

# Проблеми соціального захисту

## співробітників військових формувань у контексті запровадження в Україні європейських стандартів у цій сфері



### Ю. П. Дмитренко

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

*У статті проаналізовано систему європейських стандартів соціального захисту та правові акти, в яких їх визначено, а також акцентовано увагу на проблемах їх запровадження в Україні стосовно співробітників військових формувань.*

**Ключові слова:** європейські стандарти соціального захисту, військові формування, спеціальний соціальний захист, додатковий соціальний захист.

*В статье проанализирована система европейских стандартов социальной защиты и правовые акты, в которых они определены, а также акцентировано внимание на проблемах их внедрения в Украине в отношении сотрудников военных формирований.*

**Ключевые слова:** европейские стандарты социальной защиты, военные формирования, специальная социальная защита, дополнительная социальная защита.

*The article analyzes the system of European standards of social protection and legal*

*acts in which they are defined, as well as focus on the problems of their implementation in Ukraine against members of military forces.*

**Keywords:** *European standards of social protection, military units, special social protection, more social protection.*

Складовою частиною інтеграційної політики України є європейська інтеграція, наслідком чого має стати не лише вступ до Європейського Союзу (далі – ЄС), а насамперед реформування усіх сфер суспільного життя шляхом запровадження європейських стандартів. Не є винятком у цьому сенсі і сфера соціального захисту та соціального забезпечення громадян загалом та співробітників військових формувань зокрема.

Розгляд зазначених питань є актуальним з огляду на недосконале законодавство та існування чисельних проблем у цій сфері, а також на недостатню увагу науковців щодо їх дослідження. Незважаючи на те, що окремими представниками науки трудового права та права соціального забезпечення (М. Д. Бойко [1], Н. Б. Болотіною [2], Б. І. Шашківим [3], С. О. Устиновим [4], О. Г. Чутчевою [5] та іншими вченими) розглядалися загальні питання та окремі аспекти європейських стандартів у сфері соціального захисту, на сьогодні багато питань потребують ретельного опрацювання. Йдеться про дослідження проблем соціального захисту окремих категорій громадян, зокрема співробітників військових формувань, та розгляд їх через призму запровадження в Україні європейських стандартів соціального захисту.

Метою цієї статті є розгляд системи європейських стандартів соціального захисту та проблем їх запровадження

в Україні стосовно співробітників військових формувань. Для досягнення цієї мети було вирішено такі завдання: проаналізувати правові акти, в яких визначено європейські стандарти соціального захисту, та розглянути проблеми їх запровадження в Україні стосовно співробітників військових формувань; запропонувати напрями вдосконалення законодавства у цій сфері.

Основні європейські стандарти у сфері соціального захисту визначені в багатьох документах, які нами залежно від їх змісту об'єднано у дві групи: документи, що містять європейські стандарти у сфері соціальних прав людини; документи, що містять європейські стандарти у сфері соціального захисту.

Серед документів першої групи варто назвати Європейську конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 р., підписану та ратифіковану Україною відповідно 9.12.1995 р. та 17.07.1996 р., та Хартію фундаментальних прав Європейського Союзу, прийняту на Ніщцькому саміті (2000 р.), у яких містяться норми про систему загальних прав, що включає і про право людини на соціальне забезпечення та на охорону здоров'я.

У низці документів ЄС містяться норми про забезпечення реалізації працівниками соціальних прав. Серед них слід назвати Хартію Співтовариства про основні соціальні права працівників від 9.12.1989 р., в якій йдеться як про зайнятість, винагороду та безпеку на робочому місці, так і про поліпшення умов життя та праці, соціальний захист, охорону здоров'я. Інший документ – Хартія з основних прав Європейського Союзу 2000 р. – містить положення про примусову працю, про захист даних про особу, про свободу вибору професії та право виконувати

роботу, про відсутність дискримінації, про право працівників на інформацію та консультації на підприємстві, про право на колективні переговори та колективні дії, включно зі страйками, про право отримання безкоштовних послуг із працевлаштування, про захист у випадку невинуватого звільнення, про справедливі умови праці тощо [6, ст. ст. 5, 8, 15, 21, 27-31].

Зміст окремих стандартів у сфері прав працівників під час укладення та розірвання трудового договору визначає Директива 91/533/ЄЕС від 14.10.1991 р., відповідно до якої обов'язком роботодавця є забезпечити інформування в письмовій формі працівника не пізніше, ніж протягом двох місяців з дня його допуску до роботи, про: роботодавця; місце роботи; посаду, характер та категорії роботи, виконання якої йому буде доручено; суть роботи; дату укладення договору; тривалість відпустки; строк повідомлення при розірванні трудового договору; заробітну плату. У Директиві є застереження: якщо зазначена інформація не міститься в трудовому договорі, роботодавець повинен скласти окремий документ.

В аспекті питання, що досліджується, детальніше розглянемо документи другої групи. Почати їх аналіз доречно з Європейської конвенції про соціальну і медичну допомогу від 11.12.1953 р., в якій поряд з іншими положеннями, містяться норми про соціальну і медичну допомогу, що забезпечує засобами до існування в грошах і в натуральній формі.

Дослідження інших джерел засвідчило, що мінімальні стандарти у сфері соціального забезпечення передбачені Європейським кодексом соціального забезпечення 1964 р., переглянутим у 1990 р., та Європейською кон-

венцією про соціальне забезпечення від 14.12.1972 р. Останній документ виконує роль рамкової конвенції, оскільки лише окремі положення можуть застосовуватися з моменту набрання чинності цією конвенцією, а реалізація спеціальних положень щодо виплати допомог залежать від подальшого укладення двосторонніх і багатосторонніх угод між Договірними Сторонами.

Найбільшу кількість стандартів соціального захисту закріплено в Європейській соціальній хартії (далі – Хартія), що була підписана 18.10.1961 р. (набрала чинності 26.02.1965 р.), а Україною – 02.05.1996 р. Слід зазначити, що до Хартії вносилися та оформлялися відповідними Протоколами зміни і доповнення (1991 р., 1995 р., 1998 р.). Зокрема, переглянуту Європейську соціальну хартію було підписано 3.05.1996 р., у результаті чого до єдиного документа було об'єднано права, гарантовані Хартією 1961 р. та Протоколами, а також нові права. Значення аналізованого документа полягає в тому, що він забезпечує функціонування системи захисту соціальних прав людини у єдиному європейському просторі (включає країни-члени ЄС та країни, які входять до складу Ради Європи). Водночас механізм її ратифікації передбачає, що держави, які її підписали й ратифікували, мають визнати частину I Хартії, яка вміщує перелік соціальних прав, а отже, ставити за мету своєї соціальної політики дотримання цих прав та принципів, а з частини II – обрати певну кількість обов'язкових та додаткових статей [2, с. 19-20].

Аналіз норм Хартії засвідчив, що у ній виокремлено низку статей щодо загального права на соціальне забезпечення та норми про спеціаль-

ний соціальний захист для окремих категорій населення [7, ст. ст. 1-4,11,13-16, 23]. Так, реалізація права працівників та їхніх утриманців на соціальне забезпечення передбачає здійснення матеріального забезпечення застрахованих осіб і членів їхніх сімей (у певних випадках) при настанні всіх страхових випадків за рахунок соціальних страхових фондів відповідно до мінімальних стандартів, передбачених Європейським кодексом соціального забезпечення [7, ст. 12]. Натомість, реалізація права на соціальну та медичну допомогу, а також на отримання послуг від соціальних служб передбачає зобов'язання Сторін щодо забезпечення кожної малозабезпеченої особи, яка не спроможна отримати достатніх коштів або завдяки власним зусиллям, або з інших джерел, зокрема за рахунок допомоги з соціального забезпечення, належної допомоги, а у випадку захворювання надати догляд, якого вимагає стан її здоров'я, а також забезпечення додержання цих правил щодо засад рівності між своїми громадянами та громадянами інших Сторін, які на законних підставах перебувають на їхній території, відповідно до своїх зобов'язань за Європейською конвенцією про соціальну та медичну допомогу [7, ст. ст.13,14].

Іншими нормами Хартії визначено право кожної людини мати можливість заробляти собі на життя працюю, яку вона вільно обирає, а також право користуватися благами будь-яких заходів, що дозволяють їй досягти найкращого стану здоров'я. Окрім того, держави, які підписали і ратифікували Хартію, зобов'язані забезпечувати усім працівникам реалізацію права на справедливі, безпечні та здорові умови праці, на справедливую винагороду, яка забезпечує задовільний життєвий рівень

для них самих та для їхніх сімей. Нормами Хартії також передбачено право сім'ї на відповідний соціальний, правовий та економічний захист, а для осіб похилого віку – на соціальний захист [7, ст. ст. 16, 23].

У результаті детального вивчення зазначених та інших документів про зміст європейських стандартів у сфері соціального захисту, а також наукових джерел прийшли до висновку про три періоди становлення і розвитку інституту соціального захисту. Під час першого періоду, що тривав з 1950 р. до 1998 р., терміном «соціальний захист» охоплювалася сукупність заходів щодо захисту громадян від соціальних ризиків і, відповідно, мало місце його ототожнення з терміном «соціальне забезпечення», тобто з грошовими виплатами населенню. Основною подією другого періоду (1998 – 2009 рр.) став Європейський форум ЄС 1998 р. у Брюсселі, на якому було запропоновано розглядати соціальний захист як забезпечення життєдіяльності населення у широкому сенсі, тобто охопити ним не тільки соціальне забезпечення, а й соціальну інтеграцію, здобуття освіти, охорону здоров'я, житлову політику, надання соціальних послуг тощо. Сучасний період (2010 р. – і до сьогодні) характеризується визначенням системи соціального забезпечення відповідно до європейських стандартів, яка включає, крім матеріального забезпечення (через соціальне страхування), й інші форми соціального захисту, зокрема державну соціальну допомогу [4, с. 92]. Окрім того, за європейськими стандартами, соціальним забезпеченням охоплюється як спеціальний, так і додатковий соціальний захист. Останній вид соціального захисту стосується певного, визначеного законами кола осіб (зокре-

ма за професійною ознакою) і передбачає відмінні від загальних умови його здійснення.

Україна приєдналася до більшості універсальних договорів із прав людини, визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини, що означає необхідність приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних зобов'язань.

Якщо вести мову про запровадження в Україні європейських стандартів у сфері соціального захисту загалом та окремо – співробітників військових формувань, то важливе значення у цьому контексті мала ратифікація (часткова) і наступна імплементація Україною Європейської соціальної хартії. Україна приєдналася до 27 статей (у тому числі 6 із 9 обов'язкових) та 74 пунктів (з 98). Зокрема, Україною були ратифіковані положення щодо таких прав: на соціальне забезпечення; на соціальну та медичну допомогу; на користування кожною людиною будь-якими заходами, що дозволяють досягти їй найкращого стану здоров'я; на отримання послуг від соціальних служб; право малозабезпечених осіб на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у громадському житті; право сім'ї, дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист; право мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу; право на захист від злиденності та соціального відчуження; право на житло.

Порівняльний аналіз зазначених норм Хартії та Конституції України засвідчив, що термін «соціальний захист» за своїм змістом, відповідно до ст. 46 Конституції України, є значно ширшим поняттям і включає в себе термін «соціальне забезпечення» [1, с. 5], оскільки охоплює компенсаційні виплати, відшкодування, поновлення прав

та інші соціальні гарантії, які можуть визначатися нормами не тільки права соціального забезпечення, а й інших галузей права – трудового, цивільного, адміністративного, фінансового тощо. Окрім того, у конституційних нормах визначено, що кожна людина має право на житло; право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї; право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; право на освіту [8, ст. ст. 46-49, 53]. Водночас соціальне забезпечення виступає одним із способів соціального захисту населення у разі настання соціальних ризиків [3, с. 18]. Таким чином, за законодавством України, поняття «соціальний захист» базується на змісті соціальних прав людини: на працю; на освіту; на житло; на відпочинок; на охорону здоров'я; на достатній життєвий рівень; на безпечні умови праці; на заробітну плату, не нижчу мінімально встановлених стандартів тощо.

За законодавством України, характерними особливостями спеціального соціального захисту є такі: стосується певних осіб (військовослужбовці, державні службовці, депутати усіх рівнів, дипломати, прокурори, судді тощо) та видів державної діяльності; передбачає додаткові заходи соціального захисту; регулюється нормами законів України («Про державну службу», «Про дипломатичну службу», «Про міліцію», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про статус суддів», «Про Службу безпеки України» тощо).

Стосовно соціального захисту громадян України, що перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях (Державній прикордонній службі України, Службі безпеки України, Мі-

ністерстві внутрішніх справ України, військах Цивільної оборони України, Службі зовнішньої розвідки України тощо), це право гарантовано Конституцією України, а його зміст деталізовано у законах України: «Про оборону України» № 1932 XII від 6.12.1991 р. (ст. 12), «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» № 2011 XII від 20.12.1991 р. (ст. ст. 3, 5). Держава бере на себе обов'язок щодо підвищеного соціального захисту цієї категорії громадян, а також спеціальними законами передбачила інші (ніж за Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування») умови їх пенсійного забезпечення. Рішенням Конституційного Суду України було зазначено, що комплекс заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців, не є наслідком їх непрацездатності або відсутності засобів для існування, а зумовлений особливістю професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя і здоров'я, обмеженням конституційних прав і свобод (у тому числі права заробляти додаткові матеріальні блага, щоб забезпечити собі та своїй сім'ї рівень життя, вищий за прожитковий мінімум). Усі ці ризики повинні компенсуватися підвищеними гарантіями соціальної захищеності, які не залежать від розміру доходів отримувачів чи наявності фінансування з бюджету, а мають безумовний характер [9].

Додатковий соціальний захист також передбачено для окремих категорій громадян (ветеранів війни, ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та ін.). Система додаткових заходів передбачає надання пільг у сфері працевлаштування,

застосування праці, медичного та соціального обслуговування, надання житлово-комунальних послуг; пільгового довгострокового кредитування на будівництво (реконструкцію) і придбання житла тощо. Таким чином, додатковим соціальним захистом охоплюються непрямі соціальні послуги, соціальні та компенсаційні виплати, право на які передбачено чинним законодавством. Їх реалізація не пов'язується з безпосередніми щомісячними або одноразовими виплатами конкретним суб'єктам, а спрямована на соціальну підтримку цих категорій громадян, усунення та пом'якшення виникнення ризиків виробничого, організаційного, соціального характеру тощо. Пільги, соціальні та компенсаційні виплати, інші соціальні гарантії є для цієї категорії громадян додатковими (до основних) засобами існування. А тому, як справедливо зауважують науковці, необхідною складовою конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (який щонайменше не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом) є недопущення звуження змісту та обсягу цього права [5, с. 325].

Разом з тим щодо запровадження в Україні європейських стандартів у сфері соціального захисту існує чимало проблем. Зокрема, положення, закріплені у Європейській соціальній хартії (переглянутій), ратифіковано частково: не ратифіковано надзвичайно важливі соціальні права зазначеної Хартії (права працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм та їхнім сім'ям достатній життєвий рівень; права на соціальне забезпечення (ст. 12); права на соціальну та медичну допомогу (ст. 13); права працівників на захист їхніх прав у разі банкрутства роботодавця (ст. 25); встановлення доступних

для малозабезпечених осіб цін на житло [7, ст. ст. 12, 13, 25, п. 3 ст. 31]). Зазначене свідчить про неспроможність України забезпечити реалізацію цих стандартів.

Однак, на наш погляд, Україна може приєднатися до окремих статей Хартії, зокрема, щодо права працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм та їхнім сім'ям достатній життєвий рівень, оскільки у 1994 р. Україна підписала з Європейським співтовариством Угоду про партнерство та співробітництво (набула чинності 1.03.1998 р.) та зобов'язалася впроваджувати реформи у сфері зайнятості як складовій соціального захисту щодо оптимізації ринку робочої сили, модернізації консультаційних служб та служб, які займаються пошуком роботи, обміну інформацією про програми гнучкої зайнятості [10]. А тому приєднання України до цього документа в повному обсязі є одним із нагальних завдань сьогодення.

Існують проблеми і щодо реалізації Плану дій «Україна – Європейський Союз» (2005 р.), а саме пунктів 6, 7 ч.1 «Соціальна сфера, зайнятість, зменшення бідності», які зобов'язують забезпечити наближення стандартів України до стандартів і практики ЄС у сфері зайнятості й соціальної політики, передбачають запровадження ефективних заходів усунення бідності та збільшення зайнятості, спрямованих на суттєве зменшення кількості населення, яке перебуває за межею незабезпеченості, та посилення соціальної інтеграції (в т. ч. через стабільну систему освіти, охорони здоров'я та інших соціальних послуг для всього населення) [11, пп. 6, 7 ч.1]. Зазначені проблеми пов'язані насамперед з тим, що обсяг надання різних видів матеріального забезпечення обумовлений

економічними можливостями держави, які на сьогодні не дозволяють надавати у належних розмірах визначені соціальні стандарти. Такий стан створює ситуацію, за якої заходи соціального захисту не завжди гарантують достатній життєвий рівень та не виконують роль засобу підтримки в складних життєвих ситуаціях чи визнання певних заслуг перед державою.

Отже, можна зробити такі висновки: «соціальний захист» за своїм змістом, відповідно до ст. 46 Конституції України, є значно ширшим поняттям і включає в себе термін «соціальне забезпечення», яке водночас виступає одним із способів соціального захисту населення у разі настання соціальних ризиків;

за європейськими стандартами окремими видами є спеціальний та додатковий соціальний захист: спеціальний соціальний захист (в тому числі й військовослужбовців) зумовлений особливістю професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя і здоров'я, обмеженням конституційних прав і свобод, і передбачає підвищені гарантії соціальної захищеності; додатковий соціальний захист передбачає непрямі соціальні послуги, соціальні та компенсаційні виплати, інші соціальні гарантії, які є додатковими (до основних) засобами існування.

З метою вдосконалення механізму соціального захисту громадян України загалом і співробітників військових громадян зокрема, слід приєднатися до Хартії в повному обсязі, запровадити на державному рівні ефективні заходи усунення бідності та збільшення зайнятості, покращити роботу з надання соціальних послуг для громадян та спрямувати на соціальні програми значні обсяги бюджетного фінансування.

## Список використаної літератури

1. *Бойко М. Д.* Право соціального забезпечення України / М. Д. Бойко : навч. посіб. [вид. 3-тє, доп. та перероб.]. – К. : Атіка, 2006. – 380 с.
2. *Болотіна Н. Б.* Право соціального захисту України / Н. Б. Болотіна / : навч. посіб. – К. : Знання, 2005. – 615 с.
3. *Сташків Б. І.* Теорія права соціального забезпечення / Б. І. Сташків : навч. посіб. – К. : Знання, 2005. – 405 с.
4. *Устинов С. О.* Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 90-95.
5. *Чутчева О. Г.* Дія соціально-забезпечувального законодавства : проблеми теорії та практики // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2010. – № 47. – С. 323-330.
6. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників, прийнята членами Європейського Співтовариства у Страсбурзі 09.12.1989 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
7. Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS № 163), прийнята Радою Європи у Страсбурзі 03.05.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 2096.
8. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Див. : Рішення Конституційного Суду України № 8рп/99 (справа щодо права на пільги) від 06.07.1999 р. ; № 7рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій та гарантій) від 17.03.2002 р. ; № 7рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004 р. ; № 20 рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) від 01.12.2004 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>
10. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (ратифіковано Законом № 237/94-ВР від 10.11.1994) Зі змінами відповідно до Протоколу до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства від 22.11.2010 (ратифікований 21.09.2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
11. План дій «Україна – Європейський Союз» від 12.02.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>