

Гене́за системи соціального захисту

співробітників військових формувань в Україні



Ю. П. Дмитренко

кандидат юридичних наук, професор Навчально-наукового інституту перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів СБ України Національної академії СБ України

У статті проаналізовано законодавство у сфері соціального захисту співробітників військових формувань. Досліджено еволюцію норм про систему соціального захисту цієї категорії громадян. Звернено увагу на окремі проблеми реалізації механізму соціального захисту військовослужбовців в Україні та запропоновано шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: військові формування, військовослужбовці, соціальний захист, система соціального захисту.

В статье проанализировано законодательство в сфере социальной защиты сотрудников военных формирований. Исследовано эволюцию норм о системе социальной защиты этой категории граждан. Обращено внимание на отдельные проблемы реализации механизма социальной защиты военнослужащих в Украине и предложены пути его усовершенствования.

Ключевые слова: военные формирования, военнослужащие, социальная защита, система социальной защиты.

In the article a legislation is analysed in the field of social defence of employees of the soldiery formings. Investigational evolution of norms about the system of social defence of this category of citizens. Appeal

attention on the separate problems of realization of mechanism of social defence of servicemen in Ukraine and the ways of his improvement are offered.

Keywords: *soldiery formings, servicemen, social defence, system of social defence.*

Серед основних напрямів соціальної політики України в умовах інтеграції до світового та європейського просторів є реформування механізму соціального захисту громадян. Як свідчить досвід інших держав, функціонування ефективної системи соціального захисту призводить не лише до покращення матеріального забезпечення громадян, а сприяє економічному зростанню та політичній і соціальній стабілізації у державі.

До окремих категорій громадян, які потребують особливого соціального захисту, слід віднести співробітників військових формувань з огляду на специфіку військової служби та ризиків, які виникають при виконанні військових обов'язків. Однак через недосконале законодавство у цій сфері та недостатність бюджетного фінансування мають місце такі негативні чинники, як незабезпечення соціальних гарантій військовослужбовців та інших співробітників військових формувань реальними послугами, постійне порушення їхніх конституційних прав тощо. Тому у нових реаліях конче потрібно побудувати адекватну та ефективну систему соціального захисту цієї категорії громадян, яка б враховувала національні особливості, зарубіжний досвід і світові, в тому числі європейські, стандарти у цій сфері. Певний внесок у вирішення цього важливого завдання можуть зробити і науковці. А тому актуальними та своєчасними на сьогодні є дослі-

дження як теоретичних і практичних проблем соціального захисту співробітників військових формувань.

У науці трудового права та права соціального забезпечення загальні питання соціального захисту розглядали багато науковців, зокрема М. Д. Бойко [1], Н. Б. Болотіна [2], С. М. Прилипка [3], Б. І. Сташків [4], С. О. Устинов [5]. Але, незважаючи на досить широке коло розглянутих теоретичних та практичних питань у цій сфері, проблематика, пов'язана з соціальним захистом окремих категорій громадян, зокрема співробітників військових формувань, залишається малодослідженою.

Метою статті є аналіз генези системи соціального захисту співробітників військових формувань в Україні. Для досягнення цієї мети було вирішено такі завдання: проаналізувати законодавство, яким урегульовано зазначені питання; дослідити еволюцію норм про систему соціального захисту цієї категорії громадян; звернути увагу на окремі проблеми реалізації механізму соціального захисту військовослужбовців в Україні та запропонувати шляхи їх удосконалення.

Після прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., проголошення незалежності України розпочалося формування національного законодавства в усіх сферах, в тому числі й з питань соціального захисту співробітників військових формувань шляхом прийняття відповідних законодавчих актів. Так, 20 грудня 1990 р. було прийнято Закон УРСР «Про міліцію», окремий V розділ (на сьогодні має назву «Про правовий і соціальний захист та їх пенсійне забезпечення. Відповідальність працівників міліції») якого містить норми про державні гарантії, пільги та компенсації щодо соціально-побутового, медичного

та пенсійного забезпечення працівників міліції [6, ст. ст. 21-23].

Початком становлення вітчизняної системи пенсійного забезпечення співробітників військових формувань слід вважати ухвалення Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р., яким було введено нову загальну пенсійну систему, що передбачала реалізацію права громадян України на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника та в інших випадках [7, ст. 1]. Пізніше було прийнято два закони щодо соціального захисту військовослужбовців та працівників органів внутрішніх справ – «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. і «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» від 9 квітня 1992 р. У першому з них було визначено поняття «соціальний захист військовослужбовців» – як діяльність (функція) держави, 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. На думку законодавця, це поняття також включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом [8, ст. 1]. Умови, норми і порядок пенсійного забезпечення громадян України із числа осіб, які перебували на військо-

вій службі, службі в органах внутрішніх справ, державній пожежній охороні, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, органах і підрозділах цивільного захисту, податковій міліції чи Державній кримінально-виконавчій службі України, та деяких інших осіб визначили норми Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» (на сьогодні – назва «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»). Преамбула цього Закону містить обґрунтування механізму реалізації зазначеними особами свого конституційного права на державне пенсійне забезпечення шляхом встановлення державою їм пенсій не нижче визначеного законом прожиткового мінімуму, перерахунку призначених пенсій у зв'язку із збільшенням рівня грошового забезпечення, надання передбачених законодавством державних соціальних гарантій, вжиття на державному рівні заходів, спрямованих на їх соціальний захист [9, преамбула].

Окремого розгляду потребує зміст тих законодавчих актів, які регулюють порядок із загальними питаннями організації та діяльності військових формувань і окремі аспекти соціального захисту їх співробітників. Мова йде, насамперед, про Закони України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про Службу безпеки України». Дослідження цих джерел показує, що суб'єктами реалізації права на соціально-економічний захист законодавець визнав не лише військовослужбовців та осіб, звільнених у запас або у відставку, а також членів їхніх сімей та членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали

безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки [10, ст. ст. 9, 10; 11, ст. ст. 9, 11, 16]. На законодавчому рівні було визначено, що соціальний захист поширюється і на працівників військових формувань і забезпечується відповідно до законодавства про працю, про державну службу, інших нормативно-правових актів [11, ст. 16].

Важливі норми щодо гарантій правового і соціального захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних, призваних на збори, резервістів містить гл. VIII «Правовий і соціальний захист громадян України, які виконують конституційний обов'язок щодо захисту Вітчизни» Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». Так, у статті 41 цього Закону визначено механізм виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або каліцтва військовослужбовців, військовозобов'язаних, які призвані на навчальні (або перевірочні) і спеціальні збори, та резервістів під час виконання ними обов'язків служби у військовому резерві [12, гл. VIII].

Натомість у Законі України «Про Службу безпеки України» виокремлено як заходи соціального захисту, так і суб'єктів їх застосування, а саме: правові гарантії захисту військовослужбовців СБ України та громадян, які беруть участь у забезпеченні державної безпеки, а також виплату їм одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або каліцтва та компенсацію заподіяння збитків їх майну; грошове забезпечення військовослужбовців та оплата праці працівників СБ України [13, ст. ст. 27-30].

Важливе значення мало прийняття відповідних законів про соціальне за-

безпечення як складову механізму соціального захисту громадян в Україні, в тому числі й співробітників військових формувань [5, с. 95]. Останнє поняття, на думку М. Бойка М. Прилипка, Б. Сташківа, включає види і форми матеріального забезпечення [4, с. 25] та соціальне обслуговування громадян, що цього потребують, у випадках, передбачених законодавством за рахунок соціального страхування та виплат із державного та місцевих бюджетів [1, с. 10; 3, с. 43]. Насамперед, слід назвати ухвалений 28 лютого 1991 р. Закон УРСР «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», яким було визначено основні засади державної політики у галузі соціального захисту цієї категорії громадян, що спрямована на їх соціальний захист, а саме: надання компенсацій та пільг з медичного та санаторно-курортного обслуговування, пільг із забезпечення житлом тощо [14, ст. ст. 19-24]. Окрім того, з прийняттям Закону УРСР «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 р. на нормативному рівні було сформульовано зміст поняття «соціальний захист інвалідів» – як складова діяльності держави щодо забезпечення прав і можливостей інвалідів нарівні з іншими громадянами, що полягає у наданні пенсії, державної допомоги, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, встановленні опіки (піклування) або забезпеченні стороннього догляду [15, ст. 4].

Аналіз нормативно-правових актів переконує, що саме законодавством цього періоду розпочинається формування механізму соціального захисту ветеранів війни та праці. Особливе місце серед такого законодавства займають

Закони України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. і «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 р.

На думку законодавця, захист ветеранів війни та праці з боку держави спрямований на:

створення належних умов для підтримання здоров'я та активного довголіття; організацію соціального та інших видів обслуговування, зміцнення матеріально-технічної бази створених для цієї мети закладів і служб; виконання цільових програм соціального і правового захисту ветеранів війни; надання пільг, переваг та соціальних гарантій у процесі трудової діяльності відповідно до професійної підготовки і з урахуванням стану здоров'я;

гарантування кожному ветерану праці та громадянину похилого віку реалізації права на працю відповідно до професійної підготовки, трудових навичок і з урахуванням стану здоров'я; забезпечення пенсіями і допомогою; надання житла; створення умов для підтримання здоров'я і активного довголіття відповідно до сучасних досягнень науки; організації соціально-побутового обслуговування, розвитку мережі матеріально-технічної бази для стаціонарних закладів і надомних форм обслуговування громадян похилого віку, а також підготовки відповідних спеціалістів [16].

Однак детальне опрацювання значених законодавчих актів (а ми назвали лише основні з них) засвідчило, що зміст їх норм не завжди був досконалим, що спричинило у подальшому внесення до них численних змін та доповнень. Разом з тим залишаються і сьогодні проблеми фінансового забезпечення соціального захисту співробітників військових формувань, а тому до-

цільно в окремих нормах цих законів визначити конкретні джерела фінансування передбачених законами соціальних виплат, пільг.

У результаті аналізу законодавства та наукових джерел також виявили, що елементом системи соціального захисту є не лише матеріальне забезпечення, соціальне утримання, обслуговування зазначених осіб, а й надання їм медичної допомоги за рахунок спеціально створених фінансових джерел [2, с. 37-39]. Ці питання, зокрема регулювання відносин у сфері охорони здоров'я, стали предметом подальшої законотворчої діяльності. Так, 19 листопада 1992 р. було прийнято Основи законодавства України про охорону здоров'я, нормою ст. 6 яких визначено зміст права на охорону здоров'я, що передбачає: життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я людини; безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де він проживає; безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку; кваліфіковану медичну допомогу тощо [17, ст. 6].

З прийняттям Конституції України розпочався новий етап законодавчого врегулювання відносин у сфері соціального захисту. Саме в Основному Законі було визначено, що: Україна є соціальною і правовою державою; людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; права

і свободи людини є невідчужуваними та непорушними; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [18, ст. ст. 1, 3, 21, 22].

Конституційними нормами було деталізовано зміст права громадян України на соціальний захист, що включає: право на забезпечення їх у разі повної, часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, пенсії, інші види соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом; право громадян, які потребують соціального захисту, на надання житла державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону; право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою; право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання та виховання; право на доступну і безоплатну освіту у державних та комунальних навчальних закладах [18, ст. ст. 46-49, 51-53].

Окремою конституційною нормою проголошено право на соціальний захист громадян України, які перебувають на службі Збройних Сил України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17), а також визначено, що виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного

забезпечення, засади регулювання праці та зайнятості, шлюбу і сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, виховання, освіти, культури і охорони здоров'я [18, ст. 17, п. 6 ст. 85].

Отже, вищевикладений аналіз нормативно-правових актів дає підстави зробити наступні висновки.

Реформування механізму соціального захисту співробітників військових формувань належить до пріоритетних напрямів соціальної політики України.

Співробітники військових формувань потребують особливого соціального захисту з огляду на специфіку військової служби та ризиків, пов'язаних з нею. Однак через недосконале законодавство у цій сфері та недостатність бюджетного фінансування має місце незабезпечення у повному обсязі соціальних гарантій цієї категорії громадян реальними послугами, порушення їхніх конституційних прав тощо. Тому в нових реаліях нагальною є необхідність побудови адекватної та ефективної системи соціального захисту співробітників військових формувань, яка б враховувала вітчизняні особливості, традиції, фінансові можливості, зарубіжний досвід та світові, в тому числі європейські, стандарти у цій сфері (в тому числі, шляхом імплементації в українське законодавство ефективних правових норм зарубіжних країн). На державному рівні повинні бути поновлені умови мотивації до військової служби, піднятий її престиж, створений дієвий правовий механізм соціального захисту співробітників військових формувань та його фінансове забезпечення.

Подальше дослідження питань становлення та розвитку механізму соціального захисту співробітників військових формувань сприятиме його вдосконаленню з метою реалізації їх конституційних прав та гарантій.

Список використаної літератури

1. *Бойко М. Д.* Право соціального забезпечення України : [посіб.] / М. Д. Бойко. – К. : Олан, 2004. – 312 с.
2. *Болотіна Н. Б.* Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять / Н. Б. Болотіна // *Право України*. – 2000. – №4. – С. 37-39.
3. *Прилипка С. М.* Предмет права соціального забезпечення : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / С. М. Прилипка. – Х., 2007. – 47 с.
4. *Сташків Б.* Поняття права соціального забезпечення / Б. Сташків // *Право України*. – 2000. – № 5. – С. 24-26.
5. *Устинов С. О.* Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України // *Юридична наука і практика*. – 2011. – № 2. – С. 90-95.
6. Закон УРСР «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
7. Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 3. – Ст. 10.
8. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
9. Закон України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» від 9 квітня 1992 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 29. – Ст. 399.
10. Закон України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
11. Закон України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
12. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 27. – Ст. 385.
13. Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
14. Закон УРСР «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р. // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1991. – № 16. – Ст. 200.
15. Закон УРСР «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 р. // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
16. Див.: ст. 1 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 45. – Ст. 425; ст. 1 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1994. – № 4. – Ст. 18.
17. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
18. Конституція України : прийнята 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1999. – № 5. – Ст. 43.