

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента Работи Євгена Володимировича

академічної групи 281м-21з-4 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Реформування соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей в сучасній Україні»

| Керівники | Прізвище, ініціали | Оцінка за шкалою | | Підпис |
|---------------------------|-----------------------|------------------|---------------|--------|
| | | рейтинговою | інституційною | |
| кваліфікаційної роботи | Бородін Є.І. | | | |
| розділів: | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

| | | | | |
|-----------|--|--|--|--|
| Рецензент | | | | |
|-----------|--|--|--|--|

| | | | | |
|----------------|-----------------|--|--|--|
| Нормоконтролер | Вишнеvsька О.В. | | | |
|----------------|-----------------|--|--|--|

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Реформування соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей в сучасній Україні»

89 с., 1 табл., 2 рис., 77 використаних джерел.

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ, СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ, ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІ, СОЦІАЛЬНА РЕАБІЛІТАЦІЯ, СОЦІАЛЬНА РЕІНТЕГРАЦІЯ, ЧЛЕНИ СІМЕЙ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ, ЖИТЛО, СИСТЕМА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, ПЕРЕПІДГОТОВКА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ.

Об'єкт дослідження – соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей в Україні.

Предмет дослідження – реформування соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей в сучасній Україні та державно-управлінські механізми його реалізації.

Мета дослідження – на основі аналізу наукових джерел, узагальнення нормативно-правового матеріалу і практики реалізації соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей отримати наукові рекомендації щодо їх забезпечення.

У першому розділі здійснено аналіз теоретичних засад соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей. Другий розділ присвячено аналізу сучасного стану забезпечення соціального захисту військових та членів їх сімей в Україні. У третьому обґрунтовано напрями удосконалення державної політики соціального захисту військових та членів їх сімей в Україні

Сфера практичного застосування результатів дослідження – органи державного управління, військовослужбовці та члени їх сімей.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Reforming the social protection of servicemen and their family members in modern Ukraine».

89 pages, 2 figures, 1 tables,, 77 sources.

SOCIAL PROTECTION, SOCIAL GUARANTEES, MILITARY PERSONNEL, SOCIAL REHABILITATION, SOCIAL REINTEGRATION, MEMBERS OF MILITARY PERSONNEL FAMILY, HOUSING, PENSION SYSTEM, RE-TRAINING OF MILITARY PERSONNEL.

The object of the study is social protection of military personnel and their family members in Ukraine.

The subject of the study is the reform of social protection of military personnel and their family members in modern Ukraine and the state-management mechanisms of its implementation.

The purpose of the study is to obtain scientific recommendations for their provision based on the analysis of scientific sources, the generalization of normative and legal material and the practice of implementing social protection of servicemen and their family members.

In the first section analyzes the theoretical foundations of social protection of servicemen and their family members was carried out.. The second section is devoted to the analysis of the problems of ensuring social protection of military personnel and their family members in Ukraine. In the third section, directions for improving the state policy of social protection of military personnel and their family members in Ukraine are substantiated

Scope of practical application – state administration bodies, military personnel and members of their families.

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ВСТУП..... | 5 |
| РОЗДІЛ 1 | |
| ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ | |
| ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ..... | 10 |
| 1.1. Теоретичні засади формування системи державних гарантій соціального захисту в Україні..... | 10 |
| 1.2. Становлення сучасної системи соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей..... | 17 |
| 1.3. Світовий досвід забезпечення соціального захисту військових..... | 24 |
| РОЗДІЛ 2 | |
| АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ | |
| ВІЙСЬКОВИХ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ В УКРАЇНІ..... | 33 |
| 2.1. Недоліки існуючої системи реалізації державних гарантій соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей..... | 33 |
| 2.2. Нормативно-правові засади фінансових зобов'язань держави щодо соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей..... | 44 |
| РОЗДІЛ 3 | |
| УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ | |
| ВІЙСЬКОВИХ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ В УКРАЇНІ..... | 57 |
| 3.1. Перспективні напрями удосконалення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей..... | 57 |
| 3.2. Механізми вирішення проблем забезпечення військовослужбовців житлом..... | 65 |
| 3.3. Розробка та реалізація програм соціальної адаптації, реабілітації та реінтеграції військовослужбовців-учасників бойових дій..... | 73 |
| ВИСНОВКИ..... | 84 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 90 |

ВСТУП

Ситуація, що склалась у сфері життєзабезпечення діючих військових, ветеранів та членів їх сімей свідчить про необхідність її суттєвого реформування. Низький загальний рівень забезпечення прав і соціальних гарантій військовослужбовців, хаотичність у справі диференціації розмірів грошового утримання, пенсій та інших грошових виплат військовим та ветеранам Збройних Сил, багато інших недоліків суперечать заявленому Конституцією України курсу на формування правового, соціально орієнтованого суспільства.

За численними фактами порушення соціальних прав військовослужбовців приховується глибинна внутрішня причина, наявність якої перекреслює активні владні декларації щодо покращення становища людей, що віддають себе професійному служінню військовій справі заради захисту нашої держави. Йдеться, не в останню чергу, про явно їх недостатній соціальний захист.

Так, навіть кроки у напрямку підвищення рівня військових пенсій наштовхнулися на те, що діюча система пенсійного забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу Збройних сил України та інших аналогічних інституцій не створює зазначеним особам рівних, незалежно від відомчої належності та часу звільнення зі служби, умов реалізації гарантованого чинним законодавством права на забезпечення належного життєвого рівня після закінчення служби.

Мова не йде, зрештою, про бюрократичну чиновницьку бездіяльність, чому можна було б зарадити простим налагодженням діяльності виконавчої влади. Справа у більш серйозному комплексі причин, серед яких особливе, якщо не визначальне місце займає недосконалість фінансових механізмів у справі забезпечення встановлених державою соціальних нормативів і гарантій, тобто недосконале фінансово-правове супроводження даної проблеми. Тому вивчення причин цього погіршення і розробка практичних рекомендацій для

ліквідації цих чинників є актуальною проблемою для науки публічного управління і адміністрування.

Головним чинником незадовільного соціального стану військових в Україні є недосконалість фінансового забезпечення, з одного боку, та явно недосконала організаційно-правова база, з іншого боку, яка насправді мала б не лише узаконити, але запустити механізми неухильного виконання законодавчо заявлених соціальних гарантій захисту військовослужбовців та членів їх сімей.

Зазначена колізія знаходиться, на жаль, поза увагою фахівців з публічного управління і це є однією з головних причин того, що проблема соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей, вирішується у недостатньому обсязі при розгляді та прийнятті кінцевих рішень у бюджетному процесі.

Ці та інші невирішені проблеми, пов'язані із визначенням та обґрунтуванням засад соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей визначили вибір теми дослідження та її актуальність.

Вивчення ситуації з приводу розробки наукового напряму, зазначеного в темі магістерської роботи (аналіз монографічної літератури, наукових статей, опрацювання авторефератів дисертаційних досліджень, матеріалів наукових конференцій), дозволяє робити такий висновок: проблема забезпечення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей в Україні залишається без належної уваги науковців. Практично поза увагою дослідників залишається такий важливий аспект, як державне супроводження реалізації соціального захисту того прошарку наших співвітчизників, які добровільно зголосилися служити у Збройних силах України.

Віднесення дослідження до галузі державного управління пояснюється тим, що зобов'язання держави щодо забезпечення соціального захисту військових у ринкових умовах реалізуються, у переважній більшості, через бюджетні видатки.

Автор у своєму дослідженні спирався на наукові здобутки таких відомих дослідників, як М.О. Баймуратов, Л.Р. Біла, О.М. Бандурка, Н.В. Карасьова,

Л.М. Капаєва, А.Т. Ковальчук, Г.К. Крючков, М.П. Кучерявенко, М.С. Лях, В.Р. Мойсик, В.Ф. Опришко, О.П. Орлюк, В.Д. Притика, А.О. Приступко, Л.А. Савченко, А.О. Селіванова, В.М. Селіванова, Л.П. Супрун та ін.

Реформування української армії, у якому закладалися основи сучасної системи соціального захисту військових, найбільш повно освітлене у наукових публікаціях Б. Андресюка, В. Бадрака, І. Ващенко, В. Лазарева, Р. Коченка, І. Марка, В. Мунтіяна, Е. Новікова, О. Разумцева, І. Семеніхіна, Г. Селещука, П. Тельнюка, Д. Тимчука, Р. Федоренка та ін.

На жаль, доводиться констатувати, що і досі у вітчизняній науці спостерігається певний розрив між загальнотеоретичними і прикладними дослідженнями. Комплексний аналіз саме реформування соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей – явище поодиноке; зокрема, надто мало публікацій присвячено саме фінансово-правовим проблемам, що супроводжують сферу соціальних гарантій військовослужбовців.

Законодавець (коли йдеться про необхідність прийняття нормативного документу вищої юридичної сили, який би безпосередньо стосувався і конкретно вирішував цілу низку проблем для військовослужбовців), фактично обходить увагою розмаїтий спектр соціально значимих проблем. Тому дане дослідження значною мірою охоплює проблеми «внутрішньої кухні» забезпечення життєдіяльності військовослужбовців в Україні.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу наукових джерел, узагальнення нормативно-правового матеріалу і практики реалізації соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей отримати наукові рекомендації щодо їх забезпечення.

Для реалізації вказаної мети було сформульовано ряд конкретних завдань:

- вивчити теоретичні засади формування системи державних соціальних гарантій в Україні;
- розглянути становлення сучасної системи соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей;

- проаналізувати світовий досвід забезпечення соціального захисту військових;
- визначити недоліки існуючої системи реалізації державних гарантій соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей;
- охарактеризувати нормативно-правові засади фінансових зобов'язань держави щодо соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей;
- дослідити перспективні напрями удосконалення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей;
- розробити механізми вирішення проблем забезпечення військовослужбовців житлом;
- запропонувати нові підходи до розробки та реалізації програм соціальної адаптації, реабілітації та реінтеграції військовослужбовців-учасників бойових дій.

Об'єктом дослідження є соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей в Україні.

Предмет дослідження – реформування соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей в сучасній Україні та державно-управлінські механізми його реалізації.

Методологічною основою роботи є діалектичний метод, а також інші сучасні наукові підходи та методи: системно-функціональний, логічний – для вивчення теоретичних засад формування системи державних соціальних гарантій в Україні; історико-порівняльний – для розгляду становлення сучасної системи соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей; соціологічний, структурний, функціональний, аналіз та синтез – для дослідження перспективних напрямів удосконалення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей, розробки механізмів вирішення проблем забезпечення військовослужбовців житлом та нових підходів до розробки та реалізації програм соціальної адаптації військовослужбовців-

учасників бойових дій; порівняльно-правовий – для аналізу світового досвіду забезпечення соціального захисту військових; формально-юридичний – для дослідження нормативно-правових засад фінансових зобов’язань держави щодо соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей; соціолого-політичний для визначення недоліків існуючої системи реалізації державних гарантій соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей та інші методи наукового пізнання.

Висновки та рекомендації, які містяться в роботі, спираються на положення Конституції України, інших нормативно-правових актів, досягнення теорії публічного управління і адміністрування, аналіз сучасного стану та практичного досвіду застосування соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей в процесі розвитку державотворення в Україні та боротьби за її незалежність проти агресії РФ.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що магістерська робота є системним дослідженням фінансових, державно-правових засад забезпечення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей у складних сучасних умовах.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у процесі викладання курсів та спецкурсів публічного управління соціальною сферою в учбових закладах, подальших наукових дослідженнях з питань розвитку публічного управління і адміністрування як базису для здійснення ефективної соціальної політики в Україні, для розробки змін і доповнень до чинного законодавства у цій сфері.

Структура роботи визначається метою та завданнями дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, які деталізуються у 8 підрозділах, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ

1.1. Теоретичні засади формування системи державних гарантій соціального захисту в Україні

Формування фінансово-правових засад щодо утвердження соціальних зобов'язань і гарантій держави перед відповідними верствами населення має свою історію. Так, з часів Київської Русі, яка впродовж X-XII століть була однією з наймогутніших держав Європи, особлива увага приділялась військовим утворенням, їх матеріальному забезпеченню. Військовий чинник на той час передбачав наявність добре навченого і забезпеченого всім необхідним війська, що давало змогу надійно охороняти кордони і навіть здійснювати територіальну експансію або завоювання матеріальних цінностей інших держав. Фінансовий чинник передбачав стабільність надходжень до княжої казни, що в свою чергу передбачало наявність передової на той час юридичної бази та відповідних пільг для людей «зі зброєю в руках».

В умовах територіально-загарбницьких війн, які були характерними не лише для часів середньовіччя, а й для наступних цивілізацій, окрім військової могутності, необхідною умовою стабільності в державі мала бути наявність дієвої правової системи, на базі якої формувалась ефективна економіка та відповідна система соціальних зобов'язань і гарантій щодо певних прошарків населення [73, с. 71].

У науковій літературі поняття «гарантія» іноді застосовується як синонім чи доповнення до понять «пільги», «допомога», «захист» та інших, найчастіше соціальних заходів і зобов'язань держави. Водночас у більшості випадків науковці чітко розмежовують самі по собі державні заходи і їх гарантії як нетотожні поняття.

За етимологічним тлумаченням термін «гарантія» містить в собі змістовне навантаження «безумовної обов'язковості». Так, в англо-українському словнику слово «guarantee» попереду інших, звичайних для англійської мови багатозначностей, перекладається як «зобов'язання», «поручительство». «Money back guarantee» означає зобов'язання повернути клієнту гроші, якщо в придбаному товарі віднайдено дефекти; «guarantee fund» означає конкретну суму, яка буде виплачена утримувачу гарантії. Гарантія може забезпечувати лише дійсну вимогу і закінчується після припинення основного зобов'язання. Тобто, «гарантія» означає не просто «обіцянку», а «безумовне зобов'язання», яке буде виконане незалежно від стану джерела, з якого це зобов'язання має фінансуватися.

Виходячи з об'єктивної потреби, виникла така категорія, як «гарантія законності». Йдеться про систему засобів, за допомогою яких у суспільному житті впроваджується, охороняється і, в разі порушення, відновлюється законність. Поняття соціальні гарантії водночас поєднує в собі загальносоціальні й власне правові аспекти.

У Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» дається, зокрема визначення категорії «державні соціальні гарантії», як встановлених законами мінімальних розмірів оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, інших видів соціальних виплат, які забезпечують життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Необхідно при цьому зазначити, що визначення поняття «соціальні гарантії» у всьому законодавстві України міститься лише в цьому законі, і то недосконале, оскільки держава гарантує лише «прожитковий мінімум». Але сучасна соціальна держава гарантує цей мінімум кожному громадянину; отже, вона зобов'язана підвищити свої гарантії тим, кого на все життя закликає їй служити, і при необхідності зброєю захищати її інтереси [48].

Таким чином, чітке розмежування понять «соціальна система», «соціальні зобов'язання», «соціальні гарантії» поки що не посіло належне місце в

державно-правовій термінології. Практично в усіх концепціях, що стосувалися бюджетного планування та державного забезпечення, дані категорії не отримували необхідної уваги і теоретичного обґрунтування.

В українському законодавстві, починаючи з Основного закону, поняття «гарантованості» застосовується набагато обережніше, ніж це прийнято у публіцистиці, друкованих засобах масової інформації і тим більше у виступах політичних діячів. Саме через це принциповим недоліком чинного законодавства є те, що значний масив норм правового регулювання соціальних відносин і досі встановлюється підзаконними нормативними актами, а не законами України.

При цьому важливо зауважити, що інші цивілізовані країни, виходячи з відповідних пріоритетів та національних інтересів, вибудовують власну систему фінансово-правового забезпечення соціальних гарантій і зобов'язань з боку держави. Адже армія може бути лише у двох станах – або у стані ведення війни, або у стані підготовки до війни. Третього не дано. З точки зору системного підходу, так званий «третій стан» – це вже не армія як інституція держави, а пряма загроза суспільству держави, котра залишає осторонь від себе проблеми армії і соціальні проблеми людей у погонах. В обох випадках армія вимагає надійного і достатнього матеріально-технічного забезпечення, передусім – задоволення потреб особового складу на рівні, який склався в даному суспільстві у громадян відповідного соціального статусу. Нехтування матеріальними потребами військовослужбовців загрожує падінням престижу професії офіцера та в цілому військової служби у суспільстві. Наслідком цього може стати відтік із Збройних сил висококваліфікованих фахівців, офіцерського складу, особливо молодшого, який є хребтом будь-якої армії світу.

Таким чином, проведене дослідження дає всі підстави вважати, що вираз «гарантія» в суспільному житті українського суспільства застосовується надмірно часто і до того ж далеко не у повній відповідності до його істинного значення. Нерідко цим виразом просто додатково підкріплюється вірогідність того, що може бути, але достовірність даного твердження, як правило, не

базується на реальних фінансових можливостях гаранта, яким виступає держава та уповноважені нею міністерства та відомства. Саме тому, як це сталося з багатьма іншими поняттями при їх імплементації в життя, слово «гарантія» помітно девальвувалося, втратило свою первинну цінність.

У реальному житті розмежовуються права громадян і гарантії їх дотримання як нетотожні поняття. Водночас у законах навіть ті статті, які супроводжуються прямим вказуванням на державну гарантованість, на жаль, у більшості випадків, у практиці реального буття, просто не визнаються. Таким чином, наявність того чи іншого права, і навіть законодавчий посил, який додатково вказує на встановлення тих чи інших гарантій, не гарантує їх дійсного дотримання й практичної реалізації [44].

Отже, законодавчо констатований обсяг гарантій щодо військової сфери далеко не завжди співпадає з визнанням певного права військовослужбовців. Звичайно, у суспільному житті людей жодне право не може розглядатися як необмежене. Водночас зміст і діяльність усіх гілок влади має бути націлені максимально повну реалізацію прав і свобод громадян; це ж стосується їх гарантій. Про це свідчить витяг з статті 3 Основного Закону країни: «...права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Тут у самій побудові речення чітко виділено, що держава, визнаючи за громадянами певні права і свободи, вбачає своє завдання не самому факті цього визнання, а в тому, щоби своїми діями гарантувати їх дотримання. Повною мірою це стосується військовослужбовців.

Сказане є надзвичайно принциповим для розуміння суті державної політики в сфері соціального захисту громадян, які свідомо обмежили свої свободи, присвятивши служінню в армії. Саме військовослужбовці мають право не просто на соціальний захист, а й на чітко визначені й скрупульозно втілені в життєву практику соціальні гарантії; і це право, в свою чергу, гарантується тим, що держава створює спеціальний механізм для реалізації визнаних нею фінансових та товарно-грошових можливостей, якими мають постійно володіти військовослужбовці та їх сім'ї.

Саме відсутність дієвого механізму гарантування призводить до численних порушень соціальних прав громадян, в контексті даного дослідження – військовослужбовців і членів їх сімей.

Якщо вже держава взяла на себе певні зобов'язання і назвала їх гарантіями, вона має передбачити і механізм відповідальності за порушення взятих на себе зобов'язань. Тобто, кожен громадянин, який постраждав від порушення зобов'язань з боку держави, повинен мати право і можливість у судовому порядку подати позов до держави в разі невиконання нею своїх зобов'язань на тих же засадах, як і до будь-якої особи (фізичної чи юридичної) всередині держави.

Особливості держави обумовлені наявністю в неї політичної влади й державного суверенітету, виходячи з яких вона сама регулює різні, у тому числі майнові, відносини, установлюючи в якості загальнообов'язкових правила поведінки для всіх учасників та порядок розгляду їх можливих суперечок. Держава сама для себе визначає власну правосуб'єктність, її зміст і межі. Разом з тим, беручи участь у державно-правових відносинах, держава повинна дотримувати установлених нею ж правил, обумовлених самою природою регульованих відносин. Вона не повинна використовувати свої владні прерогативи для того, щоб довільно міняти у своїх інтересах фінансово-правові норми або нав'язувати контрагентам свою волю в конкретних правовідносинах, інакше ринковий оборот не зможе нормально функціонувати, а властива йому фінансово-правова форма буде зруйнована.

Особливість полягає ще й в тому, що в ринкових умовах держава й інші публічно-правові інституції виступають на рівних засадах з іншими учасниками – громадянами і юридичними особами. При цьому держава, базуючись на принципах бюджетної системи і враховуючи ті соціальні прерогативи, які вона законодавчо гарантує військовослужбовцям, свідомо порушує диктат законів стихійного ринку, використовуючи принцип справедливості й неупередженості, принцип субсидіарності та принцип цільового призначення фінансових ресурсів.

Матеріальну базу для самостійної участі публічно-правових інститутів у фінансових правовідносинах становить власність держави у вигляді ліквідного майна та інші активи, передусім – коштів державного або відповідного місцевого бюджету. Однак у реальному житті невиконання гарантій соціального захисту та фінансових зобов'язань держави щодо військовослужбовців не несе за собою реальної відповідальності гаранта. Хоча Цивільний кодекс України передбачає, що майнова шкода, заподіяна громадянам неправомірними діями державної влади, підлягає відшкодуванню за рахунок насамперед бюджетних (грошових) коштів, а при їхній відсутності – за рахунок іншого складову державну власність майна. Однак на ділі дана цивілізаційна норм не працює.

Для української науки і тим більше для реальної практики погляд на державу як рівноправного учасника правовідносин є досить незвичним. Лише в останні роки почали публікуватися фундаментальні наукові праці в цьому напрямкові. Однак і досі для українського суспільства не є звичним таке поняття, як юридична суперечка громадянина з державою з приводу її фінансових зобов'язань і заявлених соціальних гарантій. Громадянин України, а тим паче військовослужбовець, не завжди в змозі подати судовий позов навіть проти певного державного органу, не говорячи вже про якийсь судовий спір з державою в цілому. Якщо ж такі випадки з'являються, то навіть у разі позитивного для себе рішення суду він може не отримати задоволення своїх інтересів; наприклад, суд зобов'язує Пенсійний фонд призначити і виплатити належний розмір пенсії, але той не має достатніх обсягів фінансових ресурсів.

Тому військовий у разі недоотримання належного забезпечення повинен звертатися у судовому порядку до захисту своїх прав не до різноманітних державних інституцій, а до держави в цілому, яка свого часу залучила його до військової служби, надавала певні гарантії забезпечення його соціального статусу і, що найголовніше, має відповідні матеріальні і фінансові ресурси для дотримання заявлених нею соціальних гарантій та фінансових зобов'язань.

Натомість, законодавство України, особливо в частині фінансово-правових норм, і на сьогодні не містить достатнього нормативного обґрунтування права військових на вимогу до держави. Хоча, принаймні, цивільне законодавство України містить досить недвозначні норми, за допомогою яких громадянин може домагатися забезпечення закладених у Конституції відповідних законах виплат [19, с. 123].

Так, чинне законодавство вимагає, щоби ті чи інші фінансові зобов'язання підкріплювалися певними гарантіями. При цьому під поняття «гарантія» розуміється забезпечення надання відповідної суми коштів з іншого джерела, якщо певне грошове зобов'язання державою не виконане. Виконання фінансового зобов'язання може забезпечуватися неустойкою, порукою, гарантією, заставою, завдатком тощо. Однак реальна практика не завжди знаходить цьому реальне підтвердження в силу недосконалості (а нерідко й прямого ігнорування) права як такого.

Фінансове право у вітчизняній правовій системі, на думку деяких аналітиків, поки що являє собою термін без сталого змісту. Основний масив юридичної опіки фінансової сфери здійснюється через розмаїту систему законодавчо-правових норм, що знаходиться у перманентному становленні.

Тому основне навантаження щодо визначення певних зобов'язань, у тому числі й гарантій взяло на себе цивільне законодавство. Однак воно не в стані домогтися аби гарант виконав зобов'язання, на яке дав гарантію. Так, «у разі порушення боржником зобов'язання, забезпеченого гарантією, гарант зобов'язаний сплатити кредиторів грошову суму відповідно до умов гарантії».

Можна сказати, що поняття гарантії відноситься до особливих випадків – до відносин між кредитором і боржником, причому лише в тому разі, коли до них зарані включено третю особу – гаранта, яка взяла на себе обов'язок гарантування. Практично всі відносини, що зачіпають грошово-кредитну сферу, мають фінансову природу і, як правило, набувають договірною характеру. Тому безпідставними є претензії деяких авторів на віднесення усіх без винятку

договірних відносин, у тому числі й суто грошового (фінансового) характеру, до цивільно-правової сфери [6, с. 68].

Закладені у чинному законодавстві механізми гарантування грошових виплат повинні майже автоматично бути перенесені на відносини громадянина з державою у випадку вступу останнього на військову службу. Всі зобов'язання держави по виплатах військовослужбовцям чи ветеранам військової служби у разі невиконання автоматично мають розглядатися як грошовий борг держави і таким чином впорядковуватися нормами права. Адже військовий, вступаючи на службу, довірився державі в цілому, яка взяла його на службу, наклала певні зобов'язання, включаючи ризик втрати самого його життя, однак гарантувала виконання власних зобов'язань. Оскільки держава не просто розпоряджається всіма справами у країні, встановлює і стягує певні податки, а й має у своїй власності певне майно, вона за визначенням закладає всі ці можливості і власність у якості гарантій виконання своїх зобов'язань. Держава не потребує для залучення у якості гаранта ніякої третьої особи – вона сама є і платником за зобов'язаннями, і гарантом. Тому військовий і має право звертатися до держави з позовом – у випадку невиплати встановлених коштів держава зобов'язана залучити всі необхідні фінансові ресурси.

Як вже зазначалось вище, ключовою домінантою системи державно-правового регулювання є бюджетні відносини. Тому державно-правовий вимір соціальних зобов'язань держави має аналізуватися саме в цьому контексті.

1.2. Становлення сучасної системи соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей

У даній роботі соціальний захист військовослужбовців розглядається як система, що складається з двох складових частин, а саме, гуманітарно-правової та матеріально-побутової.

До гуманітарно-правової складової можна віднести: реалізацію права військовослужбовців та членів їх сімей на:

- свободу совісті та віросповідання;
- освіту;
- службову професійну діяльність;
- відпочинок;
- щорічну оплачувану відпустку;
- право військовослужбовця на оскарження неправомірних рішень та дій з боку командування, отримання правової допомоги.

До матеріально-побутової відносяться:

- грошове, продовольче, речове забезпечення;
- пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби;
- охорону здоров'я та медичну допомогу військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби і членів їх сімей;
- обов'язкове особисте державне страхування на весь період проходження військової служби;
- житлове забезпечення;
- надання пільг і соціальних гарантій військовослужбовцям та членам їх сімей.

Ці складові гарантують реалізацію військовослужбовцями своїх прав і свобод, матеріальне та інше забезпечення у розмірах, що стимулюють зацікавленість громадян у військовій службі, і створюють умови для якісного виконання службових прав і обов'язків. Саме обсяг пільг та привілеїв для військовослужбовців характеризує їх соціальну захищеність з боку держави, міцність соціальних гарантій. Таким чином, гідний соціальний захист військовослужбовців можна визначити як гарантію національної безпеки держави, що спрямована на задоволення життєвих потреб військовослужбовців ЗСУ, а також членів їх сімей шляхом використання матеріальних та нематеріальних ресурсів [1].

Таким чином, соціальний захист військовослужбовців включає комплекс заходів, спрямованих по-перше, на компенсацію обмежень, об'єктивно

обумовлених характером діяльності військовослужбовців; по-друге, на реалізацію соціальних очікувань захисників, які покладені в основу їх професійного вибору; по-третє, на нейтралізацію факторів, що перешкоджають ефективній службовій діяльності конкретної особи.

Центральним елементом соціального захисту військовослужбовців в будь-якій розвиненій країні світу є удосконалена система виплати грошової допомоги у разі настання страхового випадку із військовослужбовцем під час виконання завдань пов'язаних із ризиком.

Основною мотивуючою складовою системи соціального захисту залишається грошове забезпечення військовослужбовців. У Збройних Силах України грошове забезпечення військовослужбовців визначається залежно від посади, військового звання, тривалості, інтенсивності та умов військової служби, кваліфікації, наукового ступеня і вченого звання.

Соціальний захист військовослужбовців є додатковою умовою забезпечення обороноздатності країни. Він є системою соціально-економічних відносин щодо забезпечення матеріального добробуту і гідного соціального становища військовослужбовців і членів їх сімей. Соціальний захист має специфічне суспільне призначення та спрямований на поліпшення матеріального і морально-психологічного стану військовослужбовців та створення умов для їх соціальної безпеки.

Забезпечення соціального захисту захисників Вітчизни та членів їх сімей – необхідна умова підтримки на належному рівні бойової готовності і боєздатності військ. На сьогодні система соціального захисту військовослужбовців включає встановлені законом права і свободи, гарантії, пільги та компенсації, які надаються військовослужбовцям у зв'язку з виконанням ними обов'язків військової служби.

Пільги для військовослужбовців поділяють на такі види: житлові пільги, у галузі охорони здоров'я, освіти, пільги щодо перевезення та поштових послуг, пільги в страхуванні. Пільги розрізняються за категоріями осіб та військовослужбовців, які мають на них право, періодичністю їх надання

(одноразові, щомісячні, щорічні) та ступенем персоніфікації (одноособові та сімейні) [4, с. 23].

Особливе місце в системі соціального захисту військовослужбовців посідає житлова проблема, оскільки якісний відпочинок військовослужбовців ЗСУ після виконання службових обов'язків (часто з ненормованим робочим днем) безпосередньо взаємопов'язаний з національною безпекою держави.

Покращення якості життя військовослужбовців та членів їхніх сімей передбачає забезпечення належної якості житлових приміщень (або належної грошової компенсації на оренду житла), соціальної інфраструктури, умов для активного відпочинку, а також мінімізацію тривалого відлучення військовослужбовців від сімей.

Потрібно зазначити, що чільне місце серед військовослужбовців ЗСУ посідають жінки. В останні роки багато посад стало комплектуватися саме за рахунок жінок. На жаль, сьогодні у ЗСУ існують проблеми щодо соціального захисту військовослужбовців, зокрема військовослужбовців-жінок. Мають місце окремі випадки обмеження соціальних прав жінок у частині дотримання чинного законодавства з питань материнства і дитинства, а саме: залучення жінок, які мають дітей віком до трьох років, від трьох до чотирнадцяти років або дітей-інвалідів, до робіт у вихідні дні, направлення у відрядження без їхньої згоди, відмова у прийнятті на роботу вагітним жінкам і тим, які мають дітей до трьох років. Загалом військовослужбовці-жінки користуються пільгами, передбаченими законодавством України з питань соціального захисту жінок, охорони материнства і дитинства. Держава захищає найбільш соціально вразливу категорію військовослужбовців, якими є жінки. Однак, на практиці існують певні проблеми з порядком реалізації деяких прав.

Враховуючи тенденцію до зростання чисельності офіцерів-жінок у лавах ЗСУ (на кінець 2020 р. жінки склали 15% чисельності ЗСУ, що

перевищувало відсоток жінок у багатьох арміях європейських країн, зокрема, членів НАТО), необхідно вжити комплексних заходів щодо вирішення питань проходження служби військовослужбовцями-жінками, що має в подальшому надати їм можливість активно розвивати свою військову кар'єру та більш ефективно використовувати свій потенціал.

Закріплені Конституцією України та чинним законодавством правові норми, які покладають на державу забезпечення соціального захисту громадян, завжди виконуються. Так, наприклад, у 2000 р. було призупинено одержання військовослужбовцями продовольчих пайків або за їх бажанням грошової компенсації замість них та замість речового майна. Причиною цього є недостатнє фінансування Збройних Сил України, яке складало менше 2% від річного ВВП держави. Складною залишається ситуація із забезпеченням військовослужбовців житлом.

Таким чином, з моменту створення ЗСУ законодавством України була розроблена система соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей. Але склалася ситуація, коли держава, законодавчо наділивши військовослужбовців особливим соціальним статусом з усіма правами, що випливають із нього, пільгами, компенсаціями та гарантіями, фактично не могла забезпечити їхню повну реалізацію відносно військовослужбовців і членів їхніх сімей через відсутність необхідної економічної бази, достатнього обсягу фінансових ресурсів, чіткого механізму реалізації задекларованих гарантій і пільг, вимагаючи при цьому неухильного та якісного виконання військовослужбовцями своїх службових обов'язків.

Крім того, варто зазначити, що соціальний захист оцінюється не кількістю нормативних положень (які або фактично призупинені, або не діють), а кількістю отриманих благ військовослужбовцем. Здійснення заходів щодо удосконалення системи соціального захисту військовослужбовців ЗСУ є досить складним завданням як для Міністерства оборони, так і для інших органів законодавчої та виконавчої влади. Разом з

тим, це завдання є досяжним за умови консолідації дій на всіх рівнях його реалізації. Результативності можна добитися поєднанням зусиль органів державного та військового управління [17].

Значення соціального захисту у виконанні завдань подальшого розвитку ЗСУ в сучасних умовах неухильно зростає. Зміст і спрямованість соціального захисту в ЗСУ стають визначальними чинниками військової служби, морально-психологічного стану особового складу ЗСУ та національної безпеки України.

В часи СРСР військовослужбовцям та ветеранам Збройних Сил були законодавчо прогарантовані і фінансово забезпечені соціальні гарантії на досить високому для того часу рівні. Історичний екскурс заслуговує на увагу не лише з точки зору констатації та наслідування позитивного досвіду, а і, що особливо важливо, надає змогу прослідкувати практику активного формування і ефективного використання державно-правових механізмів у досить важливій сфері державного будівництва.

В перші роки української незалежності держава не мала змоги пролонгувати та фінансово забезпечити рівень життя військовослужбовців хоча б на рівні радянських часів, реалізувати основоположну вимогу Основного закону країни щодо їх соціальних гарантій. Стратегічні прорахунки, допущені при реформуванні Збройних Сил України, наклалися на економічну скруту та обмежене фінансування, що призвело до інтенсивного розвитку деструктивних процесів всередині армійського середовища. Внаслідок цих та інших проблем критично знизився рівень боєздатності Збройних сил, що поставило під сумнів їхню спроможність виконати завдання за призначенням.

За роки незалежності досягнуто певних успіхів у вирішенні соціальних проблем армії в Україні. Принаймні, на законодавчому рівні досить досконало відпрацьовано питання соціального забезпечення і захисту військовослужбовців, військових ветеранів і членів їхніх сімей. Широка правова база соціального захисту військовослужбовців, ветеранів та інвалідів

війни, створена в Україні з 1991 р. до цього часу, містить значний перелік пільг, виплат, гарантій і компенсацій. На сьогодні питання соціального забезпечення і захисту військовослужбовців, військових ветеранів і членів їхніх сімей врегульовано Конституцією України, міждержавними угодами і низкою законодавчих актів, базовими з яких є закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про пенсійне забезпечення» [61], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей» [62], «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» [60], «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Десятки разів Верховна Рада України вносила зміни до цих законодавчих актів з метою вдосконалення державної системи соціального захисту військовослужбовців і військових ветеранів.

Про те виняткове значення, яке держава надає виконанню законодавства щодо матеріально-побутового забезпечення військових ветеранів, свідчить спеціальне застереження статті 21 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», якою визначено, що наглядові функції за додержанням і правильним застосуванням цього закону здійснюються Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [63].

Однак фіксація певних норм у законодавстві – лише перший крок у вирішенні будь-якої суспільної справи. Самі по собі правові норми лише абстрактно виражають можливість «протоколювати» політико-економічну дійсність. Система правових норм, наскільки б вона виглядала досконалою теоретично, не варта собою нічого, якщо реально не реалізується у відповідних сферах суспільного та економічного життя. Право ніщо, якщо його положення не реалізуються в практичній діяльності держави, організацій, людей. Тільки реалізація правових норм підтверджує їх реальну життєздатність.

В цьому аспекті надзвичайно важливого значення набуває ступінь гарантованості прав, пільг, допоміг та інших форм забезпечення достойного статусу військових у державі.

Отже, система соціального захисту у ЗСУ повинна бути складовою частиною загальної програми соціально-економічного розвитку держави; її основною метою має стати негайне зупинення падіння рівня життя військовослужбовців та членів їхніх сімей, гарантоване і послідовне підвищення їхнього добробуту. У зв'язку з цим виникає необхідність мати єдиний стратегічний програмний документ соціального розвитку ЗСУ на довгострокову перспективу. Належне утримання як ЗСУ так і інших державних військових формувань має здійснюватися на високому рівні. Держава повинна надати реальні, а не декларативні соціальні гарантії кожній особі, яка ризикує своїм життям та здоров'ям заради безпеки країни та збереження її територіальної цілісності.

1.3. Світовий досвід забезпечення соціального захисту військових

Огляд законодавства та практичної політики держави в сфері соціального захисту військовослужбовців показує, що ряд країн взагалі не виокремлює ці питання у окрему сферу, а розглядає їх вирішення як складову частку багатопланової роботи з ефективного залучення, здійснення та подальшої адаптації в орбіті військової служби.

Для розуміння специфіки соціального захисту військовослужбовців різних країн необхідно враховувати як загальні соціальні аспекти, так і регіональні відмінності. Відповідно й позитивний досвід може спрацювати лише у випадку збалансованої та органічної трансформації реалій зарубіжжя на українські терени.

Соціальні права та гарантії у світі відрізняються не тільки своїм змістом – в різних країнах прийнято використовувати відмінний понятійний апарат, інколи діаметрально трактувати ті чи інші положення.

Загальною особливістю соціального захисту військовослужбовців в зарубіжних країнах є визнання за цією категорією населення права на особливе

ставлення з боку суспільства. Можливо, що для багатьох відданих армії людей матеріальний добробут посідає не перше місце, він інколи навіть не пасує до спартанського духу солдатів та офіцерів. Але висока патріотично-моральна мотивація військової служби все-таки забезпечуються державними матеріальними гарантіями.

Важливо, щоби це відчуття чітко формувалося саме у військовослужбовців, оскільки вони мають значно більші, ніж інші громадяни, можливості виразити свої невдоволення владою. Високо ставлячи статус військових, демократія тим не менш всіляко обмежує їх політичну роль і можливості впливу на перебіг суспільного життя. Історія неодноразово показувала приклади, коли у випадках невідповідностей матеріального і фінансового забезпечення військовослужбовців у деяких країнах наслідком ставали конфлікти, що нерідко драматично позначалися на державному керівництві [25, с. 281].

В розвинутих країнах соціальні права військових відносяться до соціальної сфери життя людей, однак відмінність між країнами в цьому плані значно менша, ніж відмінність у загальній розвиненості соціальної політики. Але військовослужбовці фактично скрізь мають однаково високий рівень соціального захисту.

Виділяють декілька моделей правово-соціального статусу військовослужбовців. Так, країнам з розвинутою економікою та добре налагодженою правовою системою майже завжди притаманна інституціональна модель. Це найбільш досконала та логічна система, в ній правовий статус військовослужбовців в загальнодержавній системі чітко окреслений та законодавчо унормований. Використання військової сили регламентовано до найменших умов, пильно здійснюється громадський контроль за їхньою діяльністю. Інституційна модель ефективно функціонує за умов широко розгалуженої контрактної служби, яка здійснює правильне фінансове спрямування морально-етичної мотивації військовослужбовців.

При інституційній системі закон всебічно охоплює на всіх рівнях права та гарантії військовослужбовців, чітко дотримується, а не лише формально декларується. Забезпечення соціально-побутових потреб військовослужбовців поширюються й на членів їхніх родин, що додатково додає впевненості та стабільності. Як правило, держава забезпечує військовим рівень життя кращий, ніж загалом в країні. Військова служба за інституційною моделлю стає престижною та привабливою для кращих представників різних верств населення, особливо для молоді.

Важливою ознакою інституційної системи є не тільки можливість вирішувати соціальні проблеми військовослужбовців, але й бажання це робити. Бажання йти назустріч громадянам «у погонах» не лише підвищує авторитет армії, але й допомагає уникнути конфліктів. Авторитет армії не обов'язково буде прямо пропорційним соціальним гарантіям – це співвідношення набагато складніше, але реально в сьогоденному прагматичному світі інституціональна модель постає взірцем для наслідування.

Наступною моделлю є частково інституціональна – своєрідний феномен перехідних суспільств. Вона є органічною в країнах, де соціальна сфера лише починає формуватися внаслідок обмеженості фінансового ресурсу та правової зрілості соціуму. Частковість зазначеної моделі полягає в тому, що соціальні пільги та гарантії мають фрагментарну природу – вони забезпечуються лише в обмеженому розмірі.

Специфічною рисою цієї моделі є певна невідповідність між державними та військовими органами управління – військових нерідко залучають до здійснення невласливих їм функцій. Рішення керівництва держави при цьому часто виходять за рамки законодавства, вони диктуються політичною волею та відповідно здійснюються шляхом прийняття юридично необґрунтованих рішень. Таким чином вимальовується разюча невідповідність між неправомірно високими зобов'язаннями військових перед державою та значно нижчих зобов'язаннями держави перед військовими. Подібний дисбаланс пригнічує

багатьох військових, що змушені при багатьох складнощах отримувати платню на середньому та нижче середнього рівні [71, с. 340].

Зрозуміло, що там, де військові не можуть забезпечити свою родину високим рівнем життя, військову службу не вважають непривабливою. Внаслідок цього добровільно її обирають лише ті, чий матеріальний стан поза службою ще гірший. Наявність подібного стану речей в суспільстві не дозволяє вести мову про цілком позитивне сприйняття образу військового. Якщо громадська думка ситуативно коливається між противниками та шанувальниками армії, схилиючись у більшості до противників, то це вже свідчить про її недостатній авторитет. Подібна модель значно гірша за інституціональну, в усякому разі, не сприяє розвитку державності, а при настанні певних умов – загрожує її втратою. Ця думка має особливо важливе значення для нашої держави, оскільки в Україні і досі на низькому рівні залишається фінансове і матеріально-побутове забезпечення військовослужбовців.

Для розуміння соціальних аспектів військової служби необхідно охарактеризувати і третю модель – позаінституціональну, що притаманна лише для обмеженої кількості країн. Ця модель існує в країнах, де військові посідають керівні місця в державі чи мають надто великий вплив на уряд. Відправною точкою позаінституціональної моделі виступає опукло підвищений статус армії в суспільстві. Військові реально беруть участь у прийнятті всіх державницьких рішень, інколи використовують для досягнення своєї мети силу.

Зрозуміло, що військова диктатура автоматично піднімає не лише ідеологічний рівень армії, але й сприяє соціальному забезпеченню військовослужбовців, особливо армійської верхівки. Військова служба в позаінституціональній моделі є місцем, що автоматично забезпечує рівень добробуту вище середнього. Як правило, в країнах з подібною моделлю соціального захисту військовослужбовців матеріальні ресурси обмежені. Проте

це не заважає військовим обіймати високу позицію в суспільстві – навіть в тому випадку, коли обсяги їх фінансування контрастують із загальними злиднями.

В позаінституціональній моделі міститься більше негативного, ніж позитивного. Провідне місце військових робить їх надто впливовими, що йде в розріз із сучасним демократичним баченням ролі армії. Правильне проектування соціальної політики може бути запорукою відсутності передумов для формування подібного типу державних відносин.

Порівняння різних моделей показує, що збройні сили можуть ефективно діяти тільки за умов застосування інституціональної моделі соціального забезпечення. Але таку модель можуть собі дозволити лише забезпеченні держави з дієвою правовою системою. Інші мають прагнути наслідувати цю модель відповідно до своїх потреб і можливостей. При цьому слід зважити, що держави з частково інституціональною політикою без належної твердої волі у державному керівництві нерідко скочуються до позаінституціональної моделі.

Досвід соціального захисту зарубіжних країн переконливо свідчить, що комплексне вирішення психолого-соціальних потреб військовослужбовців є невід'ємною складовою служби в збройних силах. Враховуючи зростання могутності сучасного озброєння, соціальний захист військовослужбовців у сучасних умовах перестав бути внутрішньою справою окремої держави і постає як вимога міжнародного співтовариства в контексті загального захисту особистості. Ступінь соціальної захищеності військових у зарубіжних країнах є яскравим показником розвитку, цивілізованості даного суспільства і разом з цим – одним з критерієм для все більш органічного включення його у міжнародну спільноту.

Разом з цим можна стверджувати, що фактично в усіх країнах діє принцип виділення військовослужбовців в особливу категорію населення, тобто, їх соціальний захист скрізь є самостійною категорією. Це має суттєве значення і для нашої держави, оскільки прагнення до упорядкування законодавства і укріплення соціальних засад державності іноді розуміється як заклик до вирівнювання соціальних прав і гарантій для всіх категорій населення,

аж до того, що всі вони мають бути зведені у єдиний нормативний акт і передбачати рівні для всіх соціальні гарантії.

Розглянувши загальні принципи соціального захисту військових в глобальному контексті, спробуємо виокремити регіональну специфіку деяких зарубіжних країн.

США, як і більшість країн, запровадили державну соціальну допомогу ветеранам військової служби задовго до того, як виникли передумови сучасного поняття “соціальна політика держави”. Державне рішення про виплату пенсій ветеранам (а також їх вдовам і неповнолітнім дітям) було вперше прийнято у 1862 році, під час Громадянської війни. У 1910 році подібні пенсії одержували приблизно 90% ветеранів цього конфлікту, що складало приблизно 6% від загального числа літніх американців. Тоді середньостатистичний військовий пенсіонер, що жив у штаті Огайо, одержував від держави \$3.36 на місяць – звичайний житель цього штату за цей же термін заробляв 50 центів. Військові пенсії дозволили уникнути будівництва притулків для престарілих, оскільки ветерани-пенсіонери вважалися вигідною партією, і жінки, у тому числі і молоді, охоче виходили за них заміж. Подібні витрати були обтяжні для державних бюджетів: за даними Міністерства Оборони США, у 1894 році військові пенсії досягали 37% від федерального бюджету країни.

Одним з сучасних найбільш показових елементів побуту американського військового є житло. Як правило, американські сержанти та солдати (в усякому разі, неодружені) проживають не в казармах (принаймні в нашому розумінні), а в гуртожитках. Зазвичай, гуртожиток розрахований на 200 осіб: 150 чоловіків та 50 жінок (оптимальна конфігурація співвідношення армійських частин США). До обов’язкового меблювання відносяться шафа та двох’ярусне ліжко – решта обставляється за бажанням мешканців. Кімнати розраховані на двох осіб. На два такі помешкання обов’язково має бути ванна. До розваг можна віднести кімнати для перегляду телевізора, ігрові автомати та комп’ютерні зали. За користування всіма цими благами військовослужбовець не платить [25, с. 282].

Правила гуртожитку прості: прибирай за собою і не створюй проблем для оточуючих. Ціни в армійських магазинах значно нижчі, ніж у звичайних. Медичне обслуговування у військових госпіталях – безкоштовне. Усі пільги поширюються і на членів родин військовослужбовців. Важливо також, що армійськими госпіталями, спортивними залами, тенісними кортами, клубами можуть користуватися жителі навколишнього округу. Це робить життя поруч з військовою базою привабливим та популяризує службу в армії. До того ж це – часткове опосередковане повернення коштів платників податків у вигляді доступних розваг та послуг.

Існує спеціальна підготовка військовослужбовців до майбутнього цивільного життя. Майбутнього відставника консультують щодо працевлаштування, знаходять прийнятні варіанти. Командування організує спеціальні зустрічі з представниками бізнесу. Якщо відставник продовжує жити у військовому містечку, то на нього поширюються всі пільги, що мають військовослужбовці та члени їхніх родин. У США створена спеціальна служба, що допомагає в працевлаштуванні колишніх військовослужбовців. Співробітники цієї служби розробили спеціальну програму зведення військових і цивільних спеціальностей. У конгресі США створений комітет зі справ ветеранів (їх у США нараховується приблизно 27 мільйони чоловік). Комітет складається з 34 чоловік і включає 5 підкомітетів: медичного забезпечення і госпіталів; пенсій, пільг і страхування; по нагляду і розслідуванням; професійної підготовки і працевлаштування; по житлових і ритуальних питаннях. Сенатський комітет зі справ ветеранів складається з 11 чоловік. Підкомітетів не має, але несе відповідальність за рішення наступних питань: пенсії, пільги, страхування життя, утворення і професійна реабілітація, госпіталі для ветеранів, допомоги з безробіття для колишніх військовослужбовців рядового складу, адаптація колишніх військовослужбовців до цивільного життя, цвинтаря [47, с. 132].

Тут тільки штрихами подано основні положення соціальної програми США по відношенню до військовослужбовців. Але вимальовується доволі

приваблива картина привабливого життя. Звісно, це далеко не так і проблем в американській армії достатньо. Та основна маса заходів держави спрямована на упередження та профілактику соціального напруження. І це доволі ефективний широкий фронт роботи – військові відчують себе захищеними в побутовій сфері та мають можливість відчути свою потрібність суспільству.

Для Німеччини притаманна одна з найбільш високих у світі соціальних планок, що поступається хіба що скандинавським країнам. Соціальний захист у Бундесвері здійснюється на одному з найвищих рівнів у Європі.

Силоміць солдат у армію ФРН не женуть. Залучає гарний заробіток і маса пільг, що вони одержують під час служби і після неї. У ФРН багато юнаків і дівчини розглядають Бундесвер як свого роду трамплін для наступної кар'єри. Молоді люди зацікавлені одержати в армії професію і високу кваліфікацію. Технічна освіта, отримана в Бундесвері, дуже цінується роботодавцями. Щорічно Бундесвер видає 85 тис. свідчень про закінчення служби, і влаштуватися після неї на роботу – простіше, ніж з свідоцтвом про закінчення школи.

Становище військового в ФРН з точки зору дотримання свобод людини і громадянина суттєво відрізняється від статусу цієї ж категорії в нашій державі. На відміну від українського, військове законодавство ФРН більш широко гарантує права військовослужбовців, разом з цим чітко визначає ступінь їх відповідальності й обов'язку. У коло важливих прав входить право на подачу скарги, якщо він думає, що командири, структури Бундесверу або його товариш по службі несправедливо поставилися до нього. Робочий день німецьких офіцерів строго нормований. У мирний час він не може перевищувати 42 годин на тиждень.

Подібні високі стандарти соціальної гарантії підкріплені фінансово-економічною потужністю ФРН. Але в останні роки навіть ця країна починає відчувати суттєві труднощі з фінансуванням колосальної кількості зобов'язань по відношенню до всіх і кожного. Законодавство ФРН все більше прагматично та критично прописує умови соціальної гарантії. Власне, соціальний захист

сьогоднішньої Німеччини має наблизитися до розумних меж піклування про тих, хто сам не в змозі про себе подбати.

Визначаючи високий рівень соціальної захищеності німецьких військовослужбовців, варто порівняти загальне відношення в цій країні до «утриманців». Соціальна допомога в Німеччині декларує лише найнижчий рівень людського буття, коли особа не в змозі сама подбати про себе. Отримувати в ФРН соціальну допомогу – дуже неprestижно, це вважається найнижчим щаблем у суспільному житті. Багато німців навіть погоджуються на чорну роботу, щоб не опинитися на «соціальних грошах».

Військовослужбовці, звільнені в запас, можуть потрапити в ситуацію необхідності адаптуватися. Після добре оплачуваної служби вони змушені самостійно заробляти на існування, а це не завжди це виявляється можливим. Для цього німецька держава бере на себе підвищені зобов'язання по підтриманню достатнього рівня існування особистості [39, с. 155].

Підсумовуючи аналіз соціального захисту військовослужбовців у ФРН, слід відзначити, що високий рівень їх забезпеченості витікає не з прагнення Німеччини і надалі впроваджувати гасла “соціальної держави”. Громадська думка цієї країни все більше і більше консолідується навколо прагматичного вирішення соціальних питань шляхом збалансованого скорочення соціальних програм, однак при цьому не йдеться про погіршення становища військових. Це є ще одним підтвердженням тези, що рівень соціального захисту військовослужбовців не однозначно характеризує рівень розвитку соціальної функції держави – ці поняття містяться у різних площинах.

Високі соціальні зобов'язання західних країн базуються не лише на фінансовій могутності, але й покликані зробити свої держави ще сильнішими. Сучасний світ сповнений протиріч та небезпек, що часто носять глибоку внутрішню природу. Саме з такими негативними явищами в зародку бореться держава шляхом послідовного впровадження соціальної політики. Україні корисно вивчити позитивний досвід зарубіжних соціальних систем, особливо за умов подальшого просування процесу інтеграції до ЄС.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВИХ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ В УКРАЇНІ

2.1. Недоліки існуючої системи реалізації державних гарантій соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей

Сьогодні Україна має досить широку законодавчо-правову базу, що всебічно регламентує соціальний статус військових. Головною перешкодою встановлення дійсної соціальної справедливості в цьому плані слід вважати не так неповноту законодавства, як його недосконалість. З наявним національним правом Україна не зможе цивілізовано увійти до світової правової системи. Його потрібно кардинально трансформувати з урахуванням її вимог. Однак попри все законодавчий орган працює як невпинний «конвеєр», розглядаючи іноді по декілька десятків законопроектів за сесійний день. Вимоги ж до якості прийнятих законів залишаються останніми на черзі. На нашу думку, екстенсивний режим законодавчої діяльності себе вичерпав. Необхідна “критична маса” законодавства в основному нагромаджена – час перейти до його якісного вдосконалення.

Україна, як і інші постсоціалістичні країни, після набуття незалежності практично заново створювала фінансово-правову систему. У спадок від радянських часів наша держава отримала підміну права законом, заперечення права приватного на догоду публічному, загальнодержавному. За роки незалежності в Україні створено на порядок більше нормативних актів, у тому числі законів, ніж за всі десятиліття існування Радянської влади. Загалом за дев'ять останніх сесій з урахуванням проектів постанов було ініційовано близько 11 тисяч законопроектів. Немала кількість з них присвячена соціальній сфері, встановленню соціальних гарантій. Навіть чекає свого розгляду у Верховній Раді України Соціальний Кодекс.

Водночас необхідно визнати, що побудова правової, соціально орієнтованої системи, потрібної для визнання України правовою державою, далеко не завершена.

Сучасний стан соціального поля України характеризується безсистемністю і хаотичністю, що проявляються у незбалансованості системи законодавства, прийнятті нових законів без узгодження з чинними, порушенні системних зв'язків між законами і підзаконними актами, недотриманні правил законодавчої техніки, а також недодержанні єдиної термінології. Прогалини, недосконалість законодавчого масиву, спонтанність і тенденційність, лобістський вплив, різноманітні протиріччя, дублювання – це далеко неповний перелік ознак, притаманних правовому режиму, що обслуговує соціальну сферу України. Найбільш чутливою до цього є, зрозуміло, відповідна система соціальних зобов'язань і гарантій, що стосуються відповідних груп населення і не в останню чергу військовослужбовців [29].

На даний час в Україні діє законодавча база щодо соціальних пільг і виплат, повністю сформована за роки незалежності, тобто орієнтована на ринкову економіку і рівноправність усіх форм власності. Діє близько 50 законодавчих та інших нормативно-правових актів, на підставі яких пільгами, різними видами компенсацій та соціальних гарантій користується майже 40 відсотків усього населення. Основними з них можна вважати Закон України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», Закон України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист», Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», Закон України «Про Збройні сили України» та багато інших законодавчих та нормативно-правових актів.

За своєю суттю система соціальних гарантій населення в незалежній Україні і досі характеризується ознаками, успадкованими від колишнього Радянського Союзу, коли мінімальне споживання населення гарантовано забезпечувалось всією політико-економічною системою радянського суспільства за допомогою централізованого ціноутворення, примусової

орієнтації підприємств на виробництво товарів дешевого асортименту, випереджальний розвиток фондів суспільного споживання на порівняно із зростанням фондів оплати праці. Простим і надійним засобом забезпечення соціального становища військових є надання їм засобів життєзабезпечення безпосередньо у грошовому виразі, а не в натуральному вигляді. Власне, саме таким чином держави з найдавніших часів залучали підданих до військової служби – поступивши на військову службу, людина позбавлялася турбот стосовно житла, одягу та харчування. При цьому стандарти життєзабезпечення військових завжди були вищими, ніж рівень забезпечення матеріальних потреб основної частини трудящих, а офіцерський склад у всіх арміях за умовами життя відносився до привілейованих шарів суспільства.

Система натуральних пільг різним категоріям населення, в тому числі військовим і ветеранам військової служби, було досить розвинутою в СРСР і тих умовах було доволі виправданою. Справа в тому, що в Радянському Союзі грошово-товарообмінні процеси носили вторинне значення, наявність певної суми коштів зовсім не означала реальну можливість придбання необхідного товару чи послуги. Тому безпосереднє надання такого товару чи послуги в натуральному вигляді громадянину, якому держава зобов'язалася надати з тих чи інших причин, було більш ефективним, ніж отримання грошей від тої ж держави, і повністю відповідало самим завданням системи соціальних пільг і гарантій.

Після розпаду Радянського Союзу, коли в результаті економічної кризи українська держава виявилася не в змозі виплачувати гідні пенсії і надавати соціальну допомогу різним категоріям населення, знову-таки військовим і ветеранам, а висока інфляція до того ж швидко обезцінювала будь-які виплати, система натуральних пільг почала розширюватися. Але в умовах запровадження ринкових реформ почали гостро відчуватися її недоліки, які існували і раніше, проте затінювались відносними перевагами.

Зрозуміло, що подібна система соціального забезпечення в ринкових умовах є абсолютно неприйнятною. Основні недоліки натуральних пільг

полягають у їх несправедливості, соціальній неефективності і фінансовій незабезпеченості. Більшість дрібних, незначних і нерідко нефінансованих пільг носить неадресний характер, а ефективність, «сконцентрованість» їхньої дії на людях, яким життєво необхідна соціальна допомога, невелика.

Отже, співставлення переваг і недоліків надання військовим належного матеріально-побутового забезпечення у натуральній формі у сучасних умовах України можна вважати недоцільним, а з урахуванням ринкових реформ – безперспективним. Найбільш вірним шляхом забезпечення достойного життєвого рівня військовослужбовців і ветеранів військової служби слід вважати забезпечення їм належного рівня грошових доходів через виплати з Державного бюджету, а гарантією отримання цих виплат має бути налагоджений механізм соціального захисту отримувачів цих виплат у законодавстві.

В умовах, коли держава втратила власність на основну частину продуктивного потенціалу, економіка вже працює на засадах ринкового саморегулювання, чи не єдиним механізмом забезпечення соціальних гарантій громадян є перерозподіл певної частки суспільного продукту через Державний і місцеві бюджети. Консолідуючи через податкові внески та інші канали певну частину національного доходу у бюджетах усіх рівнів, держава отримує фінансові ресурси для виконання своїх функцій і забезпечення соціальної підтримки тих верств населення, які її потребують [43, с. 87].

Фактом є те, що українська держава через недостатність фінансових ресурсів поки що не має можливості забезпечити ці конституційні гарантії на належному рівні. У першу чергу це стосується пенсійного забезпечення військовослужбовців. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого чинним законодавством.

Сама система пільг суперечлива і заплутана. Соціальна неефективність системи натуральних пільг поєднується з фінансовою неефективністю. Сукупність натуральних пільг, передбачених законодавством, у перерахунку на

їх вартість істотно перевищує сукупні можливості Державного і місцевих бюджетів. У результаті багато норм законів, що встановлюють пільги, не були забезпечені джерелами фінансування, не виконуються, і задачі, що ставили законодавці при їхньому встановленні, не вирішуються.

Так, наприклад, у військовослужбовців, оскільки військові частини територіально знаходяться живуть у різних регіонах країни, і особливо в сільській місцевості, по суті, відсутня можливість користуватися даними пільгами або більшою їхньою частиною. І зараз не більше десятої частини військовослужбовців користується санаторно-курортним лікуванням, більша частина пільговиків не мають можливості скористатися правом безплатного проїзду на міському і приміському транспорті. У багатьох регіонах в аптеках просто відсутні «пільгові» ліки, особливо необхідні для інвалідів війни. Попри те, що військовослужбовці, співробітники правоохоронних органів (митниці, міліції, служби судових приставів, прокуратури й ін.) і десятки інших категорій пільговиків формально наділені півтора-двома десятками привілеїв, практично скористатися ними вони не в змозі.

Система надання пільг у натуральній формі вкрай незручна з організаційної точки зору і для громадян, і для держави. Громадянин-пільговик для одержання тієї або іншої послуги повинен оформити і зібрати безліч документів. Оскільки пільговики – це за визначенням особи з обмеженими можливостями (інваліди, люди похилого віку і т.п.), то процес збору й оформлення відповідних документів має для них серйозні фізичні труднощі, а іноді виявляється просто неможливим. Для держави організація обліку пільговиків, збереження документів, перевірки і контролю також вимагала змісту громіздкого апарата і відповідних витрат – значна частина грошей, призначених на пільги, іде на фінансування організації самого процесу.

Бюджетні кошти, які нібито виділяються організаціям (в тому числі й певним категоріям військовослужбовців), як правило, використовуються неефективно, не за цільовим призначенням, часом і просто розкрадаються. Так, наприклад, ліки списуються за фіктивними пільговими рецептами, а потім

продаються за повну вартість. У результаті пацієнти-пільговики не одержують належні їм необхідні ліки, а бюджетні кошти йдуть у сферу кримінального бізнесу. Навіть у тому випадку, коли всі бюджетні кошти, що виділяються організаціям в оплату за надання громадянам пільгових послуг, використовуються за призначенням, їхній обсяг найчастіше буває набагато нижчим необхідного. У результаті накопичувалися проблеми з заборгованістю держави перед цими організаціями – і в першу чергу транспортними, підприємствами житлово-комунального господарства, що нерідко приводить до зупинок у їх роботі, недостачі грошових ресурсів на ремонт устаткування, придбання палива [30, с. 205].

Однак цим не можна виправдати порушення законності, коли вони мають місце в самому законодавстві. Передусім, в Україні з року в рік не виконується встановлена законом норма щодо обсягів фінансування Збройних Сил.

Чинне законодавство недвозначно встановлює: «Фінансування потреб національної оборони держави здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України в обсягах, розмір яких визначається щорічно Законом України «Про Державний бюджет України», які забезпечують належне виконання завдань оборони, але не менше трьох відсотків від запланованого обсягу валового внутрішнього продукту».

Тож і в Україні соціальні зобов'язання держави, як видно з цитованої статті Конституції, не можуть бути нижчими прожиткового мінімуму. Але життя свідчить, що чітко сформульована конституційна вимога вперто ігнорується не лише в теорії, але і у законодавстві України.

Викликати дискусії могла б сама по собі конкретна ставка цього мінімуму, що і відбувається у середовищі народних депутатів кожного року при затвердженні бюджету – саме в бюджетному законі мають бути вказані точні цифри прожиткового мінімуму на кожний рік.

З точки зору законності, після того, як прожитковий мінімум затверджений законом, не може існувати ніяких обставин (хіба що у випадку війни чи тотальної природної катастрофи), щоби конституційна вимога «Пенсії,

інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» не виконувалася.

Очевидно, слід встановити такий порядок затвердження законів у Верховній Раді, щоби неможливі для досягнення параметри не мали можливості виходити на затвердження.

Потенційна можливість порушення соціальних прав військовослужбовців, як і інших громадян, криється вже у характері відносин між гілками влади. Влада, якою б не була демократичною, потребує контролю над собою. Державна влада в незалежній Україні будується на визнаних у всьому світі демократичних засадах.

При всій різноманітності поглядів окремих дослідників на проблеми соціальних пільг, можна сказати, що в них відчувається однакове ставлення до проблеми – майже всі відзначають, що фактичний обсяг пільг та соціальних виплат, встановлених законодавством, не відповідає конституційним засадам і реальним потребам суспільства, а можливості їх фактичного отримання громадянами додатково обмежуються підзаконними актами і свавіллям чиновників [14, с. 118].

Державна влада відноситься до соціальних пільг неоднозначно. З одного боку, протягом усіх років незалежності всі склади парламенту і уряду всіляко акцентували свою соціальну спрямованість, з іншого – далеко не завжди дотримувалися соціальних пріоритетів при розподілі бюджетних коштів.

Значна кількість пенсій, пільг та виплат все ще не відповідає розмірам, давно встановленим чинним законодавством. Перш за все, навіть середній розмір виплачуваних пенсій не досягає встановленого законодавством мінімуму.

Щоправда, середні пенсії ветеранів СБУ та МВС, за статистичними даними, перевищують прожитковий мінімум, однак і в цьому випадку їх розміри не відповідають законодавчим вимогам. Адже військовослужбовці виходять на пенсію, згідно з законом, не при досягненні пенсійного віку, а при

наявності встановленої вислуги років, то їх далеко не завжди можна вважати непрацездатними.

З цього приводу необхідно нагадати, що Закон України від 22 жовтня 1993 року «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», який чітко встановлює у ст. 14 пільги для учасників війни, що є особливо актуальним за нинішніх умов російсько-української війни. Серед них:

- безплатне одержання ліків, лікарських засобів, імунобіологічних препаратів та виробів медичного призначення за рецептами лікарів;
- безплатне першочергове зубопротезування (за винятком протезування з дорогоцінних металів);
- безоплатне забезпечення санаторно-курортним лікуванням або одержання компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування. Порядок надання путівок, розмір та порядок виплати компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування визначаються Кабінетом Міністрів України;
- 50-процентна знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 кв. метр загальної площі житла на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 кв. метра на сім'ю);
- 50-процентна знижка плати за користування комунальними послугами (газом, електроенергією та іншими послугами) та скрапленим балонним газом для побутових потреб в межах середніх норм споживання.

Площа житла, на яку надається знижка, при розрахунках плати за опалення становить 21 кв. метр опалювальної площі на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 кв. метра на сім'ю.

Для сімей, що складаються лише з непрацездатних осіб, надається 50-процентна знижка за користування газом для опалювання житла на подвійний

розмір нормативної опалювальної площі (42 кв. метри на кожну особу, яка має право на знижку плати, та 21 кв. метр на сім'ю);

– 50-процентна знижка вартості палива, в тому числі рідкого, в межах норм, встановлених для продажу населенню, для осіб, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення;

– користування при виході на пенсію (незалежно від часу виходу на пенсію) чи зміні місця роботи поліклініками та госпіталями, до яких вони були прикріплені за попереднім місцем роботи;

– щорічне медичне обстеження і диспансеризація із залученням необхідних спеціалістів;

– першочергове обслуговування в лікувально-профілактичних закладах, аптеках та першочергова госпіталізація;

– виплата допомоги по тимчасовій непрацездатності в розмірі 100 процентів середньої заробітної плати незалежно від стажу роботи;

– використання чергової відпустки у зручний для них час; одержання додаткової відпустки без збереження заробітної плати строком до двох тижнів на рік;

– першочергове забезпечення жилою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов, та першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва, першочерговий ремонт жилих будинків і квартир цих осіб та забезпечення їх паливом;

– одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт жилих будинків і подвірних будівель, приєднання їх до інженерних мереж, комунікацій, а також позики на будівництво або придбання дачних будинків і благоустрій садових ділянок з погашенням її протягом 10 років починаючи з п'ятого року після закінчення будівництва. Зазначені позики надаються в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України;

- першочергове право на вступ до житлово-будівельних (житлових) кооперативів, кооперативів по будівництву та експлуатації колективних гаражів, до садівницьких товариств, на придбання матеріалів для індивідуального будівництва і садових будинків, технічне обслуговування та забезпечення стоянками транспортних засобів;
- зі сплати податків, зборів, мита та інших платежів до бюджету відповідно до податкового та митного законодавства;
- першочергове обслуговування підприємствами, установами та організаціями служби побуту, громадського харчування, житлово-комунального господарства, міжміського транспорту;
- позачергове обслуговування закладами та установами, що надають соціальні послуги з догляду. У разі неможливості здійснення такого обслуговування закладами соціального захисту населення відшкодовуються витрати, пов'язані з доглядом за учасником війни, в порядку і розмірах, що визначаються Кабінетом Міністрів України [63].

Учасникам війни, нагородженим орденами і медалями колишнього Союзу РСР за самовіддану працю і бездоганну військову службу в тилу в роки Другої світової війни, пенсії або щомісячне довічне грошове утримання чи державна соціальна допомога, що виплачується замість пенсії, підвищуються на 15 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, іншим учасникам війни – на 10 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Ці пільги надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Крім того, даний Закон передбачає пільги та гарантії соціального захисту іншим категоріям ветеранів війни, а саме:

- учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них;

- особам з інвалідністю внаслідок війни;
- сім'ям загиблих (померлих) ветеранів війни, Захисників і Захисниць України;
- осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною;
- постраждалі учасники Революції Гідності (рис. 2.1).

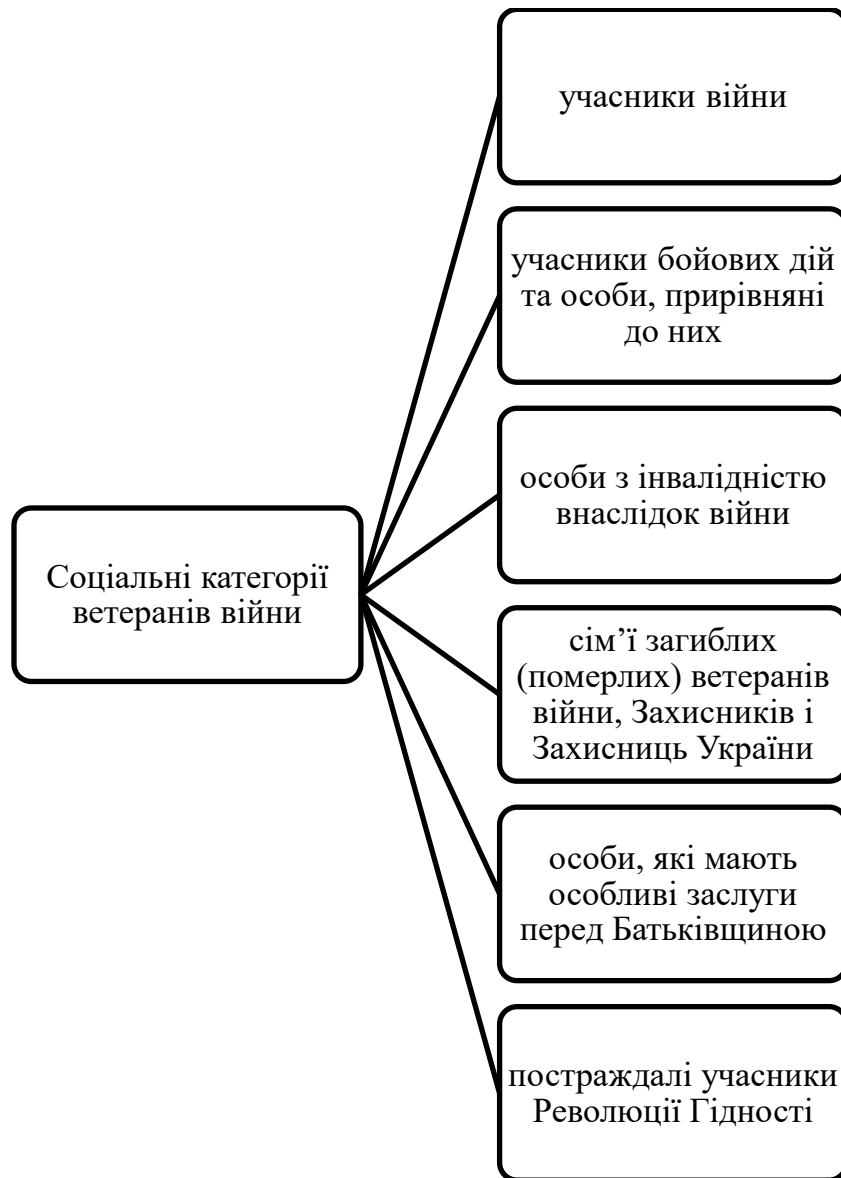


Рис. 2.1. Пільги для ветеранів війни як гарантії їх соціального захисту

Така велика кількість пільгових категорій населення серед ветеранів війни є суттєвим навантаженням на державний та місцеві бюджети, навіть за умови, що розміри цих допомог не відповідають вимогам Закону України «Про

статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» і становлять 5–15 відсотків розмірів, які повинні бути встановлені згідно з Законом [63].

Зазначені проблеми знаходять додаткові підтвердження при аналізі забезпечення військовослужбовців житлом та цивільною професією в ринкових умовах. Здавалося б, забезпечення житлом військовослужбовців є однією із найголовніших соціально-побутових проблем силових відомств держави і на це мають спрямовуватися необхідні фінансові ресурси. Однак при вивченні даної проблеми вимальовується досить складна ситуація, яка потребує подальшого аналізу.

2.2. Нормативно-правові засади фінансових зобов'язань держави щодо соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей

В усі часи професійні солдати, що входили в дружини феодалів і королів, як правило, могли розраховувати на одержання компенсацій за каліцтва і важкі рани, а також подоби нинішніх пенсій за вислугу років. Причому, командному складові надавалися маєтки, рядовим – невеликі земельні ділянки або можливість прожити залишок років у притулку або монастирі, котрі, у свою чергу, одержували від держави податкові пільги або дотації. Дана система існувала повсюдно у світі протягом дуже довгого часу. Принаймні, історичні джерела свідчать про державне забезпечення військових в Римській Імперії, державі Сасанідів (Іран) і імперії Тан (Китай). Між тим, державне соціальне забезпечення для широких мас громадян зароджується у найбільш розвинутих країнах не раніше ХІХ століття.

На нашу думку, спрямованість українського законодавства свідчить, що реально в нашій державі реалізуються елементи саме такого підходу. Стосовно військовослужбовців це розуміння прямо закладено в основному законі нашої держави. Конституція України, у відповідності із світовою практикою, не розглядає соціальне забезпечення службовців та ветеранів усіх видів Збройних сил як вид благодійності.

Право осіб, які присвятили своє життя служінню у Збройних Силах, на особливий рівень захисту їх соціального статусу з боку держави, витікає з того, що вони всім змістом своєї діяльності суттєво обмежені у можливості користуватися значною часткою можливостей і свобод, які належать громадянину ринково-демократичного суспільства.

Статут внутрішньої служби Збройних Сил України (ст. 9) містить наступне положення: «Військовослужбовці Збройних Сил України користуються правами і свободами громадян України з урахуванням особливостей, що визначаються Конституцією України, законами України з військових питань, військовими статутами Збройних Сил України та іншими нормативно-правовими актами».

Вказані обмеження існують не просто як елемент самої військової служби, а прямо передбачені в законодавстві. Вони були встановлені ще одним з перших законодавчих актів незалежної України, Законом України від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [62].

Стаття 5 цього закону гарантує військовослужбовцям як громадянам права брати участь у виборах і обиратися в якості депутатів представницьких владних органів, навіть нарівні з усіма громадянами виїжджати з кордон, але одночасно забороняє їм вступати в політичні партії та рухи, брати участь у страйках.

Стаття 6 гарантує свободу совісті, але стаття 8 категорично забороняє заняття підприємницькою діяльністю. Власне, якби такої заборони не існувало, то зрозуміло, що сам характер військової служби не залишає вільного часу і прив'язує військовослужбовця до одного місця, нерідко віддаленого від промислових і торговельних центрів, тому реальна підприємницька діяльність для солдата, прапорщика чи офіцера не може бути ефективною.

Тобто, на відміну від інших громадян, службовець Збройних сил не має додаткових можливостей забезпечити добробут для себе і своєї сім'ї, змушений

обмежуватися лише тим грошовим і матеріальним утриманням, яке виділяється державою.

В демократичному суспільстві, навіть у зародковому стані, люди рівні між собою перш за все як власники свого життя. Стаття 27 Конституції України проголошує, що кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати його. Держава не має права піддавати життя своїх громадян ризикові – лише з їх добровільної згоди [24].

Водночас військовослужбовець добровільно віддає в руки держави найбільш дорогоцінне, що може мати людина – саме своє життя. Самим фактом вступу на службу він виявляє готовність задля інтересів держави позбутися власного життя без належної правової процедури, не говорячи про незалежність від наявності вини. Звісно, в жодній демократичній країні не буде записано в Конституції чи іншому нормативному акті твердження про те, що життя військового перестає бути його власністю, належить державі (всьому прогресивному людству, народу, світлим ідеалам, будь-кому, окрім самого носія цього життя). Однак у реальності військовий самою своєю професією має бути готовий без вагань віддати своє життя заради досягнення державних інтересів. Більше того – внутрішні нормативні акти самої військової служби майже прямо вказують, що військовий не має права навіть розмірковувати, чи варте його життя досягненню тої чи іншої мети – він з самого початку бере на себе зобов'язання без зволікань виконувати накази, навіть коли їх виконання вимагатиме загибелі.

Військовий має право на відповідну компенсацію за самопожертву. Тому певні соціальні пільги, встановлені для військовослужбовців усіх видів, є не благодійністю з боку демократично-правового, соціального суспільства, а компенсацією за ті обмеження, які держава накладає на реалізацію загальних прав людини громадянина, котрий добровільно служить цій державі і народу зі зброєю в руках.

Саме тому в статті 17 Конституції України: чітко визначено: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Оборона України, захист її суверенітету територіальної цілісності і недоторканності покладається на Збройні Сили України. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей» [24].

В Україні проблема становища військових загострилася після розпаду Радянського Союзу, коли на її території залишилася значний воєнний потенціал, непосильний для утримання молодою державою, яка і без того переживала руйнівну економічну кризу. Нині в нашій державі проживає значна кількість відставних офіцерів і прапорщиків радянської армії, багато з яких мають особливі заслуги і нагороди, отримані в період служби в радянській армії. Українська держава взяла на себе зобов'язання забезпечити їх соціальний захист на тих самих засадах, як і службовців власних Збройних Сил.

В перші роки державної незалежності їх соціальне становище було надзвичайно важким, і лише після подолання гіперінфляції та кризового спаду в економіці держава отримала певні можливості для деякого поліпшення матеріального становища військових та цивільних пенсіонерів. Однак і досі зберігається відставання розмірів пенсій значної частки ветеранів військової служби від вартості життя, невиправдані відмінності між рівнями пенсійного забезпечення у однакових за заслугами осіб, які закінчили службу в різні періоди. З великими недоліками вирішуються питання, пов'язані із забезпеченням військових житлом, санаторно-курортним лікуванням і оздоровленням, іншими соціальними послугами.

У всі часи в усіх країнах світу, в тому числі не лише демократичних, але й автократично-тоталітарних, військовослужбовці користуються певними пільгами в сфері соціального забезпечення. Вище неодноразово вказувалося, що історично ці пільги почали застосовуватися задовго до того, як саме поняття

соціального захисту з боку держави стало поширюватися на широкі верстви населення.

Одним з перших законодавчих актів незалежної України став Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [62].

В жовтні 1993 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», який забезпечив створення належних умов життєзабезпечення для цієї категорії населення, сприяв формуванню в суспільстві шанобливого ставлення до них. Законом визначено пільги учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них, пільги інвалідам війни, учасникам війни, також пільги для осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною [63].

Прийнято ряд інших Законів України: «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та деяких інших осіб» [60], «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист» та ін.

Вирішальний внесок у справу соціальної захищеності військовослужбовців вносить Президент України як Верховний Головнокомандувач її Збройних Сил. Так, лише в останні роки видано ряд Указів Президента України, спрямованих на посилення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей.

В системі соціального захисту військовослужбовців з перших років незалежності послідовно реалізуються притаманна правовій державі ієрархічна система правових норм – від Конституції України, через міжнародні угоди і меморандуми, через закони до нормативних актів центральних органів виконавчої влади, міністерств і відомств, владних органів місцевого самоврядування. З самого початку на законодавчому рівні існує чіткий поділ громадян принаймні за двома ознаками – ті, яким надаються соціальні гарантії в плані виконання конституційного встановленої ознаки «соціальна держава», і такі, встановлення яких не пов'язане з рівнем досягнутого соціального статусу

всієї держави. Звідси випливає певна передчасність реалізації пропозицій щодо об'єднання усіх видів соціальної діяльності держави у єдиному «Соціальному кодексі», хоч і є доцільність у наданні соціальному праву статусу окремої його галузі.

В березні 1998 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів внутрішніх справ та членів їх сімей», який чітко регламентує статус ветеранів військової служби і органів внутрішніх справ, визначає основні засади державної політики щодо їх соціального захисту. Законом врегульовано коло питань щодо осіб, перед якими держава має зобов'язання незалежно від досягнутого стану демократичних перетворень.

Важливим кроком у встановленні соціальних гарантій в Україні стало прийняття 5 жовтня 2000 року Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». Прийнятий Закон знаходиться в правовому полі конституційного визначення ролі і місця соціальних гарантій в Україні, а також наповнює і розвиває положення фінансово-правового регулювання. В цьому Законі вперше дано визначення соціальним гарантіям «як встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму» [53, с. 174].

Таким чином, за роки незалежності в Україні закладено ґрунтовні фінансово-правові підвалини системи соціальних гарантій для різних категорій населення. Ця система вже має чітко виражену ієрархічну структуру – починаючи з Конституції України, провадиться надалі у Законах України і набуває завершення у підзаконних актах виконавчої влади.

При цьому українська система розрізняє два види соціального забезпечення громадян:

– суб'єктів, котрі за характером і змістом своєї діяльності забезпечують військову та оборонну дієздатність держави і перед ким остання має безумовні фінансові та інші зобов'язання;

– суб'єктів та учасників правових відносин, хто не має можливості самостійно забезпечити собі належні матеріальні умови і потребує фінансової допомоги з боку держави.

Проведене дослідження показує, якою важливою проблемою є встановлення об'єктивної висхідної бази, від якої мають вираховуватися передбачені Конституцією України та Бюджетним Кодексом соціальні пільги різного роду, передусім – передбачені як компенсація втрати здоров'я і працездатності громадянами, які набули цієї втрати внаслідок служіння Батьківщині. Досі такою висхідною основою фактично служать розмір мінімальної пенсії за віком, а також поняття «прожиткового мінімуму», які не пов'язані з реальними трудовими зусиллями особи та соціальним статусом особи, а виходять з бюджетних можливостей держави.

Все це зумовлює гостру потребу проаналізувати державні механізми, які покликані впорядкувати, або хоча б відчутно послабити, існуючі на сьогодні проблеми вдосконалення законодавства щодо забезпечення соціальних прав військових в Україні.

Однак соціальні зобов'язання держави далеко не у всіх випадках є благодійністю – перед деякими категоріями громадян держава має фінансові та інші зобов'язання, які має виконувати незалежно від наявності фінансових ресурсів, в усякому разі, у разі обмеженості останніх скорочувати інші витрати, але не свої зобов'язання. В науковій літературі є публікації, в яких фахівці здійснюють пошук більш об'єктивних критеріїв, зокрема, прагнуть пов'язати розмір соціальних пільг не з обсягами фінансових ресурсів держави, а з наявністю певних прав у їх отримувачів. Зрозуміло, що повністю відірвати обсяги державної допомоги будь-яким категоріям громадян від наявності грошових коштів для цієї допомоги неможливо – держава не має права надавати ніяких гарантій, коли неспроможна їх забезпечити.

Коли соціальна держава бере на себе зобов'язання по забезпеченню задоволення матеріальних потреб певних категорій населення, вона має керуватися, зрозуміло, не запитами і примхами цих громадян, а наперед заданими мірами споживання тих чи інших благ. Саме собою зрозуміло, що як перелік цих благ, так і їх обсяг залежать від обсягу ресурсів, які має держава для виконання цих зобов'язань, враховувати національні особливості у споживанні тих чи інших благ, спиратися на досягнутий в даному суспільстві рівень та структуру споживання і одночасно враховувати рекомендації науки щодо раціональності цих обсягів та структури. Держава у своїх діях з соціальної підтримки має керуватися певними соціальними нормативами.

В широкому значенні цього поняття соціальний норматив є характеристикою рівня споживання або доходів, що є орієнтиром для визначення в процесі формування соціальної політики певних показників, що є бажаними для досягнення, або ж обов'язковими для дотримання гарантіями, встановленими законодавчими та нормативними актами, а також (в певних випадках) нормами локального права, що формуються в процесі договірних відносин сторонами соціального партнерства [70, с. 55].

Власне, з цього трактування виходять визначення Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». Як вказується в цьому Законі, “державні соціальні стандарти – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій; соціальні норми і нормативи – показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами”.

В Україні базовим державним соціальним стандартом на сьогодні на практиці є лише один – прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

Сам по собі рівень прожиткового мінімуму в нашій державі досить мізерний. Можливо, українську державу необхідно розуміти – у справі благодійності вона може виходити лише з наявних ресурсів. Але неприпустимо, коли держава пропонує обмежитися злиденністю тим громадянам, які відзначаються відмінним здоров'ям і життєвою активністю, але на все трудове життя чи принаймні на основну його частину добровільно погоджуються ризикувати життям і обмежити свої права на самостійний заробіток, щоби наостанок бідувати за такими «нормами».

Міжнародна практика виходить з дещо інших засад. Як правило, використовується два поняття – «прожитковий мінімум» і «соціальний мінімум». Прожитковий мінімум визначається як рівень споживання, достатній для виживання та збереження здоров'я окремої людини та сім'ї.

Соціальний мінімум визначається з так званого «бюджету помірною достатку». Він вважається специфічним соціально-психологічним стандартом, що відповідає уявленням більшої частини населення про соціально припустимий рівень споживання і кореспондується з модальним рівнем доходу. Розміри прожиткового та соціального мінімуму досить суттєво відрізняються (в середньому в 1,5 – 2 рази, причому різниця зростає із зростанням загального добробуту суспільства).

Світовий досвід свідчить, що у розвинених державах важко провести прямий взаємозв'язок між визначеним на підставі нормативів споживання та статистичних залежностей соціальним стандартом та фактично встановленим рівнем прав і гарантій.

Встановлення певної мінімальної межі означає, що опускатися нижче цієї «планки» не дозволяється ні за яких обставин, але ніяким чином не вимагає в усіх випадках на неї спиратися в обов'язковому порядку. Неприпустимо, коли в законодавстві будь-якої держави нехтуються соціальні гарантії, встановлені найбільш заслуженим громадянам, які із зброєю в руках захищали Вітчизну і втратили при цьому здоров'я та працездатність. А в українському законодавстві таке становище – не рідкість. Мало того, що Конституція України ніде не

вказує, що ця категорія громадян має забезпечуватися саме за мінімальними нормами – вона застерігає від поділу їх на «кращих» та «гірших», як це відбувається на практиці.

Бюджетом визначено, що пенсії військовослужбовцям виплачуються органами Пенсійного фонду України. Виплата ж пенсій, в тому числі призначених до введення в дію проекту Закону, військовослужбовцям здійснюється органами Пенсійного фонду за місцем фактичного проживання пенсіонера або за їх бажанням через установи банків, з якими Пенсійним фондом України укладено відповідні договори, на підставі документів та у порядку, визначених Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [60].

Однак, згідно з частиною 2 статті 10 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» пенсійне забезпечення осіб офіцерського складу, прапорщиків і мічманів, військовослужбовців надстрокової служби та військової служби за контрактом, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом та членів їх сімей, здійснюється Міністерством оборони України.

Слід також зауважити, що Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» визначає умови, норми і порядок пенсійного забезпечення громадян України із числа осіб, які перебували на військовій службі, службі в органах внутрішніх справ, державній пожежній охороні, органах і підрозділах цивільного захисту, податковій міліції чи Державній кримінально-виконавчій службі України, деяких інших осіб, які мають право на пенсію за цим Законом.

З огляду на пропоновані зміни, можна зробити висновок, що фактично йдеться про проведення пенсійної реформи для військових. Цей крок потребує попереднього проведення значної роботи щодо розробки нормативної бази, підготовки умов, приміщень, кваліфікованих кадрів, копіювання значної маси документів для Пенсійного фонду України, необхідних для проведення відповідних нарахувань (перерахувань) пенсій для цієї категорії осіб. На

сьогодні нарахуванням (перерахуванням) пенсій для них займаються відповідні підрозділи Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ тощо. Крім того, цей крок потребуватиме також проведення реорганізації всіх перелічених вище органів, зміну штатів, зміну умов фінансування витрат щодо виконання цієї роботи тощо.

Незадовільне виконання вимог Конституції України, чинних законів стосовно соціального і правового захисту військовослужбовців, ветеранів і пенсіонерів Збройних Сил України посилює соціальну напругу у військовому і ветеранському середовищі, негативно позначається на рівні боєздатності і боєготовності військ, обороноздатності і безпеки держави.

Верховна Рада України тричі приймала у новій редакції Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», яким передбачалося вирішення найбільш гострих проблем пенсійного забезпечення військовослужбовців, однак кожного разу Президент України повертав його для повторного розгляду парламентом. Подолати президентське вето парламент не спромігся, а потім цей Закон Верховною Радою України був взагалі скасований [62].

Законом України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» було вперше передбачено виділення окремим рядком близько 219 млн. гривень на усунення диспропорції у пенсійному забезпеченні військовослужбовців (але ж для вирішення цієї проблеми, за розрахунками Мінфіну України, потрібно не менше 1,3 млрд. гривень). Водночас важливо зауважити, що в основі бюджету повинні бути не соціальні мінімуми, як це є сьогодні, а визначені соціальні стандарти для кожної категорії населення.

Лише наприкінці 2004 року, і то, скоріш за все, у зв'язку з боротьбою за голоси виборців у президентській виборчій кампанії, було прийнято на державному рівні рішення про ліквідацію незаконної диференціації у виплатах пенсій військовослужбовцям, але й це рішення було незавершеним – процес розтягнуто на всі наступні роки, і значна кількість ветеранів залишилися несправедливо скривдженими. Вони знову мають очікувати задоволення свої

справедливих умов у наступному році, або ж звертатися до судів, тяганина в яких поглине всі заощадження з непевним результатом.

Однак найбільшим недоліком у системі соціального захисту військових є сама концептуальна основа, з якої фактично виходить держава – опора не на ідею забезпечення достойного рівня життя, а на прожитковий мінімум, тобто ототожнення військовослужбовців з усіма тими, що нібито отримують «благодійну допомогу», а не компенсацію від держави за добровільне обмеження своїх інтересів заради інтересів всього суспільства.

Не можна сказати, що в законодавчій владі про це не здогадуються – про це свідчить, зокрема, черговий законопроект, націлений фінансово захистити відповідні категорії військовослужбовців та інших осіб.

На практиці в усіх конкретних випадках прийняття відповідних законів спостерігається опора таки на мінімальні стандарти. Наприклад, згідно п. 27 ст. 13 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» інвалідам війни пенсія або щомісячне довічне грошове утримання, що виплачується замість пенсії, підвищується: інвалідам 2 групи – у розмірі 350% мінімальної пенсії за віком [63].

Подібне підвищення є не благодійністю держави, а компенсацією втрати працездатності, яка для громадян, котрі мають професійні захворювання (а інвалідність для військових і є результатом таких захворювань). Тому воно мало б залежати не від мінімальної пенсії, а від розміру заробітку особи, яка має право на таку надбавку.

Необхідно також зважити і на те, що згідно ст. 2 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» права та пільги для ветеранів війни і членів їх сімей, встановлені раніше законодавством України, не можуть бути скасовані без їх рівноцінної заміни, а нормативні акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які обмежують права і пільги ветеранів війни, передбачені цим Законом, є недійсними.

У Рішенні Конституційного Суду України вказано, що згідно з Конституцією України захист Вітчизни, незалежності та територіальної

цілісності України є обов'язком громадян України. Конституційний суд України дійшов висновку, що на осіб, які за Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» належать до ветеранів війни, повинні поширюватись гарантії державного соціального захисту відповідно до ч. 5 ст. 17 Конституції України [24].

Правова позиція Конституційного Суду України у питанні щодо обмеження пільг, компенсацій та гарантій військовослужбовців та працівників правоохоронних органів полягає в тому, що комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення їх соціального захисту та їхніх сімей, зумовлений не втратою працездатності, безробіттям або відсутністю достатніх засобів для існування (ст. 46 Конституції України), а особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, у тому числі права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі та своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий мінімум. Тобто, мова йде не про благодійність з боку держави, а про її обов'язок перед громадянами, які присвятили своє життя захисту Батьківщини.

Здійснення таких заходів не залежить від розміру їх доходів чи можливостей фінансування із бюджету, а має безумовний характер. Ця норма не може бути скасована ніяким Законом, включаючи і Закон України «Про державний бюджет».

Незважаючи на беззаперечну однозначність цих конституційних положень, дії виконавчої гілки влади та бюджетна політика призвели до того, що стало можливим фактичне призупинення дії передбачених Законами України пільг для військовослужбовців, що є порушенням гарантованого державою права на їх соціальний захист та членів їхніх сімей.

Опора на соціальний мінімум, «благодійницький» підхід при визначенні розмірів мінімальної пенсії за віком для визначення доплат ветеранам та інвалідам війни є прямим порушенням законодавства, принципів соціального захисту, закладених нормами Конституції України.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВИХ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ В УКРАЇНІ

3.1. Перспективні напрями удосконалення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей

Стан законодавства України у цій сфері створює численні проблеми для військовослужбовців і, зрештою, загрожує виконанню Збройними Силами їх конституційного обов'язку – захисту суверенітету і територіальної цілісності держави.

Серед проблем, які існують сьогодні у сфері соціальної захищеності військовослужбовців та їх сімей – проблеми низького рівня пенсійного забезпечення, забезпечення військовослужбовців житлом, реабілітація військовослужбовців-інвалідів та ін.

Проблема забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців є однією із найскладніших соціальних проблем України, яка протягом останніх років постійно загострюється, про що свідчать аналітичні дані з питання забезпечення житлом військовослужбовців та їх сімей: на початок 2021 року на квартирному обліку в гарнізонах Збройних Сил України перебувало 45528 сімей військовослужбовців, за 9 місяців цього ж року отримано всього 1641 квартиру; на квартирному обліку Державної прикордонної служби України на 1 січня 2021 року перебувало 7350 осіб, а на 1 жовтня ця черга, внаслідок постановки на квартирний облік військовослужбовців та ротації кадрів, збільшилась до 7630 сімей, за 9 місяців поточного року цим відомством одержано всього 249 квартир; у Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи на квартирному обліку на початок року перебувало 3715 сімей, а отримано всього 89 квартир та два житлові будинки; на початок 2021 року на квартирному обліку Державного департаменту

України з питань виконання покарань перебувало 1244 сім'ї, стільки ж перебуває і на сьогодні; Службою безпеки України за 9 місяців поточного року забезпечено житлом 176 сімей військовослужбовців при планових показниках у 517 квартир; Управлінням державної охорони України отримано лише 33 квартири, хоча на квартирному обліку на 1 жовтня 2021 року перебувало 732 сім'ї співробітників [46].

Крім вищезазначених обставин, чинниками, які погіршують стан соціального забезпечення є постійне зростаюче обмеження фінансових витрат на соціальний захист військовослужбовців та їх сімей з Державного бюджету України, або непередбачення видатків на фінансування певних соціальних програм взагалі (табл. 3.1) [46].

Таблиця 3.1

**Динаміка показників обсягів річних видатків на соціальний захист
ветеранів війни в Україні впродовж 2015-2021 роки**

| Роки | Видатки на соціальний захист ветеранів війни, млн. грн. | У % до загальної суми зведеного бюджету | У % до ВВП |
|------|---|---|------------|
| 2015 | 1624,5 | 0,42 | 0,10 |
| 2016 | 2644,7 | 0,47 | 0,13 |
| 2017 | 3086,6 | 0,48 | 0,13 |
| 2018 | 3428,3 | 0,45 | 0,12 |
| 2019 | 4108,3 | 0,45 | 0,12 |
| 2020 | 82367,0 | 8,37 | 2,07 |
| 2021 | 90148,6 | 7,94 | 2,08 |

Все це зумовлює необхідність прийняття невідкладних заходів щодо покращення як законодавства України, так і його практичного втілення в галузі соціального захисту військовослужбовців та їх сімей.

Перспективним може вважатися надання військовослужбовцям саме житлових позик (безвідсоткова позика для житлового будівництва або придбання квартири чи індивідуального житлового будинку), а не кредитів.

Сьогодні, на жаль, не існує правових, організаційних та економічних умов надання житлових позик для житлового будівництва або придбання квартири чи індивідуального житлового будинку для військовослужбовців. Для

формування ресурсів з надання житлових позик для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків пропонується використовувати кошти Державного бюджету України та інших джерел.

Йдеться про створення системи спеціалізованих установ – служб надання житлових позик, які підконтрольні Наглядовій раді, яка формується з представників Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, інших органів державної влади та громадських організацій.

Для впровадження даної системи надання житлових позик необхідно протягом 5 років щорічно передбачати у Державному бюджеті 3,9 млрд. грн. для надання житлових позик, які впродовж 20 років будуть повернені позичальниками.

Позитивними моментами даного підходу є намагання вирішити доволі складну проблему забезпечення житлом військовослужбовців та їх сімей шляхом надання військовослужбовцям безвідсоткових позик для придбання житла, однак на практиці це майже неможливо.

Ще одним аспектом проблеми соціального захисту військовослужбовців є будівництво житла для військовослужбовців та їх сімей. Для вирішення цієї проблеми доцільним є внесення відповідних змін до Законів України «Про Збройні Сили України», «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» стосовно вилучення з функцій Збройних Сил України будівництва житла для військовослужбовців. Пропонується передати функції по будівництву житла для військовослужбовців підприємствам, які не входять до складу Збройних Сил України.

З внесенням даних змін до чинних нормативних актів не буде перешкод для існування або створення нових підприємств будівельної індустрії у Збройних Силах України, однак будуть існувати перепони для виконання ними робіт з будівництва житла для військовослужбовців та їх сімей [26, с. 28].

Пільги, гарантії та компенсації, які необхідно передбачити для військових в законодавстві, повинні встановлюватися для:

1) військовослужбовців та членів їх сімей;

2) громадян, звільнених з військової служби зі Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та членів їх сімей;

3) громадян, звільнених з військової служби зі Збройних Сил колишнього СРСР, прикордонних, внутрішніх військ, військ цивільної оборони, органів і військ державної безпеки, інших військових формувань та членам їх сімей;

Конституційні та соціальні гарантії, соціальний захист військовослужбовців, містять у собі: право військовослужбовців брати участь у всеукраїнському і місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади і місцевого самоврядування; право створювати та брати участь в громадських об'єднаннях, організаціях, діяльність яких не суперечить Конституції України та чинному законодавству; право на свободу слова, висловлення своїх думок та переконань, доступ до отримання і поширення інформації, нерозголошення державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом відповідно до чинного законодавства.

Військовослужбовці (крім військовослужбовців строкової служби), не могли б бути звільнені з військової служби до набуття права на пенсію за вислугу років, крім випадків, коли їхня служба припинялася за закінченням строку контракту або у зв'язку із систематичним невиконанням умов контракту, за власним бажанням, у зв'язку із станом здоров'я, за службовою невідповідністю, через сімейні обставини або з інших поважних причин, у зв'язку із скороченням штатів, а також у зв'язку з обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили.

За військовослужбовцями строкової служби, які до призову працювали на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форм власності і господарювання, при звільненні з військової служби зберігалось право на працевлаштування їх в тримісячний строк на те ж підприємство, в установу чи

організацію або їх правонаступників на посаду, не нижчу за ту, яку вони займали до призову на військову службу.

За військовозобов'язаними, які призвані на збори або залучені до командирських занять, зберігається за час зборів (командирських занять), враховуючи і час перебування в дорозі до військової частини та назад, займана посада (робота) і виплачується їм за місцем роботи середня заробітна плата. Ці особи не підлягають звільненню з роботи з дня отримання повістки про призов до повернення зі зборів (командирських занять), крім випадків повної ліквідації підприємства, установи чи організації.

Пенсіонери з числа військовослужбовців, які визнані інвалідами I та II груп внаслідок поранення, контузії, каліцтва чи захворювання, що мали місце в період проходження військової служби, забезпечувалися безплатними путівками на санаторно-курортне лікування незалежно від виду пенсії, яку вони отримували.

Військовослужбовці-жінки повинні мати право користуватися всіма пільгами, передбаченими законодавчими актами України з питань соціального захисту жінок, охорони материнства і дитинства. Ці пільги мають поширюватися на батьків з числа військовослужбовців, які виховують дітей без матері (у разі її смерті, позбавлення батьківських прав, на час перебування у лікувальному закладі та в інших випадках відсутності материнського піклування про дітей) [10, с. 441].

Соціальною та професійною адаптацією пропонується забезпечити також членам сімей військовослужбовців у закритих та відокремлених військових містечках. Адаптація зазначеної категорії осіб проводилася б спеціально створеним державним органом за рахунок коштів державного бюджету.

Військовослужбовцям при звільненні з військової служби за віком, станом здоров'я чи у зв'язку із скороченням штатів, а також у зв'язку із систематичним невиконанням умов контракту командуванням передбачена виплата одноразової грошової допомоги при вислuzі років військової служби:

- 1) менше 10 років – у розмірі 4 окладів грошового забезпечення;

- 2) від 10 до 15 років – у розмірі 8 окладів грошового забезпечення;
- 3) від 15 до 20 років – у розмірі 12 окладів грошового забезпечення;
- 4) від 20 до 25 років – у розмірі 16 окладів грошового забезпечення;
- 5) 25 років і більше – у розмірі 20 окладів грошового забезпечення.

Військовослужбовцям, які проходили військову службу за контрактом, а також тим, що перебували на кадровій військовій службі, мають вислугу військової служби від 15 до 20 років, звільнені з військової служби за віком, станом здоров'я чи у зв'язку із скороченням штатів, без права на пенсію, протягом п'яти років повинна бути передбачена виплата щомісячної соціальної грошової допомоги у розмірі:

- 1) при вислузі військової служби 15 років – 40 відсотків суми окладу грошового забезпечення;
- 2) за кожний рік понад 15 років – 3 відсотки суми окладу грошового забезпечення.

За підрахунками, для забезпечення запропонованих соціальних гарантій потребуватиме додаткових бюджетних витрат у розмірі 2 млрд. грн. Крім того, більшість з цих рекомендацій були визнані Кабміном «соціально не виправданими».

Зміни до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» могли б підсилити правові, соціальні гарантії, які у свій час були втрачені військовослужбовцями. Йдеться також про соціальні гарантії прав членів сімей військовиків та пільги, що надаються державою. Зроблені доповнення щодо гарантій окремих умов, пов'язаних з проходженням служби військовослужбовцями, права військовиків на охорону здоров'я та медичну допомогу, на освіту, порядку надання відпусток тощо.

Пропонується також, щоб на членів сімей військовослужбовців, які загинули при виконанні завдань в умовах воєнного або надзвичайного стану, поширюються пільги, гарантії та компенсації, що діють стосовно членів сімей військовослужбовців, загиблих під час Другої світової війни, а також в інших державах, на території яких велися бойові дії.

Поряд з цим потрібно передбачити обмеження прав військовослужбовців у службовій діяльності, їхню відповідальність за вчинення правопорушень, а також право військової людини на оскарження неправомірних дій та отримання правової допомоги.

Доцільно повернути право одержання військовослужбовцями продовольчих пайків або за їх бажанням грошової компенсації замість них та замість речового майна, а також забезпечення військовим та членам їх сімей безоплатного проїзду у відпустку.

Для вирішення соціальних проблем військовослужбовців необхідно виконати комплекс наступних заходів:

- приведення законів України до вимог положень Конституції України у частині забезпечення гарантій наданих державою відповідним категоріям громадян;
- удосконалення регулювання суспільних правовідносин у соціальній сфері та зняття соціальної напруги в середовищі відповідної категорії громадян;
- надання військовим реальної можливості щодо судового захисту своїх прав.

Пропонується внести відповідні зміни до Закону України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною», а саме надати соціальні гарантії та пенсійне забезпечення непрацездатним членам сімей, військовослужбовці яких загинули під час виконання службових обов'язків чи при участі у бойових діях у вказаних випадках, які були посмертно нагороджені державними нагородами; передбачити підвищення розмірів пенсій у разі втрати годувальника: членам сімей, а також дружинам (чоловікам) померлих інвалідів війни, які не одружилися вдруге – замість 150% мінімальної пенсії за віком 500%; дружинам (чоловікам) померлих учасників війни і бойових дій, партизанів і підпільників, визнаних за життя інвалідами від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин, які не одружилися вдруге, батькам, а також дружинам, які не одружилися вдруге, військовослужбовців, осіб, які загинули, померли або пропали безвісти в період проходження служби, – замість на 50 процентів

мінімальної пенсії за віком на 400%; членам сімей загиблих (померлих) військовослужбовців, осіб, які самі є учасниками бойових дій, – замість на 150 процентів 500%; учасниками війни, нагородженими орденами і медалями бездоганну військову службу – замість на 75 процентів на 425%; іншими учасниками війни, – замість на 50 процентів мінімальної пенсії за віком на 400%.

При перерахунку раніше призначених пенсій до складу грошового забезпечення, з якого обчислюється пенсія, бажано включати відповідні оклади за посадою, військовим (спеціальним) званням, процентна надбавка за вислугу років, щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії в розмірах, встановлених законодавством, а виплати здійснюються в розмірі 50 відсотків від перерахованої пенсії.

Необхідно передбачити додаткові гарантії членам сімей військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти під час проходження служби.

В першу чергу, це стосується санаторно-курортного лікування та відпочинку в санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах і на туристських базах Міністерства оборони України, Служби національної безпеки України, Прикордонних військ тощо. Батьки військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти під час проходження служби, звільняються від сплати прибуткового податку з усіх одержаних ними доходів. Підприємства, на котрих не менше 60% від середньосписочної чисельності працюючих складають батьки військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти під час проходження служби, звільняються від сплати податку на прибуток.

Головною метою даних пропозицій є відновлення соціального і правового захисту та поліпшення матеріального забезпечення сімей військовослужбовців, які загинули при виконанні службових обов'язків, шляхом призначення доплати до пенсії з метою пом'якшення наслідків втрати годувальника.

Пропонується збільшення соціальних виплат в розмірі 50 відсотків прожиткового мінімуму:

– дружинам (чоловікам) померлих учасників війни і бойових дій, партизанів і підпільників, визнаних за життя інвалідами від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин, які не одружилися вдруге, батькам, а також дружинам, які не одружилися вдруге, військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію і які загинули, померли або пропали безвісти в період проходження служби, – на 50 відсотків мінімальної пенсії за віком;

– членам сімей загиблих (померлих) військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію (пенсіонерів), які самі є учасниками бойових дій, – на 150 відсотків;

– учасниками війни, нагородженими орденами і медалями – на 75 відсотків; іншими учасниками війни, – на 50 відсотків мінімальної пенсії за віком.

Не дивлячись на численні пропозиції прийняти нові норми щодо соціального захисту військовослужбовців в Україні, загальною їх проблемою залишається забезпечення державними бюджетними коштами цих заходів в сфері соціального захисту військовослужбовців та їх сімей.

Отже, незважаючи на неодноразові спроби урядовців та парламентаріїв створити дієвий механізм соціального захисту військовослужбовців та їх сімей, які б відповідали конституційним нормам, втілення будь-яких законодавчих новацій зустрічає перепони, пов'язані, насамперед, з соціально-економічними чинниками.

3.2. Механізми вирішення проблем забезпечення військовослужбовців житлом

Україна сьогодні намагається вирішити одну з показових проблем – забезпечити житлом військовослужбовців. Ця проблема створювалася

десятиліттями та для остаточного вирішення потребує не менше часу. Звичайно, коріння питання браку житла для військовослужбовців комплексне – воно увібрало в себе як загальну суспільно-політичну ситуацію в країні, так і внутрішні специфічні армійські чинники.

Витоки реформування військових сил України в дусі нових реалій відносяться до перших років незалежності. На жаль, як і в багатьох тогочасних починаннях, можемо спостерігати сліди злочинного поспіху, недбальства та тотальної руйнації наробків заради примарних і нездійснених перспектив.

Нині фінансове забезпечення військовослужбовців нашої країни перебуває в площині численних проблем, які особливо яскраво та кричуще виявляються в житловій політиці. Хоча є й незаперечним фактом, що держава постійно декларує пошук найбільш оптимальних шляхів вирішення житлової проблеми забезпечення військовослужбовців житлом. Так, спеціальним Указом Президента України затверджено положення «Про інвестування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил України», яким визначено фінансові джерела для вирішення даної україн гострої проблеми.

Інша річ, що офіційні документи перетворюються на декларації, оскільки, як правило розходяться з дійсністю або пропоновані шляхи не тільки не вирішують питання, але й подекуди загострюють його й уповільнюють темпи надання квартир військовим і їхнім родинам. Парадоксально, але деякі нові шляхи вирішення проблем і законодавчі акти закріплюють регрес у якості та змістовому наповненні житлової політики навіть ветеранам війни. Причина традиційна – реальні бюджетні ресурси держави не дають змоги забезпечити соціальний захист ветеранів війни в передбачених законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» обсягах [63].

Правова база забезпечення військових житлом сьогодні носить численні ознаки радянського минулого та недоречності сирих законодавчих актів часів становлення незалежної української держави. Змінюється й соціальна структура – Україна стає все більш полярною, все більше відмінностей в якості та забезпеченні постають між різними регіонами. Концентрація фінансових

потоків у столиці та деяких курортних і промислових регіонах робить практично неможливим отримання військовослужбовцями житла в «елітних» територіальних межах.

Житлові проблеми в Україні необхідно вирішувати комплексно, враховуючі усі правові, соціальні та економічні аспекти. Також найбільш прийнятною уявляється модель, коли житло під час проходження служби військовим надається в службовому форматі, а при звільненні зі служби забезпечується адекватна ринковим умовам грошова сума для придбання квартири чи будівництва власного будинку. Це відповідає не лише інтересам військовослужбовців, але є повністю адекватним конституційному статусові України як соціальної і водночас демократичної, правової держави.

Однак реалізація подібної моделі ще тільки генерує певні законодавчі та урядові ініціативи, не здійснюючи суттєвого впливу на заплутаний клубок житлової проблеми армії.

Можемо на конкретних прикладах показати, як вирішується (тобто – не вирішується) житлова проблема в Україні. Досить того, що на сьогодні відсутні єдині нормативи постановки на житловий облік. Відповідно до Конституції України «Громадянам, що потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безплатно, або за доступну для них плату відповідно до закону». Це конституційне право фактично не виконується. Відповідно до Житлового кодексу України, житло надається громадянам, які забезпечені житловою площею нижче за встановлений рівень.

Варто нагадати, що закони в Україні приймаються лише Верховною Радою, а не Кабінетом Міністрів, тому мінімальний рівень забезпеченості житловою площею повинен бути визначений законом, як це зроблено по відношенню до мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії за віком, прожиткового мінімуму тощо. Бо інакше на місцях існують різні нормативи житлової площі, що, наприклад, може дати право стати на чергу в одному місці і зовсім не потрапити до неї в іншому [2, с. 5].

Ще в більшу проблему потрапляють звільнені з лав армії військовослужбовці, оскільки на житловий облік, згідно з законодавством, не беруться працездатні особи, які не займаються суспільно корисною працею. Тобто вони легко можуть поповнити армію бомжів, хоча за суспільною логікою сучасного європейського мислення України саме безробітні та звільнені за різних причин у запас мають право на державне житло.

Подібна несправедливість суперечить Основному закону нашої країни, за яким громадяни мають рівне право на житло, ніхто не має права отримати привілеї, як і обмеження, стосовно місця проживання. Тому це положення справедливо підлягає скасуванню. Норма ж площі проживання закладена в Законі «Про приватизацію державного житлового фонду». В ньому єдиною нормою санітарної (мінімальної) визначено 21 кв. м. загальної площі на наймача та додатково 10 кв.м. на родину. Для громадян України в історичній ретроспекції актуальною була норма в 9 кв. м. на людину (ця норма діяла з 1922 по 1992 рік). Але навіть цей розмір не відповідає сьгоднішнім вимогам для постановки на облік у чергу на отримання житла [16, с. 21].

Конкретна абсурдність норми постановки на житловий облік полягає в тому, що, виходячи з існуючої ситуації, коли мінімальна норма постановки на житловий облік не закріплена на державному рівні, будь-яка обласна адміністрація взагалі її може встановити хоч нульову позначку, і це буде законно, адже заборони на такі дії зараз немає. Це повністю вирішить проблеми з чергою на житло – її просто не буде існувати.

Військовослужбовці стають заручниками економічних негараздів країни – особливо, коли в роки світових економічних криз будівельний ринок переживає справжній колапс. Саме тоді безперспективність отримання житла військовослужбовцями постала особливо чітко. В цей час черга на отримання житла складала в Міноборони 73 тис. осіб.

Гостра ситуація потребувала більш ефективно втілювати в життя Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей» – в країні ширилася кількість

бездомних офіцерів. До цієї категорії тоді відносилося приблизно тридцять тисяч офіцерів та їхніх родин. Тогочасна динаміка бюджетного фінансування будівництва житла для військовослужбовців вказувала за визнанням керівництва армією на те, що цій одній із самих болючих проблем армії не приділяється потрібної уваги. Зокрема, в державному бюджеті на ці цілі передбачено виділити 2,2 млн. грн. Якби так справи і продовжувалися, більшість кадрових офіцерів мало шанс отримати житло через 170 років.

На заваді позитивного розв'язання комплексної задачі забезпечення військовослужбовців житлом стають не скільки недоліки теоретичних викладок, скільки корумпованість та непрозорість процедури розподілу цільових коштів. На всіх рівнях визнається, що процес надання житла гальмується значним рівнем розбазарювання коштів, що надійшли за продаж військового майна та колишніх військових містечок. Часто-густо ті, що десятиліттями розбудовували обороноздатність країни, опиняються викинуті за борт шахраями, які «перерозподіляють» фінанси на власну користь.

Рахункова палата України, вищий орган парламентського фінансового контролю, неодноразово досліджувала питання ефективності державної діяльності в напрямку забезпечення житлом військовослужбовців і кожного разу робила невтішні висновки, однак становище виправляється надто повільно. Фактично передумови порушення законності закладені в самому законодавчому процесі, можливість зловживань зазначеними коштами свідомо закладена Міністерством фінансів України вже на стадії формування проектів Державного бюджету України. Часто гроші використовуються в умовах максимальної безконтрольності з боку Державного казначейства України і відомчого фінансового контролю. Усе це і призводить до того, що намічені плани не виконуються, а кошти використовуються неефективно.

В результаті станом на 1 грудня 2021 р. 45 528 військовослужбовців Збройних Сил України перебувають на квартирному обліку, із них 13 тис. – понад 10 років [17].

Можна сказати, що з прийняттям Закону «Про державні гарантії соціального захисту...» виникла надія протягом трьох років забезпечити житлом майже 17,2 тис. військовослужбовців. Задля вирішення подібної проблеми уряд має виділити щонайменше два мільярди гривень. Кабінетом Міністрів України ще у 1999 р. було затверджено Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців та членів їхніх сімей. З різних причин вона виконувалася не в повному обсязі.

Також відповідною постановою уряду затверджено Порядок кредитування будівництва та придбання житла для військовослужбовців збройних сил та інших військових формувань, згідно з якою військовослужбовці, що перебувають на квартирному обліку за місцем проходження служби, мають право на одержання кредитів для будівництва або придбання житла на строк до 20 років з погашенням за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті. Порядок надання кредиту залежить від вислуги років: для тих, хто прослужив понад 15 років, – 50%, 20 років – 75%, 25 років – 100% кредиту [46].

В комплексному дослідженні житлової проблематики армії сьогодні не останнє місце посідає дотримання пільгового режиму сплати військовослужбовцями за комунальні платежі. Але основною проблемою все ж залишилось саме надання військовослужбовцям житла. Дослідники відзначають, що в цьому питанні сьогодні робляться серйозні фінансові кроки. Однак ці гроші приходять не з «доброї» волі держави – на практиці вони отримуються з «внутрішнього військового ресурсу», тобто продажу майна армії.

Новим джерелом фінансування військового житла могли б стати контракти з інвесторами за схемою: оцінюється земельна ділянка, визначається, скільки й яке житло там будуватимуть. Потім на засадах тендеру визначається відсоток, що надходить на рахунок міністерства оборони. При цьому оцінюється ринкова вартість житла, а не його собівартість. І ось на цю суму військове відомство отримуватиме від інвесторів квартири. На жаль, подібний

механізм залишається далеким від реальності, в основному з причини недостатньої контрольованості та непрозорості розподілу житла.

Врятувати може лише кардинальна зміна самої концепції задоволення житлом військовослужбовців. Необхідно робити акцент на службове житло, що надається людині на час його служби. Прослуживши в армії 10 – 15 років, військовослужбовець уже зможе розраховувати і на власне житло.

По-друге, необхідно, зрештою, здійснити інвентаризацію житлової черги. Часто в ній знаходяться люди, що давним-давно звільнилися з лав армії. Їхні особисті справи лежать там по 15 років, і них ніхто не перевіряє. У черзі також є особи, що вже одержували житло за рахунок Міноборони, а деякі навіть неодноразово. Є випадки отриманні однією особою по п'ять квартир, що порушує всі принципи соціальної справедливості, не говорячи вже про законність. Є люди, що зареєстрували на своїй житловій площі безліч родичів і тепер претендують на площі, що Міноборони їм зовсім не зобов'язане надавати. Попередні перевірки показали, що зайвих у черзі було близько трьохсот чоловік.

Як бачимо, керівництво Міноборони сповнене рішучості у боротьбі з ганебним явищем – відсутністю житла у офіцерів. Доволі правильною є чесна позиція, коли на всіх рівнях визнається необхідність збалансованого підходу до вирішення проблем. Держава поступово уникає гарних, але нереальних зобов'язань. Надання якісного службового житла – єдиний вихід з поточного скрутного становища.

Сьогодні спостерігається певна позитивна динаміка в забезпеченні військових житлом. Якщо говорити про Збройні Сили загалом, то, у порівнянні з минулим роком, кількість зданого житла зросла втричі, а в столиці – на два порядки. Але при цьому, як не парадоксально, житлова черга у Збройних Силах зростає (до них передали Національний координаційний центр з адаптації військовослужбовців запасу та членів їхніх сімей, а разом з ним – чергу безквартирних у декілька десятків тисяч. Плюс – чергова кадрова ротація – щороку на квартирний облік стають молоді офіцери), буде не 45 тисяч

безквартирних, а значно більше. А тому, пам'ятаючи завдання Міністра оборони ліквідувати чергу за п'ять років, визначаємо кількість квартир в 70 тисяч.

Підсумовуючи тему забезпечення військовослужбовців житлом, можемо окреслити основні контури вирішення цього питання. В ринкових умовах немає місця такому поняттю, як «черга». Займаючи штатну посаду, військовослужбовець з моменту прибуття отримує службове житло – інша справа, що його комфортабельність та розміри можуть бути не такими «розкішними», але місце для відпочинку в неслужбовий час має бути гарантованим. По закінченню контрактної служби (зрозуміло, не менш як певної мінімальної вислуги) військовий має отримати кошти на купівлю (побудову) житла у нормативному розмірі і гарантовану державою позику – на доплату до ринкових цін при потребах, вищих за норматив або у випадку недостатності нарахованих за фактичний термін служби сум, призначених на житло [40, с. 9].

Нові методики та шляхи ще тільки починають впроваджуватися, тому про їх ефективність ще рано говорити.

Таким чином, що стосується забезпечення військових житлом, то висновок формулюється зрозумілий – чинна система неспроможна остаточно вирішити житлову проблему військовиків, оскільки практично ігнорує ринкову складову української реальності. Концепція, що передбачає забезпечення нужденних офіцерів житлом через «чергу», в ринкових умовах нездатна на успіх, тому її потрібно негайно відкинути.

Військовослужбовець має право негайно після призначення на посаду отримати службове помешкання (можливо, і без повного набору сучасних вигод), і лише після певного часу перебування на службі – отримати право на власне житло у вигляді певної суми коштів, яка, в свою чергу, пов'язана із терміном служби, а також – і з умовами її протікання. За такого підходу ветеран може купувати житло там, де забажає – однак держава не бере на себе зобов'язання гарантовано надати це житло в столиці чи курортній зоні.

3.3. Розробка та реалізація програм соціальної адаптації, реабілітації та реінтеграції військовослужбовців-учасників бойових дій

Не менш гостро, ніж отримання житла, військовослужбовців хвилює проблема соціальної адаптації – отримання цивільної професії, працевлаштування.

Після набуття незалежності Україною армія невпинно скорочувалася. Звісно, скорочення відбувається різними темпами та дуже болісно сприймається як суспільством, так і самими військовослужбовцями.

Сьогодні парадоксальні факти характеризують Збройні Сили України. Серед парадоксів опинилася як наявна численність військ, так і їхнє фінансування, що значно відстає від реальних потреб. Сьогодні Україна за чисельністю Збройних Сил займає 13-і місце у світі, а за величиною оборонного бюджету – 126-е. Це парадокс перший. При зростанні бюджету Міністерства оборони за всі роки незалежності, в нас найбільш бідний військовослужбовець у порівнянні з нашими сусідами. В Україні 2,6 тисячі доларів США витрат на одного військовослужбовця на рік, у Румунії – 8,46 тис., у Польщі – 27,9 тис., в Угорщині – 34,6 тис., у Франції – 91 тисяча доларів США на рік [31].

Проблеми соціальної адаптації військовослужбовців, пов'язані з реформуванням збройних сил широко обговорювалися в Україні, починаючи з 1993 року. Проте, фінансування Програм здійснювалося переважно за рахунок іноземних фондів і іноземних держав. Навіть державних програм соціальної адаптації військовослужбовців не до достатнього їх фінансового забезпечення.

Україна доволі інтенсивно включилася в процес адаптації військовослужбовців, проте основний тягар досі, як це не дивно, взяли на себе іноземні організації. Держава спромоглася лише на створення не скільки сприятливої, скільки прийнятної правової основи для реалізації закордонних проектів.

Серед основних проблем забезпечення гарантій соціального захисту військовослужбовців, звільнених в запас або відставку, виділялися наступні:

1. Забезпечення житлом.
2. Пенсійне забезпечення військовослужбовців, які до моменту вимушеного звільнення не мають повної вислуги років.
3. Працевлаштування військовослужбовців, звільнених в запас.
4. Конверсія військових баз і адаптація їх мешканців до умов мешкання в цивільному суспільстві з ринковою економікою.

Всі перераховані проблеми в різних пострадянських країнах по-різному, однаково неефективно. Досвід міжнародних програм не узагальнювався і не аналізувався, була відсутня їх координація.

В Україні, починаючи з 2003 року, виконується програма перепідготовки військовослужбовців «Україна-Норвегія», яка є прикладом ефективної співпраці вищих учбових закладів і організацій двох країн.

Перший етап військової реформи (1991–1996 рр.) характеризувався значним скорочення армії, реорганізація структур та створення відповідної системи управління. Скорочення Збройних Сил продовжувалося і протягом другого етапу реформи (1996 – 2000 роки) і становило 127 тис. осіб. Як наслідок, у 2000 р. Збройні Сили України налічували загалом 400 тис. осіб, з них 310 тис. – військовослужбовці. Третій етап (2000 – 2014 роки) пов'язаний з розробкою та поетапною реалізацією програми переходу до професійної контрактної армії. Четвертий етап (починаючи з 2014 р.) в умовах агресії РФ, анексії Криму та окупації окремих районів Донецької і Луганської областей російською армією призвів до започаткування зворотної тенденції – зростання чисельності української армії та підвищення її боєздатності.

Лише на другому етапі почали розроблятися державні нормативно-правові документи, створюватися державні інституції, що визначали поступове приведення Збройних Сил України у відповідність до вимог часу. Ці норми вже не відбивали тільки нездатність молодій державі утримувати військового колоса, а й певною мірою втілювали основні засади європейського вибору.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1996 року за № 1275 з метою організаційного забезпечення реалізації Комплексної програми

соціальної та професійної адаптації колишніх військовослужбовців було створено Національний координаційний центр, який у вересні 2001 року перетворено на Національний координаційний центр адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку та конверсії колишніх військових об'єктів як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. Дослідники відзначають, що нині Національний координаційний центр – практично єдиний серед країн Східної Європи спеціалізований державний орган з питань адаптації колишніх військовослужбовців. Постановою Кабінету міністрів України було утворено на базі координаційного центру Державний департамент адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку та конверсії колишніх військових об'єктів.

Важливо відзначити, що у 2000 році було затверджено Державну програму будівництва та розвитку Збройних Сил України, яка пізніше декілька раз доопрацьовувалася. Метою цієї програми виступало надання військовослужбовцям, звільненим у запас або відставку, крім військовослужбовців строкової служби, допомоги у вирішенні питань щодо професійної орієнтації, перепідготовки та працевлаштування в ринкових умовах [17].

Для надання допомоги військовослужбовцям при звільненні Збройних Сил в Україні більш ніж десяти років діють Програми соціальної адаптації військовослужбовців (ПСАВ).

Метою ПСАВ є сприяння пристосуванню кадрових військовослужбовців до нових соціальних умов життя в цивільному суспільстві.

Складові частини Програми соціальної адаптації військовослужбовців повинні включати:

- перепідготовка на цивільні спеціальності, що мають попит на ринку праці;
- вивчення основних законодавчих і нормативних актів держави, що забезпечують соціальні гарантії військовослужбовцям при звільненні

(пенсійне забезпечення, забезпечення житлом, перепідготовка і сприяння працевлаштуванню);

- соціально-психологічна і медична реабілітація;
- підтримка розвитку громадських організацій військовослужбовців і ветеранів Збройних Сил з метою постійних умов надання допомоги військовослужбовцям, що звільняються, при їх адаптації до життя в цивільному суспільстві.

Процес адаптації колишніх військовослужбовців можна диференціювати в залежності від віку військовослужбовців на момент звільнення. За віковою ознакою умовно можна виділити три групи колишніх кадрових військових (рис. 3.1) [46]:

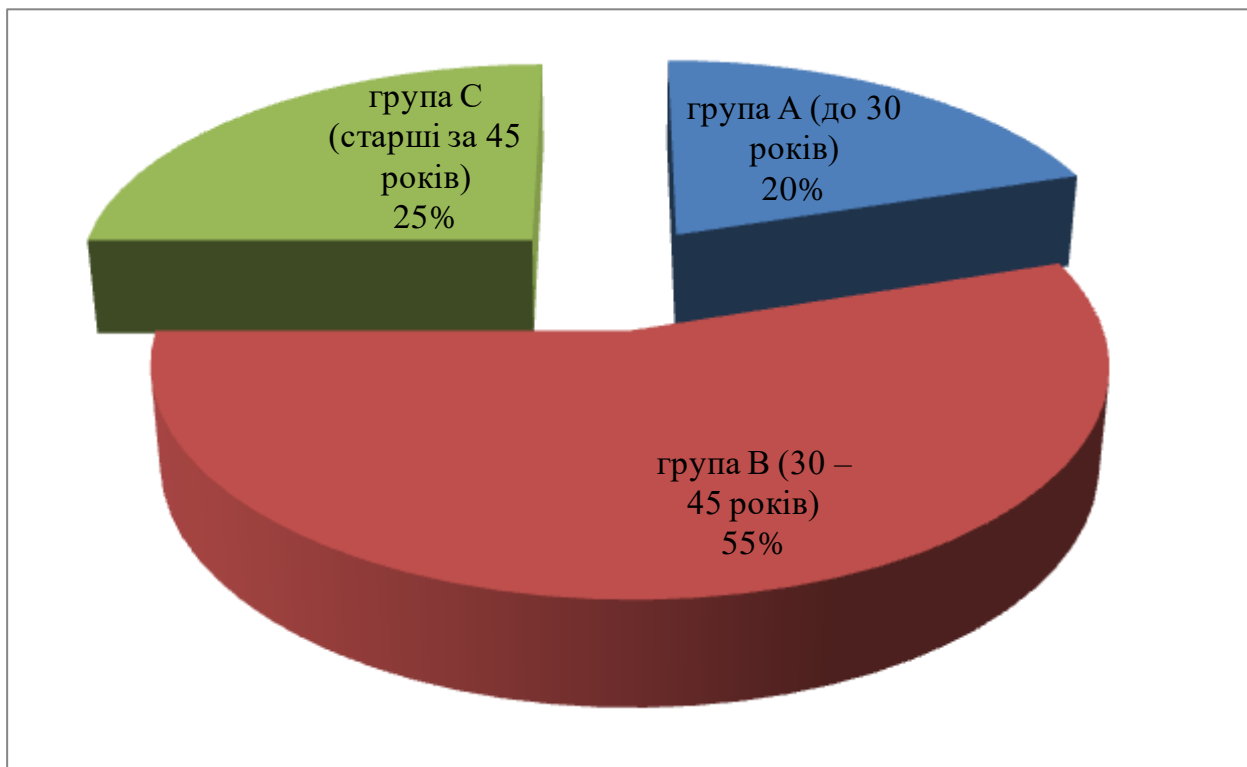


Рис. 3.1. Розподіл звільнених військовослужбовців за віком

До групи А (до 30 років, близько 20%) відносяться молоді офіцери, що з різних причин покинули лави армії, не отримуючи жодного права на пенсію та більш-менш значущу матеріальну допомогу. Тим не менше вони становлять собою найбільш активну та перспективну категорію. Група В (30 – 45 років

55%) – це вже, як правило, офіцери із достатнім для пенсії терміном вислуги. Вони ж ще доволі здатні реалізуватися в цивільному житті, їхній життєвий досвід становить подекуди позитивний фактор у працевлаштуванні. Проте дослідники відносять цю групу до певного ризикованого стану – саме в цей період люди часто переживають «кризу середнього віку». Остання, група С (старші за 45 років, 25%) становить собою категорію доволі перспективних і водночас консервативних людей, що вже досягли необхідного рівня соціального захисту (в межах можливості держави) та переходять у цивільне життя вже виключно з потребою збереження високого становища, яке позиціонується передусім через самооцінку. Навчання та перепрофілювання цієї групи значно ускладнено, але й працевлаштування та діяльність для офіцерів зводиться до питання престижу. Цей розподіл за віковим станом необхідно враховувати при розробці Програми соціальної адаптації військовослужбовців.

Специфікою української програми адаптації військовослужбовців є те, що вона фінансується виключно за рахунок закордонних організацій. Західні донорські організації вклали в допомогу українським колишнім військовим колосальні кошти, але результат не завжди був переконливим і дієвим. Через програми адаптації вдалося працевлаштувати лише 3% військовослужбовців.

Серед найвдаліших бізнес-інкубаторів, що їх спонсорують міжнародні фонди, фахівці виокремлюють столичну організацію, яка працює при Українському освітньому центрі менеджменту та підприємництва (УОЦМП) у рамках програми соціальної адаптації військовослужбовців міжнародного фонду «Відродження».

Схема роботи інкубатора найбільше наближена до світових аналогів. Але він не має належного власного приміщення, через що підприємству можуть надавати лише одну умебльовану кімнату під офіс. Загалом на території організації розмістяться лише 3 фірми. Постійних членів забезпечують комп'ютером, принтером, телефоном, факсимільним і копіювальним апаратами спільного користування, нададуть різноманітні консультації з організації

бізнесу – юридичні та бухгалтерські. Обмеженість площ (максимум 200 кв. м) ускладнює роботу вітчизняних інкубаторів, адже чим вони просторіші, тим більше шансів мають стати самоокупними, навіть за умови пільгових розцінок. Ці недоліки у роботі вітчизняних інкубаторів повинні бути усунені за рахунок широкого використання потенціалу державно-приватного партнерства.

Одним з яскравих прикладів ефективної роботи програми адаптації військовослужбовців є створення та діяльність фірми «ЕПОС», яка вже багато років успішно працює на комп'ютерному ринку України. Засновники фірми, у минулому військовослужбовці, досі підтримують традицію: майже всі працівники фірми військові. Дуже важливо те, що практично всі працівники «ЕПОСу» – люди з вищою технічною освітою або великим стажем роботи на державних електронних підприємствах. Ця фірма сьогодні є одним з флагманів українського комп'ютерного ринку [14, с. 120].

В даному підрозділі лише побіжно проаналізовано проблематику адаптації військовослужбовців – з тим, щоби показати практичну відсутність державної політики у цій сфері. Одночасно варто зауважити, що іноземні гранти не будуть нескінченими, тому українська влада має виділити достатню кількість коштів, відпрацювати ефективні схеми адаптації військовослужбовців до цивільного життя, інакше їх становище значно погіршиться.

Дуже актуальним напрямком соціальної адаптації військовослужбовців в умовах російсько-української війни стали реабілітація та реінтеграція військовослужбовців-учасників бойових дій

Слід зазначити, що у науковій літературі не існує загальноприйнятого визначення поняття «реабілітація». Цей термін пов'язаний з такими дефініціями, як адаптація, реадаптація, переадаптація, дезадаптація, ресоціалізація, психологічна допомога й означає відновлення.

У широкому розумінні реабілітацію можна визначити як окремий вид соціальної діяльності спеціально уповноважених органів держави, соціальних служб, об'єднань громадян та інших соціальних інститутів, яка безпосередньо спрямована на здійснення організаційних, економічних, правових, культурних,

освітніх, лікувальних, оздоровчих та інших соціальних заходів щодо покращення фізичного та функціонального стану, працездатності й відновлення честі, гідності, прав і свобод певних категорій населення, порушених хворобами, травмами або фізичними, хімічними та іншими соціальними чинниками.

Основну увагу зосереджено на характеристиці комплексної реабілітації, оскільки вона є системою наукової та практичної діяльності, спрямованої на відновлення особистісного та соціального статусу суб'єкта на основі комплексного впливу на особистість із залученням медичних, соціальних, психологічних, педагогічних, правових та інших засобів. «Реабілітація військовослужбовців-учасників бойових дій» визначено як цілісний комплекс медичних, фізичних, психологічних, соціальних, етичних заходів, спрямованих на відновлення у них здоров'я, психоемоційного стану, працездатності, покращення процесу соціалізації та адаптації до умов мирного життя.

Попри наявність в Україні низки нормативно-правових документів щодо здійснення реабілітації (закони України; укази Президента України; розпорядження і постанови Кабінету Міністрів; накази Міністерства оборони України; накази Міністерства юстиції України; нормативні акти місцевих органів виконавчої влади), чинне законодавство не в змозі забезпечити проведення належного рівня комплексної реабілітації військовослужбовців ЗСУ, що були задіяні у військових діях [11].

Аналіз діяльності соціальних структур та установ (центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центри зайнятості, управління праці та соціального захисту населення, управління культури і туризму, управління освіти, управління молоді та спорту, територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг), кризові центри, центри ранньої соціальної реабілітації, центри соціально-психологічної реабілітації, спеціалізовані реабілітаційні центри, військові госпіталі, притулки, лікувальні й спеціалізовані заклади, громадські організації, об'єднання волонтерів та ін.),

свідчить про відсутність належних методичних засад роботи з такою категорією населення, як військовослужбовці-учасники бойових дій.

Реабілітація військовослужбовців-учасників бойових дій передбачає наявність чотирьох основних видів:

- психологічної;
- соціальної;
- медичної/фізичної;
- етичної.

Вони можуть поєднуватися між собою, утворюючи нові підвиди (соціально-психологічна, етико-психологічна, медико-психологічна, професійно-психологічна, тощо) в залежності від об'єкта реабілітації, його психоемоційного стану, факторів та умов, що впливають на проведення реабілітаційних заходів.

Соціальна реабілітація є системою заходів, спрямованих на відновлення соціального статусу військовослужбовців, можливість стати повноцінним учасником соціального процесу. Медична/фізична реабілітація представляє собою систему медичних заходів, спрямованих на попередження зниження і втрати працездатності, відновлення порушених функцій, профілактику ускладнень і рецидивів захворювань військовослужбовців та їх раннє повернення до професійної діяльності.

Етична реабілітація є комплексом заходів, спрямованих на переосмислення ситуації, формування позитивної самооцінки, мотивації досягнення, надання індивідуальної допомоги, розвиток моральних уявлень, вироблення адекватних навичок поведінки і спілкування, підвищення рівня саморегуляції [52, с. 201].

Головним системою відповідним підходом повинен бути визначений мультидисциплінарний, оскільки він дає змогу найбільш цілісно вирішувати комплекс медичних/фізичних, соціальних, психологічних, етичних проблем.

Ефективність реабілітації безпосередньо залежить саме від складу та професіоналізму мультидисциплінарної команди фахівців (соціальних працівників, медиків, психологів, волонтерів, тощо), які її здійснюють.

Мультидисциплінарний підхід максимально повно відповідає принципам «кейс-менеджменту», тобто добре організованого процесу забезпечення всіх потреб людини доступом до відповідних послуг.

Для здійснення реабілітації військовослужбовців-учасників бойових дій фахівцями соціальних служб ефективною є системна діяльність. Використання системного підходу має вагомий потенціал під час організації й здійснення реабілітації військовослужбовців-учасників бойових дій в системі соціальних служб. Цей підхід дає можливість трактувати реабілітацію як цілісну діяльність, що володіє певними функціональними ознаками та охоплює конкретно визначені компоненти.

Вибір даного підходу обумовлений тим, що він сприяє цілеспрямованому синтезу форм, методів і засобів реабілітації, відкриває нові можливості для методичної варіативності при організації реабілітаційного процесу з військовослужбовцями, що брали участь у бойових діях; передбачає цілеспрямованість при розробці технології комплексної реабілітації з чітко розробленим планом, процедурами, інструкціями й алгоритмом практичних дій.

Комплексний підхід передбачає:

- налагодження взаємозв'язків у роботі між різними соціальними структурами, що займаються реабілітацією військовослужбовців-учасників бойових дій;
- органічне поєднання різних видів реабілітації;
- комплексне застосування різноманітних форм, методів і засобів у процесі проведення реабілітаційних заходів;
- співпрацю команди фахівців соціальних служб та структур, що допомагатимуть адаптуватися до умов мирного життя [72].

Дієвість реабілітаційної діяльності забезпечується специфічними психологічними (оперативності; гнучкості; багатоступеневості; невідкладності; індивідуального підходу); медичними (максимального синергічного співробітництва; багаторівневого характеру саногенних заходів); соціальними (цілісності; гармонійності; динамічності; системносинергетичний; нової моделі інвалідності); етичними (гуманізації; індивідуалізації; взаємодії фахівців мультидисциплінарної команди; забезпечення моральної підтримки; системності) принципами.

Вибір запропонованих принципів зумовлений сутністю, особливостями і змістом комплексної реабілітації військовослужбовців-учасників бойових дій та детермінує добір і використання організаційно-педагогічних умов, форм, методів і технологій, що сприяють позитивній динаміці реабілітованості.

Таким чином, для здійснення реабілітації військовослужбовців-учасників бойових дій у системі соціальних служб найефективнішими є мультидисциплінарний, системний та комплексний підходи.

Головним системотвірним підходом визначено мультидисциплінарний, оскільки ефективність реабілітації безпосередньо залежить саме від складу та професіоналізму мультидисциплінарної команди фахівців, які її здійснюють.

Системотвірним чинником системи організації та здійснення комплексної реабілітації військовослужбовців-учасників бойових дій є етико-психологічні умови, до яких віднесено:

- здійснення комплексної реабілітації військовослужбовців-учасників бойових дій з виокремленням ключового виду та врахуванням «індивідуального випадку»;
- організація і здійснення реабілітації військовослужбовців-учасників бойових дій мультидисциплінарною командою фахівців;
- проведення ранньої діагностики психоемоційного стану військовослужбовців-учасників бойових дій (згідно розробленої комплексної програми);

- розробка індивідуальної програми реабілітаційних заходів для військовослужбовців-учасників бойових дій;
- соціально-психологічний супровід військовослужбовців-учасників бойових дій у постреабілітаційний період.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки і запропонувати такі рекомендації:

1. Чітке розмежування понять «соціальна система», «соціальні зобов'язання», «соціальні гарантії», «соціальний захист» поки що не посіло належне місце в державно-правовій термінології. Практично в усіх концепціях, що стосувалися бюджетного планування та державного забезпечення, дані категорії не отримували необхідної уваги і теоретичного обґрунтування.

Саме військовослужбовці мають право не просто на соціальний захист, а й на чітко визначені й скрупульозно втілені в життєву практику соціальні гарантії; і це право, в свою чергу, гарантується тим, що держава створює спеціальний механізм для реалізації визнаних нею фінансових та товарно-грошових можливостей, якими мають постійно володіти військовослужбовці та їх сім'ї.

Закладені у чинному законодавстві механізми гарантування грошових виплат повинні майже автоматично бути перенесені на відносини громадянина з державою у випадку вступу останнього на військову службу. Всі зобов'язання держави по виплатах військовослужбовцям чи ветеранам військової служби у разі невиконання автоматично мають розглядатися як грошовий борг держави і таким чином впорядковуватися нормами права.

2. Соціальний захист військовослужбовців розглядається як система, що складається з двох складових частин, а саме, гуманітарно-правової та матеріально-побутової.

Гідний соціальний захист військовослужбовців можна визначити як гарантію національної безпеки держави, що спрямована на задоволення життєвих потреб військовослужбовців ЗСУ, а також членів їх сімей шляхом використання матеріальних та нематеріальних ресурсів.

Таким чином, соціальний захист військовослужбовців включає комплекс заходів, спрямованих по-перше, на компенсацію обмежень, об'єктивно

обумовлених характером діяльності військовослужбовців; по-друге, на реалізацію соціальних очікувань захисників, які покладені в основу їх професійного вибору; по-третє, на нейтралізацію факторів, що перешкоджають ефективній службовій діяльності конкретної особи.

Система соціального захисту у ЗСУ повинна бути складовою частиною загальної програми соціально-економічного розвитку держави; її основною метою має стати негайне зупинення падіння рівня життя військовослужбовців та членів їхніх сімей, гарантоване і послідовне підвищення їхнього добробуту. У зв'язку з цим виникає необхідність мати єдиний стратегічний програмний документ соціального розвитку ЗСУ на довгострокову перспективу. Держава повинна надати реальні, а не декларативні соціальні гарантії кожній особі, яка ризикує своїм життям та здоров'ям заради безпеки країни та збереження її територіальної цілісності.

3. В розвинутих країнах соціальні права військових відносяться до соціальної сфери життя людей, однак відмінність між країнами в цьому плані значно менша, ніж відмінність у загальній розвиненості соціальної політики. Але військовослужбовці фактично скрізь мають однаково високий рівень соціального захисту.

Виділяють декілька моделей правово-соціального статусу військовослужбовців. Так, країнам з розвинутою економікою та добре налагодженою правовою системою майже завжди притаманна інституціональна модель.

Наступною моделлю є частково інституціональна – своєрідний феномен перехідних суспільств. Вона є органічною в країнах, де соціальна сфера лише починає формуватися внаслідок обмеженості фінансового ресурсу та правової зрілості соціуму. Частковість зазначеної моделі полягає в тому, що соціальні пільги та гарантії мають фрагментарну природу – вони забезпечуються лише в обмеженому розмірі.

Третя модель – позаінституціональна, що притаманна лише для обмеженої кількості країн. Ця модель існує в країнах, де військові посідають керівні місця в державі чи мають надто великий вплив на уряд.

Порівняння різних моделей показує, що збройні сили можуть ефективно діяти тільки за умов застосування інституціональної моделі соціального забезпечення.

4. Сучасний стан соціального поля України характеризується безсистемністю і хаотичністю, що проявляються у незбалансованості системи законодавства, прийнятті нових законів без узгодження з чинними, порушенні системних зв'язків між законами і підзаконними актами, недотриманні правил законодавчої техніки, а також недодержанні єдиної термінології.

Найбільш вірним шляхом забезпечення достойного життєвого рівня військовослужбовців і ветеранів військової служби слід вважати забезпечення їм належного рівня грошових доходів через виплати з Державного бюджету, а гарантією отримання цих виплат має бути налагоджений механізм соціального захисту отримувачів цих виплат у законодавстві.

Фактом є те, що українська держава через недостатність фінансових ресурсів поки що не має можливості забезпечити ці конституційні гарантії на належному рівні. У першу чергу це стосується пенсійного забезпечення військовослужбовців.

Сама система пільг суперечлива і заплутана. Соціальна неефективність системи натуральних пільг поєднується з фінансовою неефективністю.

5. Однак найбільшим недоліком у системі соціального захисту військових є сама концептуальна основа, з якої фактично виходить держава – опора не на ідею забезпечення достойного рівня життя, а на прожитковий мінімум, тобто ототожнення військовослужбовців з усіма тими, що нібито отримують «благодійну допомогу», а не компенсацію від держави за добровільне обмеження своїх інтересів заради інтересів всього суспільства.

Опора на соціальний мінімум, «благодійницький» підхід при визначенні розмірів мінімальної пенсії за віком для визначення доплат ветеранам та

інвалідам війни є прямим порушенням законодавства, принципів соціального захисту, закладених нормами Конституції України.

6. Для вирішення соціальних проблем військовослужбовців необхідно виконати комплекс наступних заходів:

- приведення законів України до вимог положень Конституції України у частині забезпечення гарантій наданих державою відповідним категоріям громадян;
- удосконалення регулювання суспільних правовідносин у соціальній сфері та зняття соціальної напруги в середовищі відповідної категорії громадян;
- надання військовим реальної можливості щодо судового захисту своїх прав.

Не дивлячись на численні пропозиції прийняти нові норми щодо соціального захисту військовослужбовців в Україні, загальною їх проблемою залишається забезпечення державними бюджетними коштами цих заходів в сфері соціального захисту військовослужбовців та їх сімей.

Отже, незважаючи на неодноразові спроби урядовців та парламентаріїв створити дієвий механізм соціального захисту військовослужбовців та їх сімей, які б відповідали конституційним нормам, втілення будь-яких законодавчих новацій зустрічає перепони, пов'язані, насамперед, з соціально-економічними чинниками.

7. Стосовно забезпечення військових житлом, то висновок полягає у тому, що чинна система неспроможна остаточно вирішити житлову проблему військовиків, оскільки практично ігнорує ринкову складову української реальності. Концепція, що передбачає забезпечення нужденних офіцерів житлом через «чергу», в ринкових умовах нездатна на успіх, тому її потрібно негайно відкинути.

Новим джерелом фінансування військового житла могли б стати контракти з інвесторами за схемою: оцінюється земельна ділянка, визначається, скільки й яке житло там будуватимуть. Потім на засадах тендеру визначається відсоток, що надходить на рахунок міністерства оборони.

8. Не менш гостро, ніж отримання житла, військовослужбовців хвилює проблема соціальної адаптації – отримання цивільної професії, працевлаштування.

Проблеми соціальної адаптації військовослужбовців, пов'язані з реформуванням збройних сил широко обговорювалися в Україні, починаючи з 1993 року. Проте, фінансування Програм здійснювалося переважно за рахунок іноземних фондів і іноземних держав. Навіть державних програм соціальної адаптації військовослужбовців не до достатнього їх фінансового забезпечення.

Складові частини Програми соціальної адаптації військовослужбовців повинні включати:

- перепідготовка на цивільні спеціальності, що мають попит на ринку праці;
- вивчення основних законодавчих і нормативних актів держави, що забезпечують соціальні гарантії військовослужбовцям при звільненні (пенсійне забезпечення, забезпечення житлом, перепідготовка і сприяння працевлаштуванню);
- соціально-психологічна і медична реабілітація;
- підтримка розвитку громадських організацій військовослужбовців і ветеранів Збройних Сил з метою постійних умов надання допомоги військовослужбовцям, що звільняються, при їх адаптації до життя в цивільному суспільстві.

Дуже актуальним напрямком соціальної адаптації військовослужбовців в умовах російсько-української війни стали реабілітація та реінтеграція військовослужбовців-учасників бойових дій.

Для здійснення реабілітації військовослужбовців-учасників бойових дій у системі соціальних служб найефективнішими є мультидисциплінарний, системний та комплексний підходи.

Головним системотвірним підходом визначено мультидисциплінарний, оскільки ефективність реабілітації безпосередньо залежить саме від складу та професіоналізму мультидисциплінарної команди фахівців, які її здійснюють.

Системотвірним чинником системи організації та здійснення комплексної реабілітації військовослужбовців-учасників бойових дій є етико-психологічні умови.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Автушенко І. Б. Система соціального захисту військовослужбовців Збройних сил України як гарантія безпеки держави (1991–2013 рр.). URL:<https://cutt.ly/s1bMOFs>
2. Алещенко В. Відновити престиж військової служби! Сьогодні це не гасло, а керівництво до дії. *Військо України*. 2017. № 5-6. С. 4–7.
3. Бейкун А., Клачко А. Соціальний захист військовослужбовців: нормативно-правове забезпечення та сутність. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 90–94.
4. Белай С., Васищев В., Ліпатов І. Особливості організації соціального захисту сімей військовослужбовців в умовах виникнення надзвичайних обставин. *Військові науки*. 2021. № 4(86). С. 22-35.
5. Білоусов Ю. В. Цивільний процес: захист прав військовослужбовців у порядку цивільного судочинства: навч. посіб. Хмельницький: Видавництво Національної академії ПВУ, 2019. 116 с.
6. Богуцький В. В., Григоренко Є. І., Григоренко Я. О. Право на проходження військової служби у контексті забезпечення воєнної безпеки сучасної держави : монографія. Харків : Право, 2019. 274 с.
7. Бойко О., Гребінь Л., Левченко Н. Технології соціально-педагогічної роботи з військовослужбовцями та їх сім'ями. *Збірник наукових праць*. 2017. Вип. 2. С. 66–73.
8. Болотіна Є. В., Кваша О. П., Степанова А. Е. Дослідження соціальних проблем військовослужбовців та їх сімей в умовах проведення антитерористичної операції. *Вісник економічної науки України*. 2020. №2. С. 117–122.
9. Ветлинський С. Соціальний захист військовослужбовців в умовах проведення антитерористичної операції. *Ефективність державного управління*. 2016. № 4 (49). С. 198–205.

10. Військове право : підручник / за ред. І.М. Коропатніка, І.М. Шопіної. Київ : Алерта, 2019. 648 с.
11. Гайдей К., Григоренко Є. Умови збройного конфлікту та права людини. Права військовослужбовців. URL: <https://helsinki.org.ua/umovy-zbrojnohokonfliktu-ta-prava-lyudyny-prava-vijskovosluzhbovtsiv-k-hajdej-e-hryhorenko/>
12. Гальчук О. Міжнародний досвід реалізації судової влади у збройних силах. *Право України*. 2017. № 10. С. 110–113.
13. Гордей О.Д. Фінансування соціальних гарантій як чинник зростання і суспільного добробуту. *Фінанси України*. 2011. № 5. С. 44–50.
14. Гордієнко Є. П. Нормативно-правове забезпечення соціального захисту учасників бойових дій. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 117–125.
15. Горемикіна Ю. В. Соціальний захист в Україні: первинні та вториннісоціальні ризики людського розвитку. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2017. № 2. С. 276–286.
16. Горецький О. Ветерани війни: статус, пільги, соціальний захист. Київ : Факт, 2018. 36с.
17. Довідковий матеріал з питань соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України. Міністерство оборони України: офіційний сайт. URL: <https://cutt.ly/o1b99yb>
18. Дяченко В. Соціальний захист осіб, призваних за мобілізацією, та учасників антитерористичної операції. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 109–117.
19. Зелінська М. І. Загальні засади нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей. *Менеджер*. 2019. № 3 (84). С. 122–128.
20. Інформація щодо надання статусу учасника бойових дій. Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної

операції: офіційний сайт. 2018. URL: <http://dsvv.gov.ua/dostup-do-publichnoji-informatsiji/informatsiya-schodo-nadannya-statusu-uchasnyka-bojovyh-dij.html>

21. Качан Л. Державні гарантії соціального захисту ветеранів та інвалідів Великої Вітчизняної війни 1941 – 1945 років / Л. Качан // Соціальний захист. – 2010. – № 5. – С. 9 – 15.

22. Кількість ветеранів може зрости вчетверо – міністр. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/05/8/7344824/>.

23. Кокур О. М., Агаєв Н. А., Пішко І. О. Психологічна робота з військовослужбовцями-учасниками АТО на етапі відновлення: методичний посібник. Київ : НДЦ ГП ЗСУ, 2017. 282 с.

24. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: <https://cutt.ly/r1n4Axq>

25. Корольов С. С. Практичні аспекти створення, утвердження та нормативно-правового забезпечення гарантій соціального захисту військовослужбовців країн-членів НАТО. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил*. 2011. Вип. 3 (29). С. 280–283.

26. Коропатнік І., Мельник О. Нормативно-правові аспекти забезпечення соціального захисту військовослужбовців миротворчих контингентів Збройних Сил України. *Право України*. 2015. № 2. С. 27–35.

27. Кравченко О. Куля зі зміщеним центром ваги: проблема житла для військовослужбовців. *Віче*. 2019. № 12. С. 40–49.

28. Кривенко О.А. Законодавство України про соціальний захист населення. Київ : КНТ, 2019. 116с.

29. Мазовецький Р. І. Основні форми та методи організації забезпечення соціального захисту військовослужбовців в сучасних умовах. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/15881/1/Mazovetskyi.pdf>

30. Марко І. Ю. Управління фінансами Збройних Сил: навч. посіб. Київ : ВІКНУ, 2006. 425 с.

31. Марко І. Ю., Марко Є. І., Чернишова І. М., Зарубіжний досвід забезпечення соціальних гарантій Військовослужбовців. URL:<https://cutt.ly/m1b2Jc5>

32. Марко І.Є., Марко Є.І., Чернишова І.М. Зарубіжний досвід забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2019. № 2(66). С. 135–142.

33. Марко І.Ю. Економічні можливості держави як обмежувальний чинник впливу на обсяг оборонного бюджету. *Збірник наукових праць професорсько-викладацького складу теорії мікро- і макроекономіки*. 2018. № 12. С. 259–265.

34. Марко І.Ю. Облік військового майна у бюджетних установах Збройних сил України: навч. посіб. Київ: Знання України. 2010. 512 с.

35. Марко І.Ю. Основи фінансового забезпечення військової частини: навч. посіб. Київ : Видавничий Дім Дмитра Бурого, 2008. 382 с.

36. Марко І. Ю. Формування оборонного бюджету України і контроль за його використанням в умовах ринкової економіки. *Фінанси України*. 2011. № 9. С. 27–32.

37. Мартиросян В. Вояку потрібен не тільки автомат. *Голос України*. 2015. № 5. С. 21–22.

38. Матюрін І. В. Методи та принципи державного регулювання соціального захисту військовослужбовців. *Економіка та держава*. 2014. № 2. С. 110–115.

39. Медвідь Л. П. Права, свободи та обов'язки військовослужбовців в Україні: конституційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2016. 249 с.

40. Мельник Л. Захисники України потребують захисту: Нетрадиційний погляд на проблеми Збройних Сил. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 2. С. 8–12.

41. Момотюк Л.Є. Соціальні гарантії населення України. *Наукові праці НДФІ*. 2011. Вип. 1 (20). С. 85–94.
42. Невмержицький В. М. Особливості професійно-психологічного відбору військовослужбовців до діяльності в особливих умовах. *Вісник Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2014. Вип. 2 (39). С. 269–273.
43. Новікова О. Ф., Сидорчук О. Г., Панькова О. В. Стан та перспективи соціальної безпеки в Україні: експертні оцінки : моногр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. 184 с.
44. Новосельська І. В., Романова Н. В. Основні гарантії соціального захисту військовослужбовців в Україні. URL: <https://cutt.ly/S1bMdNH>
45. Орленко С. В., Прудов Ю. О. Людина зі зброєю. Незахищений захист. Законодавчі недоліки у сфері соціального захисту військовослужбовців та ветеранів Збройних Сил. *Віче*. 2008. № 2. С. 62–65.
46. Офіційний сайт Державної служби статистики. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
47. Павленко В.С. Захист прав військовослужбовців та їх сімей: міжнародно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 131–133.
48. Папікян А. Л. Формування системи соціального і правового захисту військовослужбовців Збройних сил України. *Ефективна економіка*. 2017. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5696>
49. Пашинський В. Конституційні права військовослужбовців: класифікація та обмеження. *Право України*. 2015. № 1. С. 67–72.
50. Пашинський В. Конституційно-правовий статус військовослужбовців в Україні. *Право України*. 2011. № 4. С. 39–44.
51. Пінчук Р. С. Покращення соціального і правового захисту військовослужбовців збройних сил України як запорука формування професійного війська. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2020. Вип. 60. С. 83–89.

52. Попелюшко Р. П. Особливості психологічної реабілітації учасників бойових дій засобами природничої рекреації. Актуальні проблеми психології : зб. наук. пр. Нац. акад. пед. наук України, Ін-т психол. ім. Г.С. Костюка. 2015. Т. XI. Вип. 13. С. 198–207.

53. Право соціального забезпечення України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, С. М. Синчук та ін.; за ред. П. Д. Пилипенка. 4-те вид., переробл. і доповн. Київ : Ін Юре, 2014. 312 с.

54. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

55. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ № 225. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.

56. Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення норм, що регулюють питання визначення категорій осіб, які визнаються ветеранами війни та членами сімей загиблих Захисників і Захисниць України, та надання їм соціальних гарантій: Закон України від 15.03.2022 р. № 2121-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-20#Text>

57. Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних сил України, та членів їхніх сімей : Закон України від 15.06.2004 р. № 1763-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1763-15#Text>

58. Про затвердження Державної цільової програми з медичної, фізичної реабілітації та психосоціальної реадaptaції постраждалих учасників Революції Гідності, учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, на період до 2023 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2018 р. № 1021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1021-2018-%D0%BF#Text>

59. Про Збройні сили України : Закон України від 6.12.1991 р. № 1934-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>
60. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9.04.1992 р. № 2262-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text>
61. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 14.01.1992 р № 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>.
62. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>.
63. Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>
64. Прудов Ю. О. Людина зі зброєю. На пенсійному фронті без змін. Доки діятимуть подвійні стандарти щодо пільг ветеранам. *Віче*. 2011. № 4. С. 44–45.
65. Прудов Ю. Соціальні виплати та пільги в українському законодавстві. *Право України*. 2010. № 11. С. 85–89.
66. Семів Л. К., Клос В. Р. Соціальний захист військовослужбовців: проблемні питання в соціологічній оцінці. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 5 (133). С. 110–116.
67. Скуріхін С. Правовий менталітет офіцерів Збройних Сил України. *Право України*. 2014. № 3. С. 109–112.
68. Спицька К. Правові засади соціального захисту учасників бойових дій в Україні. *Юридичний вісник*. 2022. № 2. С. 171–181.
69. Статівка Н. В. Соціально-економічне забезпечення реалізації держаної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2021. Вип. 1. С. 208–218.

70. Стаховська Н. Соціальне забезпечення чи захист. *Предпринимательство, хозяйство и право*. 2009. № 8. С. 54–57.
71. Сташків Б. І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник. Чернігів : ПАТ "ПВК "Десна", 2016. 692 с.
72. Турбан В.В. Реабілітаційна та реінтеграційна робота з військовослужбовцями, учасниками бойових дій в центрах соціальних служб: етичний аспект. URL: <http://appspsychology.org.ua/data/jrn/v9/i11/33.pdf>.
73. Утвенко В.В. Система соціального забезпечення та соціальної підтримки : навч. посіб. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 248 с.
74. Філянїна Л. А. Армія vs жінки: питання гендерної рівності в деяких сучасних збройних силах світу. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. Спеціальний випуск № 3. С. 215–219.
75. Цюкало Л. В. Соціальне забезпечення військовослужбовців збройних сил України та його суть. *Ефективна економіка* 2017. № 7. URL:<http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5696>
76. Шамрай Б. М. Правові аспекти обмеження конституційних прав та свобод військовослужбовців під час дії правового режиму воєнного стану. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3(28). Т. 1. С. 70–73.
77. Шкуропацький О., Артюшенко О. Уніфікація соціального захисту військовослужбовців Збройних сил України та прирівняних до них осіб. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2021. Вип. 31. С. 61–65.