

**Л. А. Воропай**, аспірантка  
кафедри політології та філософії Харківського  
регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ

*Авторкою визначено, що міжнародні аспекти формування державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій є децю подібними до української державної політики, але містять відмінні риси, які залежать від обсягу соціальної допомоги з боку держави та ступеня її реалізації на місцевому рівні.*

*Аналіз окремих елементів і механізмів, які закладені в основі державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій, показує, що вони не можуть узагальнюватися в існуючій науковій теорії моделі чи концепції, таких як: соціал-демократична, корпоративна чи ліберальна, оскільки першочерговою особливістю є те, в якій спосіб держава здійснює той чи інший захід – шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта чи опрацювання та видозмінення вже наявних прецедентів. Мінливість будь-якої державної політики, її залежність від рівня інфляції, коливання фінансово-економічного становища у світі унеможливають створення єдиних і цілісних систем чи моделей управління соціального захисту. При цьому головну роль у процесі реалізації державної політики, присвяченої соціальному захисту учасників бойових дій, відіграє той факт, чи бере така держава пряму чи опосередковану участь у воєнних діях і чи проходять на її території воєнні конфлікти, адже наявність цих факторів особливо гостро впливає на цілісну систему соціального захисту.*

*Запропоновано виокремити певні напрями модернізації державного управління, зокрема такі: здійснення на загальнодержавному рівні заходів, пов'язаних із завершенням формування національної системи соціального захисту у країнах перехідного типу державного режиму та економіки (зокрема, й в Україні); посилення механізмів фінансування всіх елементів соціального захисту з урахуванням принципів і декларативних приписів міжнародних організацій; коригування державної політики з урахуванням специфіки участі держави у збройних конфліктах чи наявності на її території воєнних дій у бік посилення всього спектра державно-правових заходів і механізмів тощо.*

*Констатовано, що перспективами подальших досліджень мають бути поглиблене вивчення та вироблення конкретних пропозицій щодо запозичення з міжнародного досвіду державного регулювання соціального захисту учасників бойових дій окремих механізмів та елементів із метою оптимізації аналогічних заходів в Україні.*

*Ключові слова: державне управління, соціальний захист учасників бойових дій, учасники бойових дій, державне регулювання соціальної політики, міжнародний досвід, стандарти ЄС.*

### **L. A. Voropay. The international aspects of formation of state policy in the sphere of social protection of combatants**

*By the author, it defined that the international aspects of formation of state policy in the sphere of social protection of combatants are something similar to Ukrainian state policy, but contain distinctive features, which depend on the volume of the social help from the state and extent of its realization at the local level.*

*The analysis of separate elements and mechanisms which are put at the heart of state policy in the sphere of social protection of combatants cannot be generalized in the models existing in the scientific theory or concept such as: social democratic, corporate or liberal as primary feature is how the state carries out this or that action, by adoption of the relevant normative legal act or study and modification of already existing precedents. The variability of any state policy, its dependence on the rate of inflation, fluctuation of financial and economic situation in the world, makes impossible creation of uniform and complete systems. At what, the leading role during implementation of state policy to the devoted social protection of combatants, played by that fact whether such state takes a straight line or indirect participation in military operations and whether pass the military conflicts in its territory, existence of these factors especially sharply influences the complete system of social protection.*

*It is offered to allocate certain directions of modernization of public administration, in particular: implementation at the nationwide level of actions with completion of formation of a national system of social protection in the countries of transitional type of a state regime and economy (including in Ukraine); strengthening of funding mechanisms for all elements of social protection taking into account the principles and declarative instructions of the international organizations; corrections of state policy taking into account specifics of participation of the state in armed conflicts or existence in its territory of military operations towards strengthening of all range of state and legal measures and mechanisms, etc.*

*It noted that have to be prospects of further researches profound studying and elaboration of specific proposals on loans from the international experience of state regulation of social protection of combatants of separate mechanisms and elements for the purpose of optimization of similar actions in Ukraine.*

*Key words: public administration, social protection of combatants, combatants, state regulation of social policy, international experience, standards of the EU.*

**Постановка проблеми.** Комплекс заходів, пов'язаних із соціальним захистом учасників бойових дій, належить до одних із найважливіших напрямів будь-якої державної політики в умовах сьогодення, адже прямо та безпосередньо впливає на ступінь обороноздатності держави. Кожен член суспільства, який тісно пов'язаний із службою у Збройних Силах своєї країни, беззаперечно, має бути захищений як із позицій правових гарантій, так і зі соціально-економічного та матеріального аспекту. Зазначена теза знаходить своє відображення в тому, що той чи інший учасник бойових дій повинен реально відчувати захист із боку держави, що знаходить своє відображення у належному та якісному медичному обслуговуванні, виплаті грошової компенсації, необхідної для відновлення працездатності та подальшої реабілітації, наявності правових гарантій щодо реалізації права на освіту та працю.

Враховуючи соціально-політичні зміни, які відбуваються на цьому етапі історико-правового розвитку сучасних країн, та впроваджені реформи, особливо цінним постає зарубіжний досвід в окреслених напрямках, оскільки використання тих чи інших моделей державного регулювання соціальної політики у сфері захисту учасників бойових дій дасть змогу Українській державі уникнути неналежних заходів і механізмів й обрати найбільш оптимальну та дієву модель соціальної політики.

Особливо актуальними окреслені напрями є й в умовах адаптації державної політики України до стандартів Європейського Союзу внаслідок ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики та їхніми державами-членами від 21 березня 2014 року.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досить велика кількість досліджень сучасної науки пов'язана з більш узагальненою проблематикою, а саме – державною політикою у сфері соціального захисту учасників бойових дій, чому присвячені наукові праці таких учених, як П.В. Ворона, Л.М. Сіньова, І.Л. Грабчук, О.О. Кондратенко.

Водночас питання щодо визначення міжнародних аспектів формування державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій на доктринальному, всезагальному рівні вченими майже не розглядалося, що додатково свідчить і про актуальність обраної проблематики.

**Метою статті** є наукове обґрунтування та дослідження проблематики міжнародних аспектів формування державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій.

**Виклад основного матеріалу.** У контексті раціонального та ефективного забезпечення державної політики у сфері соціального захисту доцільно спиратися на теоретико-методологічні засади, сформульовані вітчизняними та закордонними науковцями. Аналіз запропонованих механізмів і прийомів дає змогу стверджувати, що державна політика у сфері соціального захисту будь-якої держави в умовах сучасного державотворення, загалом, має торкатися таких проблем, як: модернізація управління регіонами за рівнем соціально-економічного розвитку; реструктуризація окремих промислових територій із метою створення нових робочих місць; впровадження інноваційних технологій у сфері освіти, науки та охорони здоров'я; забезпечення належного рівня екологічної ситуації й безпечного навколишнього природного середовища; створення належних механізмів матеріально-технічного забезпечення окремих верств населення тощо.

В умовах переосмислення української державної політики внаслідок ратифікації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом від 21 березня 2014 року закріплено, що співробітництво в галузі соціальної політики передбачає досягнення таких цілей, як: покращення якості людського життя; збільшення кількості та покращення якості робочих місць із гідними умовами праці; сприяння розвитку соціальної та юридичної справедливості в контексті реформування ринку праці; сприяння створенню на ринку праці таких умов, які б поєднували гнучкість і захищеність; стимулювання розвитку ринків праці, що сприяють залученню малозабезпечених осіб; зменшення обсягів неформальної економіки шляхом трансформації нелегальної зайнятості; покращення рівня забезпечення охорони здоров'я та безпечних умов праці; посилення рівня соціального захисту та модернізації систем соціального захисту; скорочення бідності та посилення соціальної єдності; посилення можливостей соціальних партнерів і сприяння соціальному діалогу (ст. ст. 419, 420 Угоди) [1].

Зазначені принципи та положення співробітництва у сфері соціального захисту свідчать про те, що країни, які входять до складу Європейського Союзу, характеризуються наявністю у своїй державній політиці якісно нових для України напрямів та елементів у сфері соціального захисту загалом.

На думку О.О. Кондратенка, питання соціального захисту учасників бойових дій у багатьох країнах світу є першочерговими, однак тільки окремі з них досягли високого рівня соціального захисту визначеної категорії осіб (Австралія, Грузія, Ізраїль, Польща, Канада, Південна Корея, Сполучені Штати Америки, Хорватія) [2, с. 135].

Вважаємо, що з цією позицією доцільно погодитися, оскільки автором головний акцент зроблено на механізмах і пріоритетах лише окремих країн англосаксонської правової сім'ї (Австралія, США, Канада) та деяких держав, які перебувають в умовах воєнних дій на окремих територіях (Ізраїль, Південна Корея), натомість найбільш розвинені країни у сфері соціального захисту населення, зокрема у сфері захисту учасників бойових дій, військовослужбовців, – Швеція, Данія, Франція, Австрія, Німеччина із власними моделями державної політики, враховано не було.

Розглянемо особливості державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій на прикладі найбільш класичної держави англосаксонської правової сім'ї – США. Аналіз чинного законодавства США свідчить, що учасники бойових дій – це не лише громадяни, які беруть участь у збройних конфліктах, а особливі суб'єкти суспільних відносин, які володіють спеціальними правами, свободами, гарантіями та пільгами завдяки їхньому правовому статусу. Система соціального захисту стосується не лише безпосередньо учасників бойових дій, але й членів їхніх сімей, і передбачає такі гарантії, як: пенсійне забезпечення, яке включає й випадки, пов'язані із втратою годувальника; страхування життя й здоров'я військовослужбовців і членів їхніх сімей; наявність особливих пільг у сфері оподаткування; медичне обслуговування (зокрема, фізична, психотерапевтична реабілітація та відновлення працездатності); безвідсоткові позики на будівництво житла; мінімальні відсотки на іпотечне кредитування; отримання освіти незалежно від освітньо-кваліфікаційного рівня; супроводження державними органами у питаннях працевлаштування тощо. Окремим напрямом вважається виділення грошових коштів на проведення науково-дослідних розроблень, присвячених особливостям лікування та реабілітації учасників бойових дій.

Серед державних інституцій, які займаються соціальним захистом учасників бойових дій у США, можна виділити Міністерство оборони, Міністерство у справах ветеранів, Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення, Міністерство праці. Особливу роль відіграє президент, який безпосередньо коригує, за згодою Сенату, державну політику в цій сфері [3, с. 124–128].

На перший погляд здається, що запропонована модель США є досить наближеною до системи заходів, які існують в Україні, водночас цікаво зазначити, що середній розмір грошової допомоги учасникам бойових дій у США становить від 600 до 5000 доларів США на місяць, тоді як в Україні на 2020 рік такий розмір коливається від 570 до 4120 гривень на рік, що еквівалентно від 20 до 150 доларів США [3, с. 145; 4]. Причому реальний стан впровадження перерахованих заходів у США та Україні значно відрізняється на місцевому, локальному рівні.

Беручи до уваги скандинавську модель державного регулювання у сфері соціального захисту учасників бойових дій, варто зазначити, що ця модель характеризується тим, що соціальні блага та гарантії на законодавчому рівні визначаються як особисті майнові права, які громадянин може отримати лише завдяки податкам на соціальне забезпечення працюючих, жодних інших дотацій чи преференцій на ці цілі не передбачено. Але цікавим постає той факт, що до складу кожного державного органу, який прямо чи опосередковано пов'язаний із реалізацією державної політики у соціальній сфері щодо учасників бойових дій, входить представник ветеранів війни із правом дорадчого голосу. Наприклад, Рада з питань осіб із інвалідністю в Данії включає голову та чотирнадцять членів, які входять до складу за рекомендацією відомчих організацій, зокрема громадських, пов'язаних із захистом інтересів учасників бойових дій [5, с. 81].

Інші моделі притаманні окремим країнам романо-германської правової сім'ї, таким як: Франція, Німеччина, Австрія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург – вони характеризуються окремим фінансуванням соціальної сфери захисту учасників бойових дій і наявністю обов'язкового погодження з боку громадських об'єднань, які займаються захистом прав і законних інтересів військовослужбовців, впроваджуваних державою заходів і соціальних пільг.

Серед колишніх країн «соціалістичного табору» прогресивні елементи державної політики в окресленій сфері спостерігаються в Угорщині, Чехії та Словаччині, які досить тривалий час, до моменту входження до ЄС, реалізовували свої соціальні зобов'язання на рівні, що значно перевищував їхні матеріально-технічні можливості, за що вони отримали назву «країни передчасного добробуту», який закінчився фінансово-економічною кризою [6, с. 314].

На думку П.М. Мансурова, в сучасних умовах усі держави світу за рівнем забезпечення соціальних прав і гарантій можна розмежовувати залежно від таких моделей, як: соціал-демократична, корпоративна та ліберальна [7, с. 44].

Водночас вважаємо, що аналіз елементів і механізмів, які закладені в основі державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій, не можуть узагальнюватися у моделі чи концепції, оскільки першою черговою особливістю є те, в який спосіб держава здійснює той чи інший захід – шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта чи опрацювання або застосування вже наявних прецедентів. Окрім того, мінливість будь-якої державної політики, її залежність від рівня інфляції, коливання фінансово-економічного становища у світі унеможливають створення єдиних і цілісних систем узагальнення. Причому головну роль у процесі реалізації державної політики, присвяченої соціальному захисту учасників бойових дій, відіграє той факт, чи бере така держава пряму чи опосередковану участь у воєнних діях і чи проходять на її території воєнні конфлікти, адже наявність цих факторів особливо гостро впливає на цілісну систему соціального захисту.

Комплексний аналіз міжнародного досвіду у сфері соціального захисту учасників бойових дій свідчить, що найбільш ефективний ступінь впровадження державної політики та реалізації прав і законних гарантій окреслених суб'єктів може бути досягнуто лише шляхом поєднання різних джерел їхнього матеріально-технічного забезпечення, таких як: страхові внески працюючих громадян, грошові кошти отримані завдяки справлянню різних податків, та окремі дотації й фінансування з боку держави.

Саме запропонований метод наповнення грошовими ресурсами дасть змогу забезпечити спільну відповідальність усіх суб'єктів і на високому рівні забезпечити соціальний захист учасників бойових дій. З урахуванням цього доцільно виокремити окремі напрями модернізації державного управління в окресленій сфері, зокрема такі:

- здійснення на загальнодержавному рівні заходів, пов'язаних із завершенням формування національної системи соціального захисту у країнах перехідного типу державного режиму та економіки (зокрема, й в Україні), що стане наслідком координації та об'єднання зусиль між різними страховими фондами;
- посилення механізмів фінансування всіх елементів соціального захисту з урахуванням принципів і декларативних приписів міжнародних організацій;
- коригування державної політики з урахуванням специфіки участі держави у збройних конфліктах чи наявності на її території воєнних дій у бік посилення всього спектра державно-правових заходів і механізмів;
- адаптація вже наявних соціальних механізмів до ринкових відносин і програм відповідно до європейських та інших міжнародних програм, ратифікованих такими організаціями, як ООН, ЄС, НАТО тощо;
- розвиток нових напрямів соціального захисту за принципом адресності окремих соціальних програм щодо учасників бойових дій як на рівні нормативно-правового обґрунтування та забезпечення, так і в контексті матеріально-технічного забезпечення.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Зважаючи на вищевикладене, можна зробити висновок про те, що міжнародні аспекти формування державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій є дещо подібними до української державної політики, але містять відмінні риси, які залежать від обсягу соціальної допомоги з боку держави та ступеня її реалізації на місцевому рівні.

Аналіз окремих елементів і механізмів, які закладені в основі державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій, не можуть узагальнюватися в існуючій науковій теорії моделі чи концепції, а саме таких як: соціал-демократична, корпоративна чи ліберальна, оскільки першочерговою особливістю є те, в який спосіб держава здійснює той чи інший захід – шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта чи опрацювання або застосування вже наявних прецедентів. Мінливість будь-якої державної політики, її залежність від рівня інфляції, коливання фінансово-економічного становища у світі унеможливають створення єдиних і цілісних систем чи моделей управління соціального захисту. Причому головну роль у процесі реалізації державної політики, присвяченої соціальному захисту учасників бойових дій, відіграє той факт, чи бере така держава пряму чи опосередковану участь у воєнних діях та чи проходять на її території воєнні конфлікти, адже наявність цих факторів особливо гостро впливає на цілісну систему соціального захисту.

Перспективи подальших досліджень полягають у поглибленому вивченні та виробленні конкретних пропозицій щодо запозичення з міжнародного досвіду державного регулювання соціального захисту учасників бойових дій окремих механізмів та елементів із метою оптимізації аналогічних заходів в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984\_011. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
2. Кондратенко О.О. Державне регулювання соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їхніх сімей : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Київ, 2019. 280 с.
3. Сажина Н.С. Социальная защита ветеранов США и России. Санкт-Петербург : Евразия, 2003. 243 с.
4. Деякі питання виплати у 2020 році разової грошової допомоги, передбаченої законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їхнього соціального захисту» і «Про жертви нацистських переслідувань» : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 р. № 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112-2020-%D0%BF>.
5. Дніпренко Н.К. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади. Київ : ТОВ «Вістка», 2008. 164 с.
6. Kornai, J. (1992). The Socialist System: The Political Economy of Communism. Princeton : Princeton University Press.
7. Мансуров П.М. Зарубежный опыт формирования и регулирования социальной политики. *Региональная экономика: теория и практика*. 2012. № 11. С. 43–46.

#### References:

1. VRU, International treaty (2014), Uгода pro asociaciju mizh Ukrainoyu, z odniyeyi storoni, ta Yevropejskim Soyuzom, Yevropejskim spivtovaristvom z atomnoyi energiyi i yihnimi derzhavami-chlenami, z inshoyi storoni [Agreement on association between Ukraine, on the one hand, and European Union, European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand], dated June 27, 2014. № 984\_011. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) [Ukraine].

2. Kondratenko, O.O. (2019), *Derzhavne rehuliuвання sotsial'noho zakhystu uchashnykiv antyterrorystychnoi operatsii ta chleniv ikhnikh simej* [State regulation of social protection of participants of antiterrorist operation and members of their families], Dissertation cand. science on public administration, speciality: 25.00.02, Kyiv. NAPA. 279 p. [Ukraine].

3. Sazhina, N.S. (2003), *Socialnaya zashita veteranov SShA i Rossii* [Social protection of veterans of the USA and Russia]. Evraziya, Sankt-Peterburg. 243 p. [Russia].

4. KMU (2020), *Deyaki pitannya viplati u 2020 roci razovoyi groshovoyi dopomogi, peredbachenoyi Zakonami Ukrayini “Pro status veteraniv vijni, garantiyi yih socialnogo zahistu” i “Pro zhertvi nacistytskih peresliduvan”* [Some questions of payment in 2020 to the single monetary help provided by Laws of Ukraine “About the Status of Veterans of War, Guarantees of Their Social Protection” and “About the Victims of Nazi Prosecutions”], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 19, 2020. № 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112-2020-%D0%BF> [Ukraine].

5. Dniprenko, N.K. (2008), *Komunikaciya: demokratichni standarti v roboti organiv derzhavnoyi vladi* [Communication: democratic standards in work of public authorities], Vistka, Kiyiv, 164 p. [Ukraine].

6. Kornai, J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton : Princeton University Press.

7. Mansurov P.M. (2012), *Zarubezhnyj opyt formirovaniya i regulirovaniya socialnoj politiki* [“Foreign experience of formation and regulation of social policy”]. *Journal Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional economy: theory and practice]. Vol. 11. P. 43–46 [Ukraine].