

УДК 351.862(477)

А. Каляєв

ЗАХИСТ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Проведено аналіз реалізації українською державою захисту соціальних прав військовослужбовців порівняно із заходами щодо захисту соціальних прав військовослужбовців у демократичних країнах.

Ключові слова: військова служба, Збройні сили України, адміністративна реформа.

Збройні сили України – це державна військова структура, яка призначена для збройного захисту суверенітету, незалежності, територіальної цілісності й неподільності України, гарант національної безпеки держави й стабільності у суспільстві. На сьогодні армія виконує покладені на неї завдання, але військовослужбовці потребують постійного соціального захисту з боку держави – компенсації обмежень, обумовлених особливого виду державною службою, що пов’язана з ризиком для життя, – соціальної справедливості й підтвердження статусу військовослужбовця як громадянина, який є під особливим захистом держави.

Хронічне недофінансування потреб Збройних сил, недостатньо високі темпи їх реформування, швидке моральне і фізичне старіння військової техніки, недостатній рівень навченості особового складу свідчить про невідповідність Збройних сил України вимогам часу. Зберігається незадоволеність військовослужбовців житловим, медичним і речовим забезпеченням та ефективністю функціонування системи адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку. В таких умовах актуальність і необхідність оптимізації діяльності системи захисту соціальних прав військовослужбовців та членів їх сімей як значного сегменту правозахисної проблематики та загальнодержавної соціальної політики не викликає сумніву.

Окремим аспектам соціальної політики держави в галузі соціального захисту військовослужбовців присвячені публікації А. Гриценка, І. Жданова, О. Мельника, М. Сунгуровського, М. Требіна, Ю. Павленко, Л. Шангіної та інших.

Мета статті – дослідження правових основ здійснення Українською державою захисту соціальних прав військовослужбовців та визначення шляхів оптимізації діяльності держави у цій галузі.

Військовослужбовці, тобто громадяни України, які перебувають на військовій службі, користуються всією повнотою конституційних прав – політичних, соціально-економічних, культурних, релігійних та особистих. Це впливає з Конституції України. За роки незалежності України розбудова вітчизняних Збройних сил здійснювалась відповідно до Концепції оборони та будівництва Збройних сил України, затвердженої Постановою Верховної Ради України “Про військові формування на Україні”, Законів України “Про оборону України”, “Про Збройні Сили України” та інших нормативно-правових документів [1]. На Збройні сили України покладені завдання захисту суверенітету, територіальної цілісності нашої країни, оборона України та державна безпека [2].

З огляду на особливості військової служби, діяльність військовослужбовців детально регламентована, часто пов'язана з підвищеним ризиком для здоров'я і життя, на військових також покладається підвищена юридична відповідальність. Саме в силу певної специфічності військової діяльності необхідна турбота держави про соціальний захист цієї категорії громадян.

Вирішенню соціальних проблем збройних сил сприятиме ефективно організована військово-соціальна політика держави. До основних структурних елементів військово-соціальної політики належать: політика у сфері грошового забезпечення військовослужбовців, пенсійного забезпечення громадян, звільнених із військової служби, сімей військовослужбовців, які втратили годувальника; політика у сфері продовольчого, речового, квартирно-експлуатаційного та інших видів матеріального забезпечення військовослужбовців; політика в галузі охорони здоров'я військовослужбовців, громадян, звільнених із військової служби, та членів їх сімей; соціальний захист найбільш вразливих груп військовослужбовців, громадян, звільнених із військової служби, та членів їх сімей; політика стосовно військовослужбовців, які мають особливі заслуги перед державою; політика у сфері соціальної адаптації, перепідготовки та працевлаштування військовослужбовців, що звільняються з військової служби, і цивільних громадян, звільнених із військової служби [3].

Забезпечення соціальної захищеності військовослужбовців та членів їх сімей є багатоплановою проблемою, її вирішення полягає в законодавчому закріпленні прав, пільг, гарантій та компенсацій і створенні функціонального правового механізму їх реалізації. Ст. 17 Конституції України проголошує: "Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членам їх сімей" [4].

Одним із важливих складових соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей є правове закріплення державних пільг, допомог, компенсацій та пенсій, які частково компенсують труднощі проходження служби, а також обмеження деяких загальногромадянських прав і свобод, що обумовлені особливостями та специфікою військової служби.

Закони та інші нормативно-правові акти, що регламентують соціальний захист військовослужбовців, можна умовно розділити на певні групи, зокрема:

– загальні закони, які визначають державну політику та регулюють відносини у сфері соціального захисту;

– спеціальні законодавчі та правові акти, які регламентують соціальний захист конкретного соціального прошарку – військовослужбовців і членів їх сімей та вирішення конфліктних соціальних проблем.

До першої групи необхідно віднести Конституцію України, де у ст. 46 визначено, що громадяни мають право на соціальний захист. Правовідносини в галузі надання соціальної допомоги регламентує й забезпечує Закон України "Про соціальну допомогу" [5].

До другої групи законів України належить достатньо велика кількість законодавчих актів, розроблених в Україні протягом останніх років. Зокрема, проблеми соціального захисту військовослужбовців регламентуються Законами України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", "Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ", "Про Збройні Сили України", "Про державні гарантії соціального захисту

військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних сил України, та членів їхніх сімей”. Крім того, на військовослужбовців може поширюватись дія низки інших законів України, а саме: “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”; “Про державну допомогу сім'ям із дітьми”; “Про зайнятість населення” та інші [6].

Важливою проблемою Збройних сил України є забезпечення військовослужбовців і членів їх сімей житлом.

Вирішенню житлової проблеми в Збройних силах України була покликана сприяти “Комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців та членів їхніх сімей”, затверджена Указом Президента № 2166 від 02.10.1999 р., та незначними змінами постановою Кабінету Міністрів України № 538 від 2004 р., а також Програма забезпечення житлом військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, затверджена постановою Кабінету Міністрів України також № 114 від 1999 р. Реалізація цих програм щороку призводило до позитивних зрушень, але кардинально це питання вирішено так і не було [7].

З огляду на кінець 2011 р., кількість сімей військовослужбовців, які потребують поліпшення житлових умов, становить 44,9 тис. сімей.

Із загальної кількості сімей військовослужбовців, що потребують забезпечення житлом, 18,5 тис. сімей перебуває на квартирному обліку понад 10 років, що становить 41,2% від загальної кількості. Водночас 7,4 тис. осіб (16,4%) перебуває у списках першочергового забезпечення, 11,7 тис. осіб (26,0%) у списках позачергового забезпечення, зокрема 15,6 тис. сімей військовослужбовців, які належать до соціально незахищених груп. Пільгові категорії сімей військовослужбовців, які потребують житла, становлять 42,4% від загальної кількості [8].

Військовослужбовцям та членам їх сімей надаються також пільги щодо проїзду та перевезення багажу. Всі категорії військовослужбовців, а також військовозобов'язані, призвані на збори, підлягають державному обов'язковому особистому страхуванню на випадок загибелі або смерті. Військовослужбовці також мають право на грошову допомогу на лікування, при народженні дитини, малозабезпеченим сім'ям, грошову допомогу на дітей військовослужбовців строкової служби. Ці питання регулюються Законом України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” та іншими законодавчими актами [9]. Реалізацію пільг і допомог військовослужбовцям та членам їх сімей, пенсійного забезпечення, здійснюють відповідні компетентні державні органи, в які може звертатися військовослужбовець у випадку невиконання ними своїх обов'язків, якщо це призвело до порушення законних прав чи інтересів військовослужбовця та членів його сім'ї.

У Державній програмі реформування та розвитку Збройних сил України предметом першочергової уваги задекларовано стале забезпечення соціально-правових гарантій військовослужбовців та членів їх сімей. За останні роки військовослужбовцям неодноразово було підвищено грошове забезпечення.

Так, наприклад, із 1 червня 2011 р. Міністром оборони в межах наданих йому повноважень було прийнято рішення про підвищення грошового забезпечення шляхом збільшення розмірів щомісячних премій: особам рядового, сержантського та старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом, – з 70% до 125% посадового окладу, особам офіцерського складу – з 55% до 90% посадового окладу.

У результаті такого підвищення грошове забезпечення осіб рядового, сержантського та старшинського складу військової служби за контрактом збільшилося

на 19 – 24%, офіцерського складу – на 11 – 14%. Проте рівень грошового забезпечення військовослужбовців за контрактом у порівнянні із середньою заробітною платою по регіонах України і надалі залишається низьким [10].

З метою адаптації військовослужбовців (звільнених у запас або відставку), до нових умов життя Постановою Кабінету Міністрів № 918 від 05.08.1996 р. була затверджена і діяла протягом трьох наступних років відповідна комплексна програма. Прийнятий 15.06.2004 р. Закон України “Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв’язку з реформуванням Збройних сил України, та членів їхніх сімей” встановив правові основи забезпечення соціального захисту військовослужбовців, які звільнятимуться у зв’язку зі скороченням чисельності Збройних Сил України в ході їх реформування, та членів їхніх сімей. З метою поєднання інтересів держави та особистості в процесі використання потенціалу осіб, звільнених із військової служби в запас або відставку, у 2011 р. було створено умови для виконання державних гарантій у проведенні соціальної і професійної адаптації військовослужбовців та інтегровано систему соціальної і професійної адаптації військовослужбовців у загальнодержавну систему [11].

За результатами проведення адміністративної реформи центральних органів виконавчої влади, функції забезпечення адаптації військовослужбовців було передано до сфери діяльності Міністерства соціальної політики України [12].

У Міністерстві оборони було уточнено завдання, функції та повноваження органів військового управління з питань адаптації військовослужбовців до цивільного життя.

Водночас продовжується реалізація міжнародних проектів, які діють в Україні та фінансуються Північноатлантичним альянсом, Організацією з безпеки та співробітництва в Європі і Міністерством закордонних справ Королівства Норвегія.

Загалом, на курсах професійного навчання в рамках міжнародних проектів і програм проведено професійне навчання за цивільними спеціальностями приблизно 2,4 тис. військовослужбовців та членів їх сімей.

Медичне забезпечення залишається однією з основних складових соціального захисту військовослужбовців. Відповідно до чинного законодавства України, на заклади охорони здоров’я Міністерства оборони покладаються завдання щодо медичного та санаторно-курортного забезпечення військовослужбовців Збройних сил, ветеранів військової служби, ветеранів війни, учасників ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС, членів сімей військовослужбовців та ветеранів військової служби, а також інших. Місткість військово-медичних клінічних центрів, військових госпіталів та військових лазаретів становить 5,95 тис. ліжок-місць. Щорічно проходять стаціонарне лікування приблизно 160 тис. осіб, у 2011 р. його пройшли майже 164 тис. військовослужбовців, ветеранів війни та військової служби, членів їх сімей. Кількість звернень за амбулаторно-поліклінічною допомогою становила приблизно 1,45 млн випадків [13].

Сучасні демократичні зміни, що відбуваються в Україні, значною мірою вплинули на стан правового забезпечення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей. Зміни бюджетної політики, наповнення державного бюджету та інші позитивні економічні та політичні зміни останніх років оптимізували процеси, пов’язані з реалізацією соціальних прав військовослужбовців. Практично вироблені механізми судової процедури задоволення позовів щодо реалізації соціальних прав військовослужбовців та членів їх сімей [14].

Уряд України прийняв рішення про відновлення пільг та норм забезпечення військовослужбовців, а також про надання статусу учасників бойових дій особовому складу миротворчих контингентів.

Попри всі намагання влади, на сьогодні Україна за чисельністю Збройних сил займає 13-е місце у світі, а за обсягом оборонного бюджету – 126-е [15]. Це парадоксально, але в економічних та політичних реаліях сучасної України – цілком закономірно. У нас військовослужбовець – найбідніший у порівнянні з країнами колишнього СРСР, колишніми “народними демократіями”, а тим більше – розвиненими країнами Заходу. У розрахунку на одного військовослужбовця в Україні заплановано витрат на 2,6 тис дол. США на рік, тоді як у Польщі – 27,9 тис. дол., в Угорщині – 34,6 тис. дол., у Франції – 91 тис. дол. [16]. До того ж, збройні сили цих країн і так значно менші, ніж в Україні. Середнє грошове забезпечення офіцера зараз нижче середньої заробітної плати по країні, що впливає на розмір пенсії. А з огляду на те, що внаслідок частих переїздів, дружини військових стають неконкурентними на ринку праці, часто є безробітними або низькооплачуваними, тож в розрахунку на одного члена сім’ї, дохід офіцерів та пенсіонерів з їх числа дуже часто є за межею бідності.

Підвищення грошового забезпечення військовослужбовців, а, відповідно, і пенсій не врегульоване й залежить від суб’єктивних рішень керівників держави (коли захочу – тоді й підвищу). Грошове забезпечення офіцера на первинній посаді – є меншим, ніж середня заробітна плата по країні.

На жаль, останні роки відзначаються масштабним наступом на соціальні права військовослужбовців та фактичною відмовою держави від своїх соціальних зобов’язань. Найбільш загрозливими для системи соціального захисту пільгових категорій громадян стали кроки влади, спрямовані на вибудовування системи законодавчо виправданого самоусунення держави від виконання її соціально-захисної функції. Місцеві органи виконавчої влади та місцеве самоврядування також не мають можливостей для створення додаткових умов соціальної підтримки ветеранів війни та праці. Обсяг субвенцій з державного бюджету не повною мірою забезпечує пільги і компенсації. Прозорість проходження бюджетних коштів, адресність фінансування пільг та їх ефективне використання державними органами слабо контролюється. Рівень свого соціального захисту військовослужбовці контролювати і відстоювати не можуть, оскільки обмежені статутом та є єдиною соціальною групою, що не має своєї професійної спілки, хоча такі органи є в усіх арміях демократичних держав, існують навіть міжнародні об’єднання [17].

Для порівняння, серед заходів, які здійснюються урядом Великобританії щодо захисту прав та підвищення популярності і престижності служби в збройних силах, належне місце відводиться питанням соціального забезпечення особового складу ЗС. Зокрема, достатньо хороші побутові умови, досить високе грошове забезпечення, зокрема: виплата надбавок до окладів, компенсацій на оренду житла, одноразових допомог, гідне пенсійне забезпечення. Грошові виплати значною мірою сприяють залученню на військову службу молодих людей.

У ЗС Великобританії існують такі види забезпечення солдатського, сержантського й офіцерського складу: грошове утримання, пенсійне, матеріальне і квартирне, медичне забезпечення, а також працевлаштування звільнених із військової служби військовослужбовців.

При виході військовослужбовця на пенсію у зв’язку з закінченням терміну служби йому виплачується одноразова допомога у розмірі трьох річних пенсій, зокрема

полковнику – в середньому 40 000 фунтів стерлінгів (понад 64 000 дол.). Розміри пенсій регулярно переглядаються і затверджуються парламентом одночасно із зміною окладів військовослужбовців у результаті збільшення цін та зростання інфляції. Окрім того, той, що звільняється, має право отримати частину свого пенсійного забезпечення за декілька років вперед. Величина грошових сум залежить від військових звань, вислуги років і стану здоров'я. За кожний рік служби понад мінімальний термін, встановлений законом для різних категорій особового складу, визначається надбавка (2,6 – 3,9% основного окладу). Особам, що втратили працездатність під час перебування в ЗС, встановлюються додаткові надбавки (або особливі пенсії) залежно від ступеня її втрати [18].

Офіцерський і сержантський склад одержує речове забезпечення безкоштовно тільки один раз – після закінчення військового навчального закладу. Надалі військовий одяг отримується за готівковий розрахунок (витрати на придбання речового постачання включаються в річний оклад військовослужбовців цих категорій). Рядовий склад одержує обмундирування безкоштовно, відповідно до встановлених термінів. Крім того, він щодня забезпечується безкоштовним триразовим харчуванням. Неодружені рядові та сержанти проживають у казармах (в кімнатах на шість – вісім осіб). Сімейні військовослужбовці одержують у гарнізонах і військових містечках службові квартири. Крім того, МО орендує для них житло у приватних осіб. Орендуємими квартири встановлена надбавка (370 – 2 560 фунтів стерлінгів на рік, залежно від військового звання, якості квартир тощо). Істотні пільги при покупці житла надаються військовослужбовцям, які звільняються.

Оскільки тільки 25% солдатів і офіцерів мають власні квартири або будинки, а інші проживають на житловій площі, що належить міністерству оборони, був створений спеціальний резервний житловий фонд (понад 10 тис. квартир, які на пільгових умовах продаються військовослужбовцям, що звільняються). Крім того, МО надає фінансові компенсації для придбання ними власного житла – при одноразовій виплаті компенсується 30% його вартості, а при отриманні кредиту від банку на покупку будинку або квартири військове відомство щомісячно виплачує до 200 фунтів стерлінгів на погашення кредиту. Всього під програму забезпечення житлом для військовослужбовців, які звільняються, міністерство оборони щорічно виділяє майже 50 млн фунтів стерлінгів. Особлива увага приділяється соціальному захисту старих та інвалідів, зокрема їх перебуванню в пансіонах та лікувальних установах. Військовослужбовці ВС Великобританії і члени їх сімей користуються безкоштовним медичним обслуговуванням протягом всього часу знаходження на військовій службі. При виході на пенсію після закінчення повного терміну служби військовослужбовці та їх дружини (чоловіки) мають право на безкоштовне медичне обслуговування, безкоштовне (для інвалідів і учасників бойових дій) або частково оплачуване (для окремих категорій) забезпечення медикаментами і санаторнокурортне забезпечення [19].

Працевлаштування військовослужбовців, що звільняються з військової служби, здійснюється державною системою перепідготовки кадрів.

Отже, соціальні права британських військовослужбовців забезпечені державою на законних, системних засадах, державні гарантії реалізуються суттєвими, регулярними та стабільними державними виплатами, які дійсно гарантують військовослужбовцям та їхнім сім'ям пристойний рівень життя.

Аналіз вітчизняних реалій дає підстави зробити висновок про те, що в Україні загалом сформовано концептуальні та правові засади функціонування системи захисту соціальних прав військовослужбовців, тобто нормативно-правове забезпечення

соціального захисту військовослужбовців відповідає вимогам сучасної армії розвинутої країни, але система є занадто громіздкою, складною та непрозорою і через те неефективною, залежною від політичної ситуації в країні та волі політичного керівництва. Стабільні законні механізми реалізації державних соціальних гарантій ще не сформовані, держава не в стані реалізувати гарантовані військовослужбовцям пільги, компенсації та надбавки, задекларовані у нормативно-правових актах, і забезпечити права військовослужбовців на гідне утримання. Це пов'язано з низкою причин, які є об'єктивними, так і суб'єктивними. Значні труднощі у справі соціального захисту військовослужбовців обумовлені особливостями економічного розвитку країни в період суспільних трансформацій, труднощами політичного структурування українського політикуму, нагальною потребою модернізації застарілої матеріально-технічної бази та озброєння, удосконалення форм та методів військового управління. З огляду на це, необхідно:

– виробити концептуальні засади нормативно-правового забезпечення соціального статусу та соціального захисту військовослужбовців і на цій основі переглянути існуючу нормативну базу з метою її упорядкування, однозначності, стабільності та гарантованого бюджетного забезпечення у повному обсязі;

– на державному рівні негайно й остаточно припинити практику створення та реалізації підзаконних актів щодо обмеження соціальних виплат військовослужбовцям і усвідомити їхню антиконституційність. Формулювання “з метою зменшення навантаження на Державний бюджет України” та “з метою економії бюджетних коштів” не тільки не виправдовують неправовий напрямок окремих урядових розпоряджень, а й вказують на безвідповідальність і нехтування конституційними нормами;

– системно переглянути та модернізувати державні програми щодо соціального захисту військовослужбовців у контексті їх повного фінансового забезпечення бюджетними коштами на законних засадах. Рівень та якість фінансового забезпечення реалізації соціальних програм не повинен залежати від особи, яка на кожний конкретний момент часу обіймає владну посаду, до компетенції якої входить вирішення проблем соціального захисту військовослужбовців;

– активно використовувати досвід розвинених країн світу щодо забезпечення гідного соціального стану національних ЗС, особливо, що стосується концептуальних засад як забезпечення загалом, так і щодо пільг та надбавок зокрема;

– залучати громадські організації, неурядові фонди для фінансування окремих соціальних програм, створити правові засади громадського контролю їх впровадження.

Таким чином, захист прав громадян (а військовослужбовці є особливою категорією суспільства) є іманентною функцією демократичної держави. Ситуація, коли владні інституції самі допускають порушення конституційних засад, є ненормальною й загрозливою. Особливо це стосується питань національної безпеки. Насамперед Збройних Сил, які є її основою. Тому здійснення державою адекватного захисту соціальних прав військовослужбовців об'єктивно сприятиме підвищенню авторитету нашої влади як в Україні, так і за її межами.

Література

1. Довідник з питань соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей, ветеранів Великої Вітчизняної Війни, військової служби і Військових пенсіонерів та інших громадян похилого віку в Україні [Текст]. — К. : [б. в.], 2006. — 540 с.

2. Конституція України №254к/96 ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
3. Павленко Ю. І. Трансформація суспільства і проблеми соціальної політики [Текст] : монографія / Ю. І. Павленко. — К. : НІСД, 2007. — 65 с.
4. Конституція України...
5. Довідник з питань соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей... — 540 с.
6. Там само.
7. Процик П. Аналіз стану реалізації державної політики соціального захисту ветеранів, проведений Всеукраїнським союзом громадських організацій учасників бойових дій, ветеранів військової служби та органів правопорядку 14.03.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news>.
8. “Біла книга – 2011. Збройні Сили України” [Текст]. — К. : Вид-во МОУ України, 2012. — 83 с.
9. Довідник з питань соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей... — 540 с.
10. “Біла книга – 2011. Збройні Сили України”... — 83 с.
11. Там само.
12. Там само.
13. Там само.
14. Требін М. П. Армія та суспільство: соціально-філософський аналіз взаємодії в умовах трансформації [Текст] : монографія / М. П. Требін. — Х. : Видавничий Дім “ІНЖЕК”, 2008. — 404 с.
15. Нижник Н. Національна безпека: сфери державно-управлінських впливів / Н. Нижник, Г. Ситник // Україна-НАТО [Текст]. — К. : [б. в.], 2008. — № 2. — С. 54—61.
16. Попов М. М. Основные направления строительства вооруженных сил ведущих зарубежных стран / М. М. Попов // Военная мысль [Текст]. — 2006. — № 6. — С. 60—66.
17. Процик П. Аналіз стану реалізації державної політики соціального захисту ветеранів...
18. Попов М. М. Основные направления строительства вооруженных сил ведущих зарубежных стран... — С. 60—66.
19. Там же.

A. Kalyayev

**SERVICEMEN RIGHTS PROTECTION IN THE CONTEXT
OF DEMOCRATIZATION OF THE UKRAINIAN SOCIETY:
PUBLIC-ADMINISTERING ASPECT**

The analysis of the Ukrainian state social protection of servicemen’s rights compared with measures to protect the social rights of servicemen in democratic countries is carried out.

Key words: military service, the Armed Forces of Ukraine, administrative reform.