

к. ю. н., доцент, провідний науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії правового забезпечення військ (сил)
Національний університет оборони України імені І. Черняховського

Шляхи розвитку та системного узгодження чинної військово-соціальної нормативно-правової бази

За часи незалежності України, в перманентних складних умовах розвитку державності, поступово сформувався і розвинувся соціально-правовий інститут адаптації військовослужбовців до цивільного життя (т.з. соціальної адаптації). За чвертьсторічний період як з боку законодавчого органу, Президента, органів виконавчої влади, так і в ініціативному порядку: з боку об'єднань громадян, міжнародних організацій, і, навіть, окремих фізичних осіб були здійснені численні як «нормативні кроки», так і певним чином систематизовані практичні дії щодо впровадження нових форм і технологій соціальної роботи з громадянами України, які звільнились з військової служби. Декларується, що в основу заходів, що проводяться в області соціальної адаптації військовослужбовців, звільнених з військової служби, покладено принципи нормативної універсальності та «програмної» спрямованості соціальної допомоги, суттю яких є конкретизація зосередження державних та інших акумульованих ресурсів на задоволення потреб для тих, хто найбільше потребує цієї допомоги. Але, разом з тим, виникають численні питання: і щодо ефективності та повноти «соціально-адаптаційного» законодавства, і щодо ефективності шляхів, механізмів та способів його практичної реалізації, і щодо достатності фінансування, і щодо «рівня коефіцієнту корисної дії» численних урядових та міжнародних програм тощо.

Отже, виникає питання необхідності 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 визначається як складний і тривалий суспільний процес [1]. У найбільш концептуальних рисах вона передбачає освоєння норм і правил нового соціального середовища, пристосування до нових соціальних умов і завершується реалізацією права на працю, вільний вибір роботи та отримання справедливої і задовільної винагороди за неї і в результаті – достойні умови життя. Незважаючи на те, що численними нормативними актами та програмними документами соціальна адаптація військовослужбовців та членів їх сімей проголошена одним із пріоритетів соціальної сфери військового будівництва, а також окремим напрямом державної соціальної політики, залишається невизначеність у правовому регулюванні відповідного кола суспільних відносин навіть на концептуальному рівні. Отже, у вітчизняному нормативно-правовому масиві та науковій літературі певна сукупність відносин, пов'язаних з допомогою державними та недержавними структурами колишнім військовослужбовцям реалізувати своє право на професійну перепідготовку та працевлаштування отримала умовно-узагальнений термін «соціальна адаптація».

Вважається, що правові основи соціальної адаптації почали формуватися у 1992 році з прийняттям недержавної Програми соціальної адаптації військовослужбовців. Разом з тим, на рівні актів законодавства «соціально-адаптаційна» нормативно-правова база почала створюватись фактично тільки у 2004 році у зв'язку з прийняттям Закону 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» [2]. Чинний Закон (за задумкою) покликаний був стати основним нормативно-правовим актом з питань соціальної адаптації військовослужбовців, але змістовно він являє собою лише органічне доповнення Закону від 20 грудня 1991 року № 2011-XII «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [3], розглядаючи, переважно, процесуальні питання надання певних виплат та компенсацій особам, що звільняються з лав Збройних Сил у зв'язку з скороченням або іншими організаційними заходами.

Як вбачається, побудова будь-якої галузевої правової бази буде безпредметною без концептуального визначення базових правових категорій, що відображають певні суспільні процеси, явища, події. У той же час концептуальне визначення соціальної адаптації, принаймні, як одного з елементів кар'єри військовослужбовця, закріплення на рівні актів законодавства, на жаль, не отримало. 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 правових позицій 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». Більш того, у сучасних дослідженнях з цієї проблематики взагалі відсутнє єдине етимологічне поняття соціальної адаптації осіб, звільнених з військової служби. Крім того, відсутня (як на нормативно-правовому рівні, так і концептуальному) єдина позиція щодо універсального суб'єктного складу, який потребуватиме соціальної адаптації. Закон від 15 червня 2004 року № 1763-IV чітко окреслює як коло суб'єктів (військовослужбовці, які вимушені достроково звільнитись зі служби та члени їх сімей), так і підстави надання певних соціальних преференцій, які умовно охоплюються поняттям «соціальна адаптація» (скорочення штатів або інші організаційні заходи). Крім того, як вже зазначалось, у цьому випадку нормативно встановлюються лише окремі безсистемні соціальні преференції, більш змістовно «пристосовані» до Закону № 2011-ХІІ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців...». Отже, навіть на рівні єдиного поки що акту законодавства про соціальну адаптацію військовослужбовців штучно звужується суб'єктний склад колом осіб, які підпадають під «організаційно-штатні заходи». Разом з тим, «загальносоціальний» Закон № 2011-ХІІ, гарантуючи соціальну та професійну адаптацію військовослужбовцям, розширює як суб'єктний склад, так і «адаптаційні» підстави: «...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».

Відповідно, з існуючих до цієї проблеми як нормативних, так і теоретичних підходів можна умовно узагальнити і виділити два:

- «широке» розуміння соціальної адаптації військовослужбовця як елементу його кар'єри [4; 5, с.7-8; 6, с.12];
- «вузьке» розуміння соціальної адаптації, при якому штучно обмежується коло суб'єктів особами, звільненими з військової служби у зв'язку з організаційно-штатними заходами, які, до речі, взагалі розглядаються як зовсім інша категорія осіб, що потребують «окремого» правового регулювання [7, с. 264-265; 8, с.30-32; 9, с.134].

Іншою невизначеною категорією є «межі» державного втручання у сприянні становленню «післяслужбової» кар'єри колишнього військовослужбовця. Згадана вище Концепція № 1068-р «...до 2017 року» містить ретроспективний аналіз «військово-адаптаційної» нормативно-правової бази, згадуючи чинні у свій час: 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. Визнаючи, в цілому, низьку ефективність реалізації вказаних програм, Концепція № 1068-р все ж таки акцентує увагу на необхідності і в подальшому вирішувати зазначену комплексну соціальну проблему «програмним методом». Паралельно з державними програмами в Україні реалізуються міжнародні проекти та програми, які фінансуються Організацією Північноатлантичного договору, Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Міністерством

закордонних справ Королівства Норвегія. Крім того, окремі державні установи, неурядові організації, об'єднання громадян, вищі навчальні заклади та наукові установи вирішують завдання соціальної адаптації військовослужбовців без відповідної участі та уваги держави [10].

Тобто, перш за все необхідно визначитись з змістовими характеристиками такої понятійної категорії як «соціальна адаптація військовослужбовця». До речі, нормативно-правові акти, урядові програмні документи та розпорядчі рішення оперують основними (як мінімум – п'ятьма) понятійними категоріями з однаковим змістом: «адаптація», «соціальна адаптація», «професійна адаптація», «соціальна та професійна адаптація» та «соціальна та професійна адаптація до умов життя в цивільному середовищі».

Іншою проблемою є взаємна концептуальна, змістова та процесуальна неузгодженість військово-соціального законодавства. На даний час існує певна кількість актів національного законодавства, міжнародних нормативно-правових актів, програмних документів, декларацій про наміри та протоколів, підзаконних правових актів, а також ряд державних та недержавних програм з питань соціальної інтеграції військовослужбовців. Отже, іншою важливою складовою належного нормативного врегулювання соціальної адаптації зазначеної категорії осіб слід вважати систематизацію законодавства з питань соціально-правового захисту військовослужбовців шляхом прийняття Соціального кодексу військовослужбовця (Військово-соціального кодексу).

Таким чином, без узагальнення та зведення правових норм, що містяться в нормативно-правових актах різного рівня юридичного значення, у єдиний логічно узгоджений нормативно-правовий акт, який системно і вичерпно регулює відповідну сферу суспільних відносин, не вирішиться на належному рівні завдання соціальної адаптації людей у погонах.

P.S. Слід зважити і на ту обставину, що будь-які заходи по приведенню військово-соціально-адаптаційного законодавства до єдиної узгодженої і логічно-впорядкованої системи об'єктивно призведуть до необхідності суттєвих змін до трудового законодавства та блоку законів з питань соціального забезпечення громадян.

Список використаних джерел:

1. 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 грудня 2013 р. № 1068-р [Електронний ресурс]. - URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1068-2013-%D1%80>. - Заголовок з екрана.

2. Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 36, ст.444 / Закон України від 15 червня 2004 року № 1763-IV [Електронний ресурс]. - URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1763-15>. - Заголовок з екрана.

3. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 15, ст.190 / Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII [Електронний ресурс]. - URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>. - Заголовок з екрана.

4. Кондрюкова В.В., Слюсар І.М. Соціально-психологічна адаптація військовослужбовців силових структур, звільнених у запас: навчально-методичний посібник / В.В. Кондрюкова, І.М. Слюсар. – К.: Гнозіс, 2013. – 116 с. // [Електронний ресурс]. –URL: http://ifsa.kiev.ua/files/_book_2015_I.pdf. - Заголовок з екрана.

5. Збірник нормативно-правових актів з питань соціальної адаптації осіб, звільнених з військової служби: на допомогу звільненому з військової служби / Керівн. колект. уклад. О.В.Сасько, уклад.: А.В. Терещенко, М.М. Сивоконь. – К.: [б. в.], 2013. – С. 5-12.

6. Алещенко В.І. Соціальна адаптація звільнених військовослужбовців: стан, проблеми та напрями її удосконалення / В.І. Алещенко // Наука і оборона. – 2006. – № 3. – С. 10–15.

7. Московчук Ю.А. Соціально-психологічний аспект адаптації звільнених військовослужбовців Збройних Сил України в умовах ринкової економіки / Ю.А. Московчук // Нові технології навчання. Збірник наукових праць. Шляхи розвитку духовності та

професіоналізму за умов глобалізації ринку освітніх услуг // Спец. випуск № 48. Частина 1. – К.- Вінниця, 2007. – С. 263–266.

8. Бідюк Н.М. Соціально-адаптаційне професійне навчання безробітних військовослужбовців, звільнених у запас / Н.М. Бідюк // Вісник. Педагогічні науки. – Вип. 147. – Черкаси, 2009. – С. 28–32.

9. Лазарєв В.В. Проблеми соціальної адаптації звільнених військовослужбовців (їхніх родин) / В.В. Лазарєв // Стратегічна панорама. – 2005. – № 1. – С. 130–138.

10. Результати діяльності Хмельницького центру перепідготовки та соціальної адаптації в 2009–2013 рр. Харківський регіон // [Електронний ресурс]. –URL: <http://retrain.km.ua/hcre2010.htm>. - Заголовок з екрана.