас, чи відставку

внаслідок скорочення чисельності Збройних Сил України, через їх реформування. Чинність нового закону було передбачено ввести в дію з дня його опублікування. При цьому в пояснювальній записці до законопроекту були наведені конкретні фінансові пропозиції та економічне обґрунтування щодо проведення майбутніх процесів реформування збройних сил. Але цей проект закону не було розглянуто та прийнято Верховною Радою у 2003 році і його читання було перенесено на наступний рік.

При цьому ключовим питанням цих заходів залишалося надання державою належних соціальних гарантій військовослужбовцям, які мали залишити Збройні Сили України у зв'язку з їх майбутнім скороченням. Проте таке реформування, у ході якого було передбачено надто значне звільнення особового складу, узагалі не мало відбутися без відповідного державного нормативно-правового забезпечення соціальних гарантій особам, які мали звільнитися. Тому 15 червня 2004 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України "Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їх сімей, який став принципово новим законодавчим компонентом системи соціального захисту військовослужбовців [3, с. 12 – 20].

Дія нового нормативно-правового акту поширювалася саме на тих військовослужбовців, які мали звільнитися зі Збройних Сил України в ході їх скорочення через реформування. Норми нового закону містили досить широкий спектр соціальних гарантій військовослужбовцям, які мали направлятися у запас, чи відставку внаслідок зменшення чисельності збройних сил у процесі реформування. Так, військовослужбовцям, які звільнятимуться з військової служби, була передбачена виплата грошової допомоги в розмірі та порядку, що були визначені в законі України про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей.

Військовослужбовцям, які після скорочення мали змінити місце проживання повинно було оплачуватися вартість проїзду й перевезення багажу до іншого населеного пункту. Тим особам, які були звільнені з військової служби й не мали права на пенсію, на період працевлаштування, але не більше одного року, мала виплачуватися щомісячна грошова допомога в розмірі посадового окладу та окладу за військове звання. У разі реєстрації таких осіб в установленому порядку в державній службі зайнятості зазначена виплата не проводилася. Військовослужбовцям, які проходили реєстрацію в Державній службі зайнятості протягом місяця з дня взяття на облік у військовому комісаріаті, новий закон встановлював виплату допомоги по безробіттю. Також було передбачено надання колишнім військовослу-

жбовцям матеріальної допомоги в період професійної підготовки, перепідготовки, або підвищення кваліфікації. Тим військовослужбовцям, які мали бути скороченими, і до визнання яких ветеранами військової служби, чи набуття права на пенсію за вислугу років залишилося менш як сім місяців, надавалося право бути зарахованим за власним бажанням на зазначений вище період у розпорядження відповідного командира (начальника), із збереженням щомісячного грошового забезпечення за останньою штатною посадою. Також важливим та актуальним виявилось положення закону про те, що військовослужбовці, які мають право на пенсію, одержуватимуть її, виходячи з розміру місячного грошового забезпечення цих осіб за останньою штатною посадою перед звільненням. До цього переліку входили посадовий оклад, оклад за військовим званням, процентна надбавка за вислугу років, учене звання, науковий ступінь, кваліфікацію, особливі умови служби, усі інші щомісячні додаткові види грошового забезпечення та премії. Стосовно тих військовослужбовців, які звільнилися з військової служби внаслідок реформування, та не були забезпечені житлом, чи потребували поліпшення житлових умов, новий закон про їхні соціальні гарантії передбачав надання їм житлової площі протягом трьох років після звільнення. Також ці особи отримали право на індивідуальне будівництво чи придбання житла з погашенням їх за рахунок коштів Державного бюджету України. До часу забезпечення житлом на зазначених умовах закон гарантував виплату компенсацій за проживання в найманому житлі. Вона мала дорівнювати сумі вартості житла по регіонах України, що затверджувалося спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі будівництва та архітектури. Ті військовослужбовці, які підлягали скороченню у зв'язку з реформуванням і мали суто військову спеціалізацію, отримали можливість соціальної і професійної адаптації та право на безкоштовні консультації і перепідготовку з обраних ними цивільних спеціальностей за рахунок коштів Державного бюджету України.

Норми нового закону про соціальні гарантії військовослужбовцям, що звільняються в запас, чи відставку через реформування збройних сил, не оминули увагою курсантів і слухачів вищих військових навчальних закладів, які в межах заходів реформування також підлягали скороченню. Так, у разі ліквідації військового ВНЗ, або військового підрозділу вищого навчального закладу, чи зменшення обсягів державного замовлення вони мали бути зарахованими до вищих навчальних закладів для продовження навчання за спорідненими спеціальностями (напрямами) відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня. Відшкодування вартості навчання покладалося на Державний бюджет Украї-

ни в межах асигнувань на відповідний рік.

Військовослужбовцям, яких скорочували унаслідок реформування Збройних Сил України, закон надавав право на одержання статусу ветерана військової служби за наявності в них вислуги 20 і більше років в календарному обчисленні, або 25 і більше років у пільговому. Слід зауважити, що вищевказані соціальні гарантії закон поширив і на членів сімей військовослужбовців, які загинули, чи померли, або пропали безвісті в період звільнення в запас, чи у відставку через реформування збройних сил. Прикінцеві положення цього закону містили перелік змін, що були обумовлені реформуванням Збройних Сил України, до нормативно-правових актів із питань регулювання соціальних гарантій військовослужбовців. Також були встановлені відповідні завдання Кабінету Міністрів України щодо запровадження чіткого механізму виконання норм вищезазначеного закону. Його загальні норми мали набрати чинності з дня опублікування, але основні пункти, де саме регламентувалися соціальні гарантії військовослужбовців, що мали звільнитися в процесі реформування Збройних Сил України, вступили в законну силу з 1 січня 2005 року [4, с. 13 – 15].

Прийняття цього нормативно-правового акту, окрім матеріального обґрунтування процесу реформування Збройних Сил України містило значний позитивний момент саме морального характеру. На той час при проведенні заходів реформування у багатьох військовослужбовців відбувалося погіршення морально-психологічного стану, зумовлене численними труднощами з майбутнім працевлаштуванням та переїздом до місця проживання, оплатою перевозу багажу та невирішеністю житлових проблем. Але вищенаведений закон про соціальні гарантії військовослужбовців, які звільнялися з лав збройних сил через їх реформування конкретно визначив матеріальне компенсування пов'язаних із цим розходів. При цьому на такі заходи з Державного бюджету було виділено реальні кошти. Слід вказати й на негативні сторони прийняття такого нормативного документу. Так, деякі військовослужбовці, що були здатними за віком та станом здоров'я проходити військову службу й добросовісно виконувати службові обов'язки, навмисно переходили на посади, що мали бути скороченими. Таким чином, знаходилася, наприклад, можливість одержати пільги ветерана збройних сил, прослуживши при цьому 20 років, хоча право на отримання цього статусу передбачалося за строком вислуги 25 календарних років. Тобто, поряд із військовослужбовцями, які бажали продовжувати проходження військової служби, знаходилися такі, які виявили бажання бути звільненими передусім заради отримання відповідних соціальних гарантій, передбачених новим законом. Але при цьому слід зазначити те, що одна з найгостріших проблем війсь-

ковослужбовців – житлова, за зазначений період дослідження майже не була вирішеною. Кількість житла, яке отримали військовослужбовці, звільнені в запас, чи відставку, через реформування Збройних Сил України, виявилася недостатньою хоча б для часткового вирішення цієї складної проблеми.

Разом з тим, необхідно акцентувати увагу на тому, що процес прийняття закону про надання соціальних гарантій військовослужбовцям, які підлягали звільненню, був достатньо важким та тривалим. Перший проект відповідного закону щодо майбутнього реформування, внесений тодішнім Міністром оборони України Є. Марчуком у жовтні 2003 року до розгляду у Верховній Раді України, про який йшлося вище, ухвалено не було. Тільки 19 лютого 2004 року Верховною Радою України було прийнято в першому читанні проект Закону України "Про реформування Збройних Сил України". Разом із пропозиціями щодо скорочення чисельності особового складу збройних сил, з огляду їх майбутнього реформування цей законопроект містив перелік соціальних гарантій військовослужбовцям, які мали бути звільненими. Вісімнадцятого травня 2004 року на розгляд до Верховної Ради в другому читанні в другий раз надійшов проект закону про оптимізацію структури та чисельності збройних сил, але вже під іншою назвою: "Про зміну структури і чисельності Збройних Сил України у зв'язку з їх реформуванням та державні гарантії соціального військовослужбовців, які звільняються зі служби, та членів їх сімей". Проте, суть положень у проекті закону зміненою не була. Крім того, 18 травня того ж року, Президент України вніс на розгляд народних депутатів законопроект про внесення змін до закону України "Про чисельність Збройних Сил України на 2000-2005 роки". Саме наявність цієї законодавчої пропозиції обумовила недоцільність відображення в одному проекті усіх аспектів реформ. Адже Президент України запропонував визначити кількість особового складу Збройних Сил України, яка має бути скороченою в процесі реформування, окремим законом. Окрім того, Голова держави запропонував взагалі не визначати чисельність Збройних Сил України наступний рік, а повернутися до цього питання при розгляді Державного бюджету на наступний рік із додатковим вивченням ситуації у сфері оборони. Комітет Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони України погодився з пропозицією Президента України й запропонував дати час для приведення у відповідність нормативної документації щодо усіх спірних питань, унаслідок чого подальший процес реформування Збройних Сил України відклали на невизначений термін [5].

Але вже 15 червня 2004 року Верховна Рада України ухвалила закон щодо державних соціальних гарантій військовослужбовцям, які мають звільни-

тися з лав збройних сил через їх реформування. Однак, при цьому більшістю народних депутатів не був підтриманий законопроект про чисельність збройних сил, що був внесений раніше на їхній розгляд Президентом України, у якому мала бути визначена кількість військовослужбовців, які підлягали скороченню внаслідок реформування. Проведення військової реформи фактично було заблоковано. З приводу цього, того ж дня Міністр оборони України Євген Марчук в інтерв'ю газеті "День" емоційно й відверто зазначив, що "...створюється унікальна ситуація для військовослужбовців, які звільнятимуться цього року: їхнє соціальне становище суттєво відрізнятиметься від становища тих, які звільнялися минулого року, і які звільнятимуться наступного. Тобто ті, хто звільнятиметься цього року в зв'язку з реформуванням армії, нібито матимуть певні соціальні гарантії, – але ж на продовження цього самого реформування парламент згоди не давав, а звільнення за власним бажанням – це вже зовсім інша справа! Тобто є ризик введення військових в оману тими, хто подає прийняття сьогоденного закону як захист військовослужбовців. Іншими словами, ті депутати, які керувалися суто політичною логікою та передвибірчими технологіями, не заглибилися в суть проблеми. До того ж, цей закон, прийнятий сьогодні конституційною більшістю, в сесійній залі ніхто навіть не слухав! А там є досить складні соціальні формули, йдеться про великі витрати, які треба ретельно обраховувати..." [6].

І тільки 22 червня 2004 року більшістю голосів Верховної Ради України було затверджено Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про чисельність Збройних Сил України на 2000-2005 роки", що був поданий на розгляд Президентом України та підтриманий Комітетом Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони. Таким чином, з'явилися реальні законодавчі підстави для повноцінного проведення військової реформи [7].

Того ж дня у Верховній Раді відбулося обговорення питань, пов'язаних із забезпеченням ефективності й боєздатності збройних сил, прискорення їх реформування, усунення негативних явищ в сфері безпеки, посилення соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей та підвищенню престижу військової служби. За їх підсумками була прийнята Постанова Верховної Ради України "Про здійснення Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень в сфері оборони України". Цей правовий документ містив ряд важливих завдань Кабінетові Міністрів щодо удосконалення механізму проведення реформування Збройних Сил України і серед них одним із найважливіших було забезпечення виконання надання належних соціальних гарантій військовослужбовцям, які мали залишати збройні сили внаслідок скорочення їхньої чисельності [8].

Висновки

Таким чином, спираючись на викладений вище матеріал та з метою узагальнення та визначення результатів проведеного дослідження правомірним буде зробити наступні висновки.

1. Заходи щодо проведення реформування Збройних Сил України були необхідними для їх подальшого удосконалення та розвитку і мали бути проведеними у відносно стислі терміни на державному рівні.

2. Процеси реформування ЗС України мали відбуватися з обов'язковим наданням соціальних гарантій військовослужбовцям, які звільнялися в запас, чи відставку, у зв'язку із вказаними подіями.

3. Протягом 2003 – 2004 років були розроблені та ухвалені основні законодавчі акти, які визначили відповідне нормативно-правове закріплення надання належних соціальних гарантій особам, які були звільнені зі Збройних Сил України внаслідок їх реформування.

4. Прийняття відповідних нормативно-правових актів був складним та тривалим, що було обумовлено недостатнім розумінням певних представників владно-розпорядчих структур держави необхідності та невідворотності проведення заходів із реформування Збройних Сил України.

5. На сьогоднішній час є доцільним провести роботу щодо удосконалення та подальшого розвитку певних положень законодавчих актів, які регулюють надання соціальних гарантій особам, які звільняються внаслідок процесів, пов'язаних з удосконаленням структури та чисельності Збройних Сил України. Враховуючи наміри керівництва держави щодо скорочення у найближчі роки певної кількості особового складу, така робота на-

дасть змогу врахувати недоліки та прорахунки попередніх заходів у цій галузі діяльності та проводити їх у наступному на більш високому якісному рівні, що надасть змогу прийти до більш корисніших та позитивних результатів.

Список літератури

1. Марчук Є.К. Парадокси сучасного українського війська / Є.К. Марчук // Народна армія. – 2004. – 19 вересня. – (№ 135).
2. Про внесення змін до деяких Законів України у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України: Проект Закону України // Громадський кошт. – 2003. – № 42.
3. Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовці, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їх сімей: Закон України від 15 черв. 2004 р., № 201 // Голос України. – 2004. – 4 липня – (№ 138). – С. 12-20.
4. Соколов С.С. Реформування Збройних Сил в контексті інтеграції України до євроатлантичної співдружності / С.С. Соколов // Морська держава. – 2005. – № 1. – С. 13-15.
5. Романов О.Л. Глава держави обґрунтовує пропозицію щодо чисельності війська / О.Л. Романов // Народна армія. – 2004. – 29 червня. – (№ 123).
6. Марчук Є.К. Ми продовжимо боротьбу / Є.К. Марчук // День. – 2004. – 15 червня. – (№ 221).
7. Рахувати точно, реформувати по-людськи: Виступ Міністра оборони України Євгена Марчука на II Зборах офіцерів Збройних Сил України // Народна армія. – 2004. – 21 червня. – (№ 143).
8. Про здійснення Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень у сфері оборони: Постанова Верховної Ради України від 22 черв. 2004 р., № 345/2004 // Народна армія. – 2004. – 8 липня – (№ 121).

Надійшла до редколегії 2.11.2010

Рецензент: канд. техн. наук, доц. А.І. Куртов, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, Харків.

НОРМАТИВНО ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ В ПЕРИОД РЕФОРМИРОВАНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ УКРАИНЫ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

С.С. Королев

В статье на основе примеров законодательства Украины из военной сферы и приведения современных научных взглядов освещает исторический аспект создания социальных гарантий военнослужащих в период реформирования Вооруженных Сил Украины. Автором освещаются основные государственные мероприятия по созданию государственных гарантий социальной защиты военнослужащих, которые были освобождены из Вооруженных Сил Украины в период их реформирования.

Ключевые слова: государственные гарантии социальной защиты, военнослужащие, Вооруженные Силы Украины, реформирование.

LEGAL PROVIDING OF STATE GUARANTEES OF SOCIAL DEFENCE OF SERVICEMEN IS NORMATIVE IN THE PERIOD OF REFORMATION OF MILITARY POWERS OF UKRAINE: HISTORICAL ASPECT

S.S. Korol'ov

In the article on the basis of examples of legislation of Ukraine from a military sphere and bringing modern scientific looks over lights up the historical aspect of creation of social guarantees of servicemen in the period of reformation of Military Powers of Ukraine. An author is light up basic state measures on creation of state guarantees of social defence of servicemen which were exempt from Military Powers of Ukraine in the period of their reformation.

Keywords: state guarantees of social defence, servicemen, Military Powers of Ukraine, reformations.