

УДК 349.3

DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2023-2-78/127-132>

Бейкун А. Л., кандидат юридичних наук, доцент¹ (0000-0003-2016-2077)
Топольницький В. В., кандидат юридичних наук² (0000-0001-5573-4149)
Каптан М. В.² (0009-0008-3610-4633)
Матвієць С. Я.¹ (0009-0004-6562-564X)

¹ – Київський інститут Національної гвардії України, Київ;

² – Національний університет оборони України, Київ

Проблемні та дискусійні питання сфери нормативного забезпечення соціальної адаптації військовослужбовців з огляду на їх системність та ефективність

Резюме. У статті окреслюється проблематика узагальнення етимологічного та правового змісту соціальної адаптації військовослужбовців як правової категорії, проаналізовано військово-соціальну нормативно-правову базу та програмні документи з огляду на їх ефективність та практичне значення.

Ключові слова: військовослужбовці; соціальний захист; соціальне забезпечення; соціальна адаптація; військово-соціальне законодавство.

Постановка проблеми. Можливість реалізації військовослужбовцями своїх прав на різні види і форми соціального забезпечення особливо важлива в умовах критичного загострення зовнішніх загроз і небезпек для національної безпеки, головним чином в умовах дії особливих правових режимів. Отже, сучасна динаміка суспільних відносин потребує комплексного розв'язання проблем соціального забезпечення, соціального захисту та соціальної адаптації військовослужбовців, зокрема учасників бойових дій, включно з демобілізованими військовослужбовцями. І цілком очевидно, що “військово-соціальна” правова база перебуває в стані постійного вдосконалення. Додатковий імпульс до суттєвої зміни нормативно-правової бази в галузі соціального захисту військовослужбовців, і, зокрема, соціальної адаптації військовослужбовців до цивільного життя, дали події першої половини 2014 року. Природно, актуальність адекватнішого правового регулювання соціального захисту (зокрема соціальної адаптації) військовослужбовців зростає і у зв'язку з тим, що зовнішні загрози та небезпеки для суверенітету і територіальної цілісності держави постійно зростають до критичного рівня. Очевидно, що в умовах таких викликів національній безпеці, держава не може дозволити собі “розкіш” приділяти менше уваги адекватному соціальному захисту військовослужбовців та осіб, до них прирівняних.

Крім того, якісні зміни базових галузевих норм у сфері національної безпеки

та оборони (пов'язані із запровадженням правового режиму воєнного стану та тривалим перебуванням держави у відповідному правовому режимі), ухвалення Президентом та Урядом нових програмних документів за основними напрямками внутрішньої та зовнішньої політики держави призвели до того, що військово-соціальне регулювання (насамперед, приведення військово-соціальної нормативно-правової бази до стандартів провідних країн світу, зокрема, країн Північноатлантичного альянсу) об'єктивно стало надважливим завданням.

Водночас, і майже через десять років після початку неоголошеної війни на Сході України, що переросла в повномасштабну збройну агресію, військово-соціальне законодавство все ще не повною мірою відповідає об'єктивній динаміці суспільних відносин, має певні недоліки й недоречності, страждає від суперечностей і колізій у юридичній термінології, “розпливчастістю” термінології, у тому числі й базових понятійних категорій.

Тому, одним із найактуальніших завдань є і залишається адекватне, ефективне та системне правове забезпечення соціальної адаптації військовослужбовців, що залишили ряди Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, зокрема, під час дії особливих правових режимів з підстав, передбачених чинним законодавством, до умов цивільного життя як одного із пріоритетних напрямів соціальної сфери військового будівництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання соціальної адаптації військовослужбовців у своїх працях науковці піднімали у різний час [1–14].

Проаналізувавши праці цих та інших дослідників, можна дійти висновку про загальне розуміння наявних проблем недосконалого, неповного та, певною мірою, несистематизованого законодавства та інших нормативних актів щодо соціального забезпечення військовослужбовців, про що йшлося вище. Проте більшість науковців акцентують увагу, переважно, на розмежуванні етимологічного та правового змісту понятійних категорій: військово-соціального законодавства: “соціального забезпечення” та “соціального захисту”, визначаючи їх співвідношення, допустимі рівні сумісності, розмежування та взаємозалежності.

Водночас, особливості саме соціальної адаптації як етимологічної та правової категорії рідко знаходять відображення в дослідженнях військових юристів. Дослідники також не зверталися до проблеми неузгодженості категоріального апарату, який міститься в численних законах, програмних документах і концепціях щодо соціального забезпечення військовослужбовців та членів їхніх сімей.

Метою дослідження є узагальнення етимологічного та правового змісту поняття “соціальна адаптація” військовослужбовців як правової категорії, а також аналіз нормативно-правової бази та програмних документів з питань соціальної адаптації військовослужбовців та осіб, до них прирівняних, з погляду їхньої ефективності та практичної значущості.

Виклад основного матеріалу. З моменту здобуття Україною незалежності, в постійних складних умовах державного розвитку, поступово формувалася і розвивалася соціально-правова система (і відповідний правовий інститут) адаптації військовослужбовців до умов цивільного життя, так звана “соціальна адаптація”. Більш ніж за 30 років за ініціативою законодавчої влади, Президента, органів виконавчої влади, а також об'єднань громадян, міжнародних організацій та, навіть, окремих громадян було ухвалено низку актів законодавства, підзаконних нормативно-правових актів, прийняті програмні документи та розпорядчі рішення із запровадження нових форм і методів адаптації військовослужбовців до умов цивільного життя. Діяльність, що

здійснюється у сфері соціальної адаптації військовослужбовців, тобто, певний алгоритм систематизованих практичних дій щодо впровадження нових форм і технологій соціальної роботи з громадянами України, які звільнились з військової служби, декларується як така, що ґрунтується на принципах нормативної універсальності та “програмної” спрямованості соціальної допомоги. Однак водночас виникає низка питань, а саме:

ефективність і повнота нормативного масиву з питань соціальної адаптації;

ефективність відповідних практичних методів, механізмів та інструментів реалізації; адекватність фінансування;

рівень практичної ефективності державних і міжнародних програм тощо.

Таким чином, постає питання щодо необхідності системного аналізу чинної “військово-соціальної” нормативно-правової бази. Відповідно до Концепції Державної цільової програми соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню, та осіб, звільнених з військової служби, на період до 2017 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 р. № 1068-р, соціальна адаптація осіб, звільнених із військової служби визначалась як складний і тривалий суспільний процес [15]. У загальному концепті та розумінні вона передбачає освоєння норм і правил нового соціального середовища, пристосування до нових соціальних умов і завершується реалізацією права на працю, вільним вибором роботи, отриманням за неї справедливої та задовільної винагороди і, відповідно, гідних умов життя. Незважаючи на численні нормативно-правові акти та програмні документи, що проголошують соціальну адаптацію військовослужбовців та членів їхніх сімей одним із пріоритетів соціальної сфери військового будівництва та окремим напрямом державної соціальної політики, досі існує невизначеність, навіть на концептуальному рівні, у правовому регулюванні сфери відповідних суспільних відносин.

Відповідно, у вітчизняній правовій базі та в науковій літературі певний комплекс відносин, пов'язаних із підтримкою державними та недержавними структурами колишніх військовослужбовців у реалізації їхнього права на професійну перепідготовку та працевлаштування, позначається терміном “соціальна адаптація”, що має умовний та узагальнений характер.

Вважається, що правова база соціальної адаптації почала формуватися з прийняттям 1992 року недержавної “Програми соціальної адаптації військовослужбовців”. Однак на рівні законодавчих актів нормативна база з питань соціальної адаптації фактично почала створюватися лише у 2004 році у зв’язку з ухваленням Закону України від 15 червня 2004 року № 1763-IV “Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв’язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей” [16]. Чинний Закон, вочевидь, замислювався як основний закон про соціальну адаптацію військовослужбовців, однак за своїм змістом він є лише органічним доповненням до Закону України від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” [17], і спрямований, здебільшого, на регламентацію процедурних питань надання деяких виплат і компенсацій особам, що звільняються з лав Збройних Сил та інших військових формувань у зв’язку зі скороченням або іншими організаційними заходами.

Отже, як вбачається, побудова будь-якої галузевої правової бази не має сенсу без концептуального визначення базових правових категорій, що відображають конкретні соціальні процеси, явища та події. Водночас, концептуального визначення соціальної адаптації, хоча б як одного з елементів військової кар’єри, у законодавстві, на жаль, не закріплено. Разом з тим, Концепція Державної цільової програми соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню, та осіб, звільнених з військової служби, на період до 2017 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 р. № 1068-р, дає дещо неконкретизоване та “розмите” з правового погляду визначення адаптації: “Адаптацією військовослужбовців та членів їх сімей є соціальний процес їх активного пристосування до нових соціальних умов проживання в цивільному середовищі з ринковою системою відносин, який передбачає освоєння норм і правил такого середовища, оволодіння професією, спеціальністю, реалізацію прав, у тому числі на працю, формування нових правил поведінки і самоусвідомлення, що забезпечує комфортний перехід до нових умов життя” [15].

Крім того, у сучасних дослідженнях з цієї проблематики не існує єдиної етимологічної концепції соціальної адаптації осіб, звільнених з військової служби. До того ж, немає єдиної думки (ні юридично, ні концептуально) і щодо універсального складу суб’єктів, які потребують соціальної адаптації: Закон України від 15 червня 2004 року №1763-IV чітко та вичерпно визначає коло суб’єктів, які умовно підпадають під понятійну категорію “соціальна адаптація” (військовослужбовці, які вимушені достроково звільнитися з військової служби і члени їхніх родин), а також деякі соціальні преференції, що передбачені разом з підставами для їхнього надання (скорочення штатів та інші організаційні заходи). Крім того, як уже зазначалося, у даному випадку згаданий вище Закон передбачає лише окремі несистемні соціальні преференції, які більш змістовно “прилаштовані” до Закону України № 2011-ХІІ “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” [17].

Таким чином, навіть на рівні єдиного законодавчого акта про соціальну адаптацію військовослужбовців [16], суб’єктний склад штучно звужений колом осіб, до яких застосовуються “організаційно-штатні заходи”. Водночас, загальний військово-соціальний Закон [17], що гарантує соціальну та професійну адаптацію військовослужбовців, розширює як суб’єктний склад, так і підстави для адаптації: “...яких звільнено у зв’язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, за станом здоров’я, а також військовослужбовцям строкової служби, які до призову на строкову військову службу не були працевлаштовані, а також членам сімей військовослужбовців за їх зверненням”.

Таким чином, наявні нормативні та теоретичні підходи до цієї проблеми можна умовно узагальнити та позиціонувати як:

“широке” розуміння соціальної адаптації як складової військової кар’єри [18–20];

“вузьке” розуміння соціальної адаптації, яке штучно обмежує предмет дослідження особами, звільненими з військової служби за організаційно-штатними заходами, яких за замовчуванням заведено вважати зовсім іншою категорією осіб, що потребує “окремого” правового регулювання [21–23].

Іншою, невизначеною категорією є “межі” державного втручання в розвиток кар’єри колишніх військовослужбовців після

служби. Згадана вище Концепція [15] містить ретроспективний аналіз правової бази соціальної адаптації військовослужбовців та посиляється на існуючу на той момент правову базу: Програму соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, на період до 2005 року, затверджену Указом Президента України від 21 вересня 2002 р. № 849 та Державну програму соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, що підлягають звільненню, та осіб, звільнених з військової служби, на період до 2011 року, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 720.

У Концепції [15] визнається загальна низька ефективність реалізації цих програм, але наголошується на необхідності подальшого розв'язання цієї складної соціальної проблеми на основі “програмного підходу”. Поряд із національними програмами в Україні реалізуються міжнародні проекти та програми, що фінансуються Організацією Північноатлантичного договору (НАТО), Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Міністерством закордонних справ Королівства Норвегія. Крім того, окремі державні структури, неурядові організації, громадські організації, вищі навчальні заклади та науково-дослідні інститути розв'язують питання соціальної адаптації військовослужбовців і цивільного персоналу без належної участі та уваги держави [24].

Однак, рівень “ефективності” таких і подібних програм з погляду їхніх масштабів і тематики, наочно показав заявлений у свій час проєкт Постанови Кабінету Міністрів (КМ) України “Про затвердження Державної цільової програми фізичної, медичної, психологічної реабілітації та соціальної і професійної реадаптації учасників антитерористичної операції та осіб, які залучалися та брали безпосередню участь у забезпеченні здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях на період до 2022 року” [25], що був заявлений та виставлений на офіційний сайт Кабінету Міністрів України ще на початку 2018 року, але так і залишався на стадії обговорення до 05 грудня того ж року.

У цей період, судячи з усього, на нього просто не звертали уваги, причому, як вбачається, головним чином, завдяки розумінню очевидної практичної

недоцільності такого документа. З іншого боку, припускаючи гіпотетичне існування ефективного, універсального та нормативно визначеного механізму контролю за реалізацією таких національних програм і, відповідно, механізму відповідальності компетентних посадовців за їх виконання (за умови ефективної реалізації в нормативній базі), згаданий проєкт, що став Постановою Кабінету Міністрів України [25], можна позиціонувати як важливий прорив у нормативно-правовому та програмному забезпеченні соціальної адаптації військовослужбовців.

По-перше, це пов'язано з уточненням визначення кола осіб, які потребують відповідної державної підтримки. По-друге, розширено обсяг державних заходів і послуг, що надаються відповідним цільовим групам, порівняно з аналогічними програмами, що діяли раніше. І по-третє, впровадження єдиної системи адміністрування потреб учасників бойових дій, Антитерористичної операції, операції Об'єднаних сил та інших осіб, які брали участь у реалізації заходів із забезпечення безпеки та оборони держави, відбиття та стримування збройної агресії Російської Федерації, було успішно сплановано, як на наш погляд. Єдиним недоліком цієї Державної цільової програми ми вважаємо те, що вона штучно обмежена колом суб'єктів, зазначеними в назві Постанови КМУ.

Висновки. Зважаючи на викладене необхідно, насамперед, визначити змістовні ознаки понятійної категорії “соціальна адаптація військовослужбовців”. До речі, правові акти, державні програмні документи та управлінські рішення оперують одними й тими самими змістовними основними (щонайменше, п'ятьма) понятійними категоріями: “адаптація”, “соціальна адаптація”, “професійна адаптація”, “соціально-професійна адаптація” та “соціальна та професійна адаптація до умов життя в цивільному середовищі”.

Іншою проблемою є концептуальні, змістовні та процедурні суперечності військово-соціального, зокрема “військово-адаптаційного”, законодавства. Нині існує ціла низка національних законів, міжнародних договорів, програмних документів, декларацій про наміри та протоколів, підзаконних актів, державних і недержавних програм щодо соціальної інтеграції військовослужбовців. Тому, ще одним важливим елементом належного регулювання соціальної адаптації

людей означеної соціальної категорії слід вважати кодифікацію законодавства про соціальний і правовий захист військовослужбовців шляхом ухвалення Військово-соціального кодексу.

Таким чином, проблему соціальної адаптації військовослужбовців не можна адекватно розв'язати без узагальнення правових норм, що містяться в правових актах різної юридичної значущості, та їхньої інтеграції в єдиний логічно структурований правовий акт, який системно і комплексно регулюватиме відповідну сферу суспільних відносин.

Слід також враховувати, що заходи, спрямовані на приведення соціального та адаптаційного законодавства Збройних Сил до єдиної стрункої та логічно впорядкованої системи, об'єктивно призведуть до необхідності внесення суттєвих змін до трудового законодавства та законодавства про соціальне забезпечення.

Подальші дослідження доцільно зосередити як на уніфікації правової термінології з питань соціально-правового забезпечення військовослужбовців, зокрема, їх соціальної адаптації, так і на розробленні універсального та дієвого нормативно-правового акту з питань соціальної адаптації військовослужбовців, що прийшов би на зміну численним програмним документам з означеного кола питань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

- Актуальні проблеми соціально-правового статусу осіб, постраждалих під час проведення АТО : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 квіт. 2017 р.) / упор. Я. В. Журавель, О. С. Хопун ; заг. ред. Т. В. Семігінної ; Академія праці, соціальних відносин і туризму. Київ, 2017. 96 с.
- Андрюшин О. Сто тисяч доларів військовому пенсіонеру, або про систему соціального захисту у Армії США // Народна армія. 2005. № 1. С. 43–45.
- Афонін Е. А. Становлення Збройних Сил України: соціальні та соціально-психологічні проблеми : монографія. Київ : Інтерграфік, 1994. 315 с.
- 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 (39). С. 117–122.
- Гітис Т. П., Чемерис Є. Т., Антонова В. І., Носаньова А. С. Дослідження сучасного рівня соціального захисту населення в Україні // Економічний вісник Донбасу. 2020. № 1 (59). С. 116–122.
- 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.
- Марко І. Ю., 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. С. 135–142.
- Мозальов В. Є., Салій І. Ю. Соціальне забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України в умовах збройної агресії Російської Федерації // Вісник Національного університету оборони України. 2022. № 5 (69). С. 110–115.
- Мазуренко Л. І. Основні засади державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців: нормативно-правове забезпечення // Актуальні проблеми політики. 2023. Вип. 71. С. 223–231.
- Новак-Каляєва Л. М. Нормативно-правові основи захисту прав військовослужбовців в Україні: соціальний аспект // Вісник національного університету „Львівська політехніка”. 2007. № 584. с. 159.
- Новікова О. Ф., Сидорчук О. Г., Панькова О. В. та ін. Стан та перспективи соціальної безпеки в Україні: експертні оцінки : монографія. Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ; НАН України, Інститут економіки промисловості. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 184 с.
- Павленко В. С. Захист прав військовослужбовців та їх сімей: міжнародно-правовий аспект // Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 7. С. 131–133.
- Пінчук Р. С., Письменна О. П. Покращення соціального і правового захисту військовослужбовців Збройних Сил України як запорука формування професійного війська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2020. Серія: Право. Вип. 60. С. 83–89.
- Цюкало Л. В. Соціальне забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та його суть // Ефективна економіка. № 7. 2017.
- Про схвалення Концепції Державної цільової програми соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню, та осіб, звільнених з військової служби, на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2013 р. № 1068-р.
- 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-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. N 36. Ст. 444.
17. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 15. Ст. 190.
18. Кондрюкова В. В., Слюсар І. М. Соціально-психологічна адаптація військовослужбовців силових структур, звільнених у запас : навч.-метод. посіб. Київ : Гнозіс, 2013. 116 с. URL: http://ifsa.kiev.ua/files/_book_2015_1.pdf. (дата звернення: 11.08.2023).
19. Кондратенко О. Загальні засади нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері соціального захисту учасників Антитерористичної операції та членів їх сімей // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія Державне управління. 2015. № 4. С. 113–120.
20. Алещенко В. І. Соціальна адаптація звільнених військовослужбовців: стан, проблеми та напрями її удосконалення // Наука і оборона. 2006. № 3. С. 10–15.
21. Московчук Ю. А. Соціально-психологічний аспект адаптації звільнених військовослужбовців Збройних Сил України в умовах ринкової економіки // Нові технології навчання. Шляхи розвитку духовності та професіоналізму за умов глобалізації ринку освітніх услуг : зб. наук. праць / Спец. випуск № 48. Частина 1. 2007. С. 263–266.
22. Бідюк Н. М. Соціально-адаптаційне професійне навчання безробітних військовослужбовців, звільнених у запас // Вісник Черкас. ун-ту. Серія: Педагогічні науки. 2009. Вип. 147. С. 28–32.
23. Лазарев В. В. Проблеми соціальної адаптації звільнених військовослужбовців (їхніх родин) // Стратегічна панорама. 2005. № 1. С. 130–138.
24. Норчук Ю., Доронін О. Актуальні питання розвитку соціального захисту військовослужбовців: з досвіду країн НАТО. Розвиток законодавства України у сфері оборони: проблеми адаптації до стандартів НАТО та шляхи їх вирішення: матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 23 квіт. 2021 р. Київ, 2021. С. 225–229.
25. 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> (дата звернення: 11.08.2023).

Стаття надійшла до редакційної колегії 19.09.2023

Problematic and debatable issues in the sphere of regulatory support for social adaptation of military personnel, taking into account their consistency and effectiveness

Annotation

The ability of servicemen to exercise their rights to various types and forms of social security is especially important in the context of critical aggravation of external threats and dangers to national security, mainly in the context of special legal regimes. One of the most urgent tasks is and remains adequate, effective and systematic legal support for social adaptation of servicemen who have left the Armed Forces of Ukraine, other military formations, law enforcement and intelligence agencies, in particular, during the period of special rights.

The article outlines the issues of generalization of the etymological and legal content of social adaptation of servicemen as a legal category, and analyzes the military-social regulatory framework and program documents with regard to their effectiveness and practical significance.

The problem of social adaptation of servicemen cannot be adequately addressed without generalizing the legal provisions contained in legal acts of different legal significance and integrating them into a single logically structured legal act which will systematically and comprehensively regulate the relevant area of social relations.

It should also be taken into account that measures aimed at bringing the social and adaptation legislation of the Armed Forces into a single coherent and logically ordered system will objectively lead to the need to make significant changes to labor and social security legislation.

Keywords: servicemen; social protection; social security; social adaptation; military and social legislation.