**ВСТУП**

Соціальний захист є важливим елементом функціонування будь-якої сучасної держави, яка прагне до забезпечення кожному громадянину гідних умов існування, соціальної захищеності та необхідних можливостей для самореалізації особистості. Система соціального захисту населення в Україні, за період свого становлення, зазнала кардинальних змін від пострадянської системи до європейсько-спрямованої. Проте достатнього рівня соціального забезпечення Україна ще не набула і перебуває у процесі постійного реформування. Тому, наявні соціальні проблеми та недоліки регулювання в Україні соціальної викликають занепокоєння Європейського Союзу. Слід зазначити, що в системі прав людини соціальні права та соціальний захист з боку держави займають важливе місце. Це підтверджує, їх покликання гарантувати кожній людині гідні умови життя, а також визначення обов’язку держави забезпечити усім нужденним такий рівень соціальних можливостей і соціальної захищеності, який необхідний для підтримки гідності людини.

Дослідження проблем соціального захисту населення представлено у працях таких провідних науковців: В. Бакиров, П. Бригадін, Ю. Качуренко, І. Кузина, О. Куценко П. Ситник, Д. Тарасенко, А. Чечель та інші. Також проблеми правового забезпечення захисту внутрішньо переміщених осіб, досліджуються у наукових працях О. Виноградової, Є. Герасименка, Б. Захарова, Є. Микитенка, О. Фесенко, та інших. Окремим аспектам соціального захисту присвятили свої праці такі фахівці, зокрема В. Базилевич, Н. Болотіна, Дж. Груат, І. Дьяконова, А. Єпіфанов, Т. Косова, І. Сало, П. Шевчук та ін. Але, незважаючи на значну кількість наукових праць, деякі важливі проблемні питання або взагалі не були предметом глибокого правого аналізу, або вивчались недосить ретельно. Отже, соціальна сфера України в сучасних умовах, досліджена в неповній мірі та потребую подальшого вивчення та вдосконалення.

У зв'язку з постійною трансформацію суспільних відносин у сфері соціального захисту, появою нових груп населення, розширенням кола соціальних ризиків, питання права на соціальний захист набуває нового значення та особливої актуальності. Проблема відсутності серед науковців одностайності відносно визначення поняття та змісту «соціальний захист» має значний вплив на правотворчість в державі та правозастосовну практику[1 с. 7]. Наукові висновки багатьох вчених не відповідають повною мірою сучасному стану розвитку соціальної сфери нашої країни, оскільки в основному були зроблені в часи пріоритету державного забезпечення осіб, що постраждали від різних соціальних ризиків, без врахування сучасних засад соціального захисту, як це характерно для сучасних соціально-економічних умов.

З початком збройного конфлікту, наша держава зіткнулась з хвилею нових соціальних проблем та появою окремих категорій населення , таких як внутрішньо переміщені особи (ВПО), військовослужбовці - учасники антитерористичної операції (АТО), діти, постраждали від збройного конфлікту та інші, які потребують належного соціального забезпечення. Серед всіх соціальних прав, одним з найбільш важливих та соціально значущих для кожної людини є право на достатній рівень життя. У ст. 48 Конституції України проголошено, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї [2]. Тому на сьогодні соціальні проблеми так гостро, як ніколи раніше, постали перед вітчизняним законодавцем та правниками, що визначає високу актуальність теми дипломної роботи та потребує визначення подальших кроків для їх вирішення.

Метою дипломної роботи є формування пропозицій щодо ефективного вирішення проблем соціального захисту прав населення України в умовах збройного конфлікту на підставі дослідження чинного законодавства в соціальній сфері та існуючої практики вирішення таких проблем за останні шість років збройного конфлікту.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання:

1. проаналізувати та визначити особливості співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», запропонувати власне визначення поняття «соціальний захист»;
2. дослідити особливості права людини на соціальний захист і конституційні гарантії його здійснення в Україні;
3. проаналізувати національне законодавство щодо регулювання питання соціального захисту, зокрема ВПО, військовослужбовців-учасників АТО, дітей , які постраждали від збройного конфлікту ;
4. охарактеризувати існуючі прогалини національного законодавства щодо соціального захисту окремих вразливих категорій населення;
5. проаналізувати міжнародний досвід країн щодо регулювання питання соціального захисту в умовах воєнного конфлікту;
6. з’ясувати переваги та визначити місце міжнародного досвіду країн відносно подолання проблем соціального захисту на території України ;
7. обґрунтувати та запропонувати пропозиції щодо ефективного вирішення проблем соціального захисту окремих категорій населення.

***Об'єктом даної роботи*** є суспільні відносини, які виникають при реалізації права соціальний захист.

***Предметом*** є механізми захисту прав на соціальний захист внутрішньо переміщених осіб, військовослужбовців - учасників антитерористичної операції, дітей, які постраждали від збройного конфлікту на території України, зокрема діюче законодавство.

Методологічна основа роботи зумовлена специфікою обраного об’єкта та предмета. Так, під час дослідження основних сучасних визначень поняття «соціальний захист», «соціальне забезпечення» використовувався структурний метод дослідження. При вивченні особливостей соціального захисту ВПО, військовослужбовців - учасників АТО, дітей, які постраждали від збройного конфлікту на території України , застосовувався емпіричний метод наукового дослідження (спостереження, порівняння, вивчення документів). Суть спостереження полягала у вивчені та аналізі законодавства, виявленні особливостей застосування певних норм законодавства, судової практики та проблем нормативного забезпечення соціальних прав та свобод людини внаслідок збройного конфлікту на території України. За допомогою методу порівняльного аналізу досліджувався зарубіжний досвід вирішення проблем захисту прав людей в умовах збройного конфлікту. Використовуючи системний та статистичний методи надана правова оцінка захисту прав і свобод ВПО, військовослужбовців- учасників АТО та дітей, постраждалих від збройного конфлікту на території України.

Інформаційною базою дослідження є чинні законодавчі та нормативно-правові акти Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, Укази Президента України, офіційні дані Державної служби статистики України та міжнародних організацій, Офіційні сайти Міністерства соціальної політики , Міністерства у справах ветеранів, Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників Антитерористичної операції, Міністерства Оборони України, монографії та наукові статті провідних вітчизняних і зарубіжних учених та правників у галузі соціального захисту, а також дослідницькі звіти громадських організацій за 2014-2019 роки.

Практична значущість дослідження полягає у тому, що пропозиції можуть бути використані для вирішення проблем відносно соціального захисту ВПО, військовослужбовців та дітей, розвитку соціального діалогу з державними органами щодо шляхів реалізації механізму захисту права на соціальне забезпечення, зміни законодавства у частині приведення до практики ЄСПЛ та наявних судових рішень, наукових дискусій щодо необхідності та можливості вирішення існуючих проблем щодо рівня забезпечення прав на соціальний захист.

Частина результатів дослідження пройшла апробацію в рамках:

* виступу на круглому столі «Правові умови зміни статусу громадян внаслідок «гібридної війни» в Україні», м. Сєверодонецьк, СНУ ім. В. Даля, грудень 2018 р.;
* опублікування тез в матеріалах Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих науковців «Науковий погляд молоді: ключові питання сучасного етапу реформування системи вітчизняного законодавства», м. Сєверодонецьк, СНУ ім. В. Даля, грудень 2018 р.;
* написання наукової роботи на « Всеукраїнський конкурс студентських наукових робіт 2019 року» на тему «Зразкова справа як ефективний механізм захисту права на пенсійне забезпечення»;
* опублікування тез в матеріалах Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих науковців «Науковий погляд молоді: ключові питання сучасного етапу реформування системи вітчизняного законодавства», м. Сєверодонецьк, СНУ ім. В. Даля, грудень 2019 р.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, 7 підрозділів, висновків, 143 джерел використаної літератури та 12 додатків.

**РОЗДІЛ 1**

**ТЕОРИТИЧНІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЛЮДИНИ**

* 1. **Сутність та співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» у вітчизняній правовій науці**

Серед науковців будь якої сфери, загальновизнаним є те, що для розгляду того чи іншого питання необхідно в достатній мірі володіти та розуміти зміст понятійно-категоріального апарату даної науки, який складається із системи термінів та понять, кожне з яких має своє визначення. В свою чергу, розгляд питань соціальної сфери, потребує вирішення питань з приводу співвідношення та змістовного наповнення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення».

Дослідження проблем становлення таких правових категорій, як «соціальний захист» і «соціальне забезпечення», представлено у працях таких провідних науковців B. Андреевої, Н. Болотіної, Н. Борецької, В. Бурака, В.Внукової, В. Дурденевського, В. Жернакова, П. Пилипенка, С. Прилипка, С. Синчук, І. Сироти, Б.Сташківа та інших.

Вперше термін «соціальний захист» з'явився у США у 1935 році і поступово розповсюдився на усі західні країни для позначення системи заходів,що захищають будь-якого громадянина і будь-якого жителя країни від економічної і соціальної деградації внаслідок безробіття, втрати чи різкого скорочення прибутку, хвороби, народження дитини, виробничої травми, професійного захворювання, інвалідності, старості, втрати годувальника [3].

У науковій літератури останніх років можна знайти різні спроби науковців розкрити сутність понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», а також різноманітні підходи до розгляду питання співвідношення даних категорій.

Так Н. Болотіна у своїй роботі «Право соціального захисту» [4 с. 8] наголошує на тому, що у радянські часи досліджували лише саме поняття соціального забезпечення.

У зв’язку з недостатнім теоретичним розробленням, термін «соціальне забезпечення» використовувався в широкому розумінні для визначення всієї сукупності соціально-економічних відносин у радянській країні і в цьому розумінні він визначав весь інститут соціального захисту, який отримав назву «право соціального забезпечення».

У вузькому ж розумінні, цей термін використовувався для визначення системи відносин у галузі соціального захисту, пов’язаних із наданням окремих видів забезпечення за рахунок коштів державного бюджету.

Н. Болотіна пропонує наступне формулювання соціального забезпечення, а саме: « …. це організаційно-правова діяльність держави щодо матеріального забезпечення, соціального утримання, обслуговування, надання медичної допомоги за рахунок спеціально створених фінансових джерел осіб, які зазнали соціального ризику, внаслідок якого втратили здоров’я та кошти до існування і не можуть матеріально забезпечити себе та своїх утриманців»[1 с. 23].

За висновком Л. Забєліна: « соціальне забезпечення – це частина заробітної плати робітничого класу, а також сукупність окремих актів, заходів, настанов, тобто діяльність людей, спрямована на підтримання стабільності майнового становища пролетаріату при настанні тих небезпек, які йому загрожують» [5 с. 43].

B. Андреева визначала, що соціальне забезпечення становить сукупність певних соціально-економічних заходів, пов’язаних із забезпеченням матері і дитини, громадян у старості та в разі непрацездатності, з медичним лікуванням і обслуговуванням як важливим засобом профілактики і поновлення працездатності [6 с. 17].

На думку Б. Сташківа: « соціальне забезпечення – це ті види і форми матеріального забезпечення, що надаються на умовах, передбачених законом чи договором, зі спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування» [7 с. 11].

К. Гусов, наприклад, відзначає: « соціальне забезпечення – це форма вираження соціальної політики держави, спрямованої на матеріальне забезпечення певних категорій громадян за рахунок коштів державного бюджету і спеціальних позабюджетних державних фондів, у випадку настання обставин, що визнаються державою на даному етапі розвитку соціально значимими, з метою вирівнювання соціального положення цих громадян у порівнянні з іншими членами суспільства » [8 с. 12].

Під соціальним забезпеченням вітчизняний правник М. Бойко розуміє безоплатне або на пільгових умовах матеріальне забезпечення і обслуговування громадян, що цього потребують, у випадках, передбачених законодавством, за рахунок соціального страхування та виплат із державного та місцевих бюджетів [8 с. 13].

Термін же «соціальний захист» у правовій науці почав вживатися на сучасному етапі розвитку українського законодавства. Таке явище пов’язане з викладом даного терміну у Конституції України [ 2 ]. Тобто поняття «соціальний захист» замінило термін «соціальне забезпечення», який використовувався в радянський період.

Отже у другій половині XX ст. поряд з поняттям «соціальне забезпечення» з’явилося поняття «соціальний захист», яке все частіше стало застосовуватися в міжнародних правових актах і зарубіжній юридичній практиці. Варто звернути увагу, на те, що закріплення права на соціальний захист в Конституції України створило дискусії у науковому середовищі відносно визначення поняття «соціальний захист». Проблема розуміння та тлумачення терміна «соціальний захист» ускладнюється, в першу чергу, відсутністю його легітимного визначення та неоднозначним використанням цього поняття у законодавстві, що підтверджує його різне змістовне наповнення представниками юридичної науки [3 с. 42].

На думку Н. Борецької: «соціальний захист – це система соціальних та економічних прав та гарантій, що закріплюються державою і реалізуються її соціальною політикою на основі механізмів забезпечення життєвого рівня, достатнього для відтворення та розвитку особистості на всіх етапах життєдіяльності людини» [10 с. 16].

Таке визначення Н. Борецької враховує гарантовані державою соціальні та економічні права, вказуючи на мету цих гарантій – забезпечення достатнього життєвого рівня для розвитку особистості.

На думку Є. Мачульської, під соціальним захистом розуміють діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості. О. Мачульська, наголошує на тому, що соціальне забезпечення є складовою більшого поняття – соціального захисту. Разом із соціальним забезпеченням соціальний захист включає ще й гарантії охорони праці, здоров’я, навколишнього природного середовища, мінімальної оплати праці та інші заходи, які є потрібними для нормальної життєдіяльності людини й функціонування держави [11 с. 11].

Також відомо, що Н. Болотіна у своїх більш пізніх наукових працях дійшла висновку, що соціальний захист розуміється саме як система заходів щодо захисту населення від соціальних ризиків. За змістом статті 46 Конституції України та з огляду на соціальні ризики, право на соціальний захист подібне до права на соціальне забезпечення. Однак, організаційно-правова система, яка створена в Україні для забезпечення населення від соціальних ризиків, ні за своїм складом, ні за своєю суттю не дає підстав застосовувати до неї термін «соціальне забезпечення» [4 с. 82].

В. Внукова визначає соціальний захист: «комплекс законодавчо закріплених гарантій, які протистоять життєвим дестабілізуючим чинникам (інфляція, спад виробництва, економічна криза, безробіття та інші)» [9 с. 9]. Заходи держави щодо соціального захисту включають надання різної допомоги нужденним особам, такої як, правової, фінансової, матеріальної та створення системи соціальних гарантій як для «економічно активної частини населення», так і для непрацездатних осіб.

Ю. Сердюк визначає соціальний захист як систему заходів матеріального та нематеріального характеру, реалізація яких зумовлена соціальною спрямованістю держави на забезпечення життєвих потреб людини та її сім’ї, створення умов для гідного існування при настанні певних обставин [ 12 с. 238].

Також серед науковців є думки про тотожність обох понять. Такої думки дотримується вітчизняний дослідник М. Сирота. Він наголошує, що вживання терміну «соціальний захист» не зменшує значення терміну «соціальне забезпечення», оскільки вважається, що обидва ці терміни є синонімами [ 13 с. 6].

Аналогічну наукову позицію поділяють й інші науковці Г. Гончарова, В. Жернаков, С. Прилипко, які вважають, що намагання розрізнити вказані терміни є недоцільним, тому, їх слід вважати синонімами [9 с 23; 14 с. 138].

Згідно наукової позиції О. Чуттєвої, ототожнення понять «соціальне забезпечення» та «соціальний захист» взагалі недоречне. Вона зазначає, що «соціальне забезпечення» виступає складовою частиною соціального захисту, основною метою якого є турбота про ті категорії населення, які в законодавчо встановленому порядку мають право на тривалу або постійну допомогу (за віком, інвалідністю, обмеженою працездатністю, відсутністю інших джерел існування) і розподіл коштів соціального захисту[15 с. 12].

На основі вищевикладеного матеріалу, можна говорити про те, що як на законодавчому рівні, так і в науці є невизначеність поняття «соціальний захист» та різні наукові підходи до використання цього терміну. Серед науковців відсутня єдина думка та єдиний підхід щодо їх тлумачення. В своїх працях, дослідники приходять до різних, інколи абсолютно протилежних висновків. Деякі з них вважають «соціальне забезпечення» ширшим поняттям, бо «захист», на їх думку, характеризується тимчасовою дією стосовно усунення соціального ризику, а ознакою забезпечення є тривалий процес, інші поняття «соціальний захист» ототожнюють з поняттям «соціальне забезпечення» та розуміють їх як синоніми. А деякі науковці взагалі не відносять поняття «соціальний захист» до правових категорій. Тривалій науковій дискусії з цього приводу, на нашу думку, сприяє й відсутність законодавчого визначення цих дефініцій у розумінні диспозиції статті Основного Закону України.

Крім того, термін «соціальний захист» по-різному трактується і в різних країнах, у різних законодавчих актах. Так наприклад:

* у США цей термін відноситься виключно до пенсійної системи (для соціального захисту в широкому розумінні, використовується поняття «welfare» або «welfare system» - добробут, система добробуту) [16 с. 24];
* у Великій Британії - до всієї системи грошової допомоги, у материковій Європі (за термінологією Міжнародної організації праці) охоплює всю грошову допомогу та охорону здоров’я, в деяких інших країнах означає здебільшого соціальне страхування [16 с. 24].

Звідси і розходження в трактуванні соціального захисту, які існують у західній літературі.

Неодноразово робились наукові спроби узагальнити різні тлумачення і чітко конкретизувати ці поняття. На Європейському форумі ЄС, що відбувся у Брюсселі у 1998 р., було запропоновано включати у соціальний захист забезпечення життєдіяльності громадян у широкому розумінні, тобто не тільки соціальне забезпечення, а й соціальну інтеграцію, отримання освіти, охорону здоров’я, забезпечення житлом, надання соціальних послуг та інше[15 с. 146]. Саме такий зміст закладено у ст. 46 Конституції України, згідно з якою поняття «соціальний захист» є ширшим за «соціальне забезпечення» [2].

На жаль, поняття «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» не мають офіційного визначення в національному законодавстві. В сучасній Україні немає також і єдиного закону, який би регулював всі аспекти соціального захисту. Аналіз різних поглядів щодо визначення змісту правових понять, що використовуються в соціальній сфері, свідчить про те, що в чинному законодавстві має бути проведена уніфікація понятійного апарату, а саме здійснене формулювання єдиних термінів для однотипних суспільних явищ та законодавче їх закріплення[17 с. 147].

На наш погляд, термін «соціальний захист» є ширшим поняттям, ніж категорія «соціальне забезпечення». Це підтверджує зміст статті 46 Конституції України, з якого можна зробити висновок про те, соціальне забезпечення виступає складовою частиною соціального захисту. Вказаним терміном «соціальний захист» охоплюються всі соціальні права людини, передбачені у Основному Закону України. Соціальний захист направлений на реалізацію основних напрямів соціальної політики завдяки комплексу організаційно-правових і соціально-економічних заходів.

Отже, в своїх висновках, відносно визначення змісту соціального захисту погоджуємося з науковим підходом Н. Болотіної, О. Мачульської, О. Чуттєвої [4 с. 11; 11 с. 24; 15 с. 12]. Спробуємо надати власну характеристику, узагальнивши весь масив запропонованих наукових визначень. А саме, пропонуємо наступне визначення поняття: «соціальний захист – це такий напрямок діяльність держави, спрямований на створення таких соціально-економічних умов, які б забезпечували гідні умови існування людини та унеможливлювали настання соціальних ризиків для суспільства». На нашу думку сьогодні таке визначення повинно бути закріплене в Соціальному кодексі України, проекти якого надаються на розгляд Верховної Ради з 1998 року. На сьогоднішній день опрацьовуються проект № 8495 від 24 листопада 2005 р. [18]. Проект № 2311 від 15 лютого 2013 р. [19] повернуто суб’єкту ініціативи на доопрацювання. Інші проекти заслухані та зняті з розгляду. Визначення поняття «соціальний захист», саме у відповідному кодексі дозволить впорядкувати нормативний масив, виявити та усунути суперечності, узгодити національне законодавство з міжнародними нормами. Це пояснюється тим, що в України діє значна кількість законів та підзаконних актів, які потребуються чіткого визначення «соціальний захист» і вносити його законодавче закріплення в один закон не є доцільним.

Термін же «соціальне забезпечення», як визначено в юридичній енциклопедії – важлива складова соціального захисту та визначається як державна система захисту населення від соціальних ризиків (втрата роботи, хвороба, старість, інвалідність, втрата годувальника та ін.). [20 с 584]. Соцзабезпечення полягає в безпосередньому наданні державою грошових виплат особам, які мають на них право, і в забезпеченні соціального утримання, наданні медичної допомоги, безоплатному або на пільгових умовах обслуговуванні громадян. Метою соцзабезпечення є вирівнювання соціального становища вразливих осіб відносно інших членів суспільства. Воно є формою вираження діяльності держави, спрямованої на матеріальне забезпечення окремих категорій громадян у випадку настання обставин, що визнаються соціально значущими та тягнуть за собою втрату чи зниження доходу, малозабезпеченість, бідність.

Отже соціальний захист та соціальне забезпечення населення відіграє провідну роль у забезпеченні добробуту населення країни. Соціальний захист населення нерозривно пов'язаний із соціальною функцією держави, оскільки охоплює широкий спектр державних соціальних заходів, спрямованих на забезпечення належного рівня життя громадян та створення умов реалізації їхніх конституційних прав та свобод. Для забезпечення державі історичного визнання минулого, стабільного сучасного функціонування та щасливого існування громадян у майбутті, що є підставою існування демократичної правової соціальної країни, держава повинна забезпечити права громадян на соціальний захист та його закріплення в Основних нормативно-правових актах. Сучасні реалії розвитку держави потребують значного переосмислення сутності соціального захисту населення та механізмів здійснення соціального захисту населення.

**1.2. Право людини на соціальний захист і конституційні гарантії його здійснення в Україні**

Згідно з Конституцією України, наша держава є соціальною і правовою, в якій найвищою соціальною цінністю визнається людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Зміст і спрямованість діяльності держави в соціальній сфері визначають права і свободи людини та їх гарантії [2].

Окрім цього, у Державній Стратегії регіонального розвитку України на період до 2022 року [21] у розроблених цілях регіональної політики важливе місце посідає розвиток соціальної сфери у регіонах України.

Велике значення у системі основних конституційних прав і свобод людини і громадянина займають соціальні права і свободи, які забезпечують

громадянам реалізацію своєї поведінки та діяльності у соціальній сфері. Така поведінка людини включає можливість працювати та відпочивати, отримувати соціальний захист, мати право на достатній життєвий рівень, належну медичну допомогу та інше. Реалізація соціальних прав і свобод сприяє формуванню соціальної держави та стабілізує суспільне життя. На сьогодні, соціальні права і свободи є найменш гарантованою групою конституційних прав і свобод, що впливає на рівень розвитку держави. Як зауважує Н. Болотіна, у вітчизняній науці малодослідженим є питання про юридичний механізм забезпечення всієї системи соціальних прав, що включає в себе одне з найважливіших соціальних прав – право громадян на соціальний захист [4 с. 7].

**Право на соціальний захист** - це передбачені законодавством, гарантовані державою певні можливості людини отримати від держави, а також інших суб'єктів, які діють за уповноваженням або дозволом держави, на умовах і в порядку, передбаченому законодавством, а також договором, матеріальне забезпечення, матеріальну підтримку та соціальні послуги у разі настання соціальних ризиків [ 22 с. 4 ].

Комплексний характер підстав для виникнення права на соціальний захист, соціальних ризиків, зумовлює й комплексний характер цього права.

Право на соціальний захист — це комплекс суб'єктивних прав особи, закріплених у Конституції та законодавстві України, які включають певні правомочності.

Конституцією України передбачаються наступні права громадян у сфері соціального захисту:

* право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, пенсії, інші види соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ст. 46 КУ) [2]. Це право закріплено в більшості сучасних конституційних державах континентальної Європи, окрім Австрії, Боснії й Герцоговини, Грузії, Ліхтенштейна, Люксембурга, Німеччини, Норвегії та Швеції, де вони регулюються поточним законодавством [16 с. 22];
* право громадян, які потребують соціального захисту, на житло, що надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (ст. 47 КУ) [2];
* право на достатній життєвий рівень для себе, своєї родини (ст. 48КУ) [2]. Ця гарантія є дуже важливою, оскільки серед різноманітності соціальних послуг, які надаються фізичним особам важливе місце займають соціально-побутові послуги ;
* право на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування (ст. 49 ) [2]. Всього в Конституції України термін «здоров’я» використовується 20 разів, що явно свідчить про надзвичайно велике значення, яке надає Конституція встановленню та захисту права на охорону здоров’я в усіх його складних аспектах та інші;
* право дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання (ст. 52) [2];
* право на освіту (ст. 53) [2].

В Додатку А наведена таблиця 1.2.1, де зазначені статті Конституції України та статті міжнародних нормативно-правових актів, в яких закладений однаковий зміст стосовно соціального захисту населення. Наведення такого прикладу є актуальним на сьогодні, у зв'язку з європейським напрямком розвитку нашої держави, в тому числі і в соціальній сфері. У формулюваннях більшості положень Основного Закону відчувається безперечний вплив міжнародних правових актів щодо прав людини. Дані представлені з аналітичного звіту, підготовленого за результатами комплексного дослідження, яке проводив Центр громадської експертизи [23 с.17]. Звіт опублікований в межах проекту «Новий погляд на систему соціальних прав і соціальних гарантій громадян України» та має назву Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування.

У Конституції України, головному нормативному акті держави, встановлені [2]:

**по-перше**, основні форми соціального захисту, а саме:

* державне забезпечення соціального захисту громадян України, що знаходяться на службі в Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17) [2];
* соціальний захист громадян України на основі загальнообов'язкового державного соціального страхування (ст. 46) [2];
* створення державою умов ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування (ст. 46) [2];
* охорона державою сім'ї, материнства і батьківства (ст. 51) [2]; державне утримання і виховання дітей - сиріт, позбавлених батьківської опіки (ст. 52) й ін. [2];

**по-друге,** основні види соціального захисту, такі як :

* пенсії (регулярні грошові виплати, які отримують громадяни від держави та спеціальних фондів після досягнення встановленого віку, у разі інвалідності, втрати годувальника, за вислугу років);
* допомоги (грошові виплати (крім пенсій) громадянам у випадках, передбачених законом, що надаються з фондів соціального страхування та за рахунок державного бюджету.);
* інші соціальні виплати (ст. 46) [2].

**Завданнями права** соціального захисту є:

* подолання бідності;
* поступове підвищення рівня життя населення в країні;
* зниження соціальної нерівності;
* створення можливостей для всіх груп населення доступу до основних соціальних благ, таких як якісний рівень соціального обслуговування, освіти, охорони здоров'я й інші [24 с. 4].

**Право соціального захисту виконує наступні функції:**

* економічну, яка пов’язана з подоланням бідності і підвищення рівня життя, забезпеченості населення в Україні;
* політична функція права соціального захисту полягає в підтримці соціальної стабільності в суспільстві, у якому маються значні розходження в рівні забезпеченості різних прошарків населення[25 с. 6];
* демографічна функція права соціального захисту покликана сприяти відтворенню народонаселення, яке необхідне для нормального розвитку країни, а саме збільшенню дітонародження і зменшенню смертності. Починаючи з 60-х років народжуваність в Україні не забезпечувала навіть простого відтворення поколінь, приблизно з цього періоду почав формуватися інтенсивний процес старіння населення;
* соціально – реабілітаційна функція права соціального захисту направлена на відновлення статусу непрацездатних громадян і інших соціально – малозахищених груп населення. Ця функція дозволяє відчувати малозахищеним групам населення себе повноцінними членами суспільства [25 с.7].

Соціальний захист має ряд ознак:

- по-перше - це система суспільних відносин, яка призначена для задоволення особистих матеріальних потреб громадян через індивідуальну форму розподілу зі спеціальних фондів;

- по-друге - здійснюється державою за рахунок коштів суспільства;

- по-третє вищезгадані кошти надаються замість заробітної плати або як додаток до неї у випадках, передбачених законодавством, у разі: втрати чи зниження заробітку, додаткових витрат або неможливості працевлаштування [24 с. 6].

Соціальний захист має на меті дати кожному громадянину, незалежно від соціального статусу, національної або расової приналежності, можливість вільного розвитку, реалізації власних здібностей, а також підтримання стабільності в суспільстві. Іншими словами - запобігання соціальній напруженості, яка виникає через майнову, расову, культурну, соціальну нерівність та може проявляти себе у страйках, актах громадянської непокори, сутичках між певними групами населення [26 с. 4].

Важливе значення при розгляді соціального захисту має аналіз його структури, яка включає в себе наступні елементи: форми реалізації соціального захисту, функції та принципи, необхідні для виконання поставлених цілей.

Соціальний захист проявляється у трьох формах:

- соціальне забезпечення;

- соціальне страхування;

- соціальна допомога .

Форми права на соціальний захист представлені у таблиці 1.2.2. Додатку Б [ 24 с. 34] що на нашу думку є більш наглядним та допоможе розумінню цих категорій.

Найбільш ефективним елементом з погляду захисту населення від наслідків соціальних ризиків є соціальне страхування. Саме ризик у цьому випадку визначає основи побудови соціального страхування та його функціонування. Крім того, відмінною особливістю соціального страхування від інших складових соціального захисту є організація його фінансування зі спеціальних позабюджетних фондів, що формуються з цільових внесків працедавців та працівників за підтримки держави. Соціальне страхування побудоване на принципі нежорсткої еквівалентності й поєднується з принципом об'єднання ризиків і колективної солідарності. В Україні введено п’ять основних видів соціального страхування: пенсійне; у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та втратами зумовленими похованням; медичне – на випадок хвороби; від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; на випадок безробіття [27 с. 77].

Необхідність соціального страхування зумовлено такими причинами:

– наявністю осіб, які не можуть за рахунок заробітної плат підтримувати мінімальний життєвий рівень з погляду на певні обставини;

– наявністю громадян, що є дієздатними, але не мають можливості реалізувати цю дієздатність[ 27 с .79].

Соціальна допомога як форма соціального захисту спрямована на захист незаможних, найуразливіших груп населення. Соціальна допомога є одноразовими виплатами або натуральними видачами і послугами для ліквідації або нейтралізації критичних життєвих ситуацій [28 с.15].

Соціальне забезпечення є формою соціального захисту у вигляді грошової допомоги уразливим верствам населення, що гарантує певний мінімальний рівень життя. Відповідно до законодавства України соціальне забезпечення передбачає пенсії, допомогу багатодітним і самотнім матеріям, допомогу малозабезпеченим сім'ям з дітьми та інші.

Правовий механізм забезпечення права громадян на соціальний захист функціонує через такі його елементи, як:

1) нормативно-правове забезпечення права громадян на соціальний захист. Це ряд нормативно-правових актів, прийнятих для реалізації права на соціальний захист. Систему таких нормативно-правових актів можна представити через проведення класифікації за юридичною силою, а саме закони, підзаконні акти та інше[22 с. 15];

2) інституційно-функціональне забезпечення права громадян на соціальний захист (створення і функціонування системи державних інституцій – Фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та інше);

3) процесуально-правове забезпечення права громадян на соціальний захист (законодавством України в сфері соціального захисту встановлені численні порядки призначення різних видів соціального захисту відповідними соціально-захисними органами);

4) юридична відповідальність сторін за порушення вимог соціально-захисного законодавства (відповідальність за порушення вказаного законодавства застосовується у виді певних санкцій, за якими майнові стягнення з винних осіб чи органів носять правовідновлювальний, а не штрафний характер. Законодавством не передбачено відшкодування моральної шкоди будь-якою стороною) [22 с.16].

Згідно з Конституцією України право громадян на соціальний захист гарантується:

- загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення;

- створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними [2] .

Реалізація цих конституційних гарантій набула втілення у створенні законодавчого та інституційного механізму загальнообов'язкового державного соціального страхування, діяльності фондів соціального страхування щодо акумуляції коштів шляхом збирання страхових внесків з роботодавців і працівників і надання застрахованим соціальних виплат і соціальних послуг при настанні страхових випадків. Крім зазначених конституційних гарантій права соціальний захист, існують і галузеві гарантії, які закріплені в галузевому законодавстві.

Ефективність соціального захисту населення залежить від обраної державою соціальної політики та від обсягу її фінансування. Ефективність соціальної політики держави оцінюється завдяки обраній системі, тобто моделі соціального захисту [25 с. 26].

Ефективна та функціональна система соціального захисту держави повинна:

– управляти соціальними ризиками;

– перерозподіляти суспільний дохід на користь більш вразливих верств населення, зменшуючи при цьому суспільну нерівність;

– заохочувати населення заощаджувати для ефективного інвестування;

– орієнтується на сталий та ефективний розвиток у державі та інше.

Соціальний захист поширюється, насамперед, на громадян України, які внаслідок похилого віку або хвороби самі не можуть забезпечити собі нормальні умови життя. Певні особливості має соціальний захист окремих категорій громадян: військовослужбовців, ветеранів війни і праці, потерпілих від аварії на Чорнобильській АЕС тощо [28 с. 16; 29 с. 101].

На сьогоднішній день одним із важливих інструментів системи соціального захисту населення є соціальні послуги. Система надання соціальних послуг ґрунтується на Конституції України і регулюється більше ніж 50 законами та понад 120 підзаконними нормативно-правовими актами. Структура нормативно-правової бази регулювання системи соціальних послуг в Україні представлена в Додатку В в таблиці 1.2.3. Структура складена за видами та напрямками соціальної допомоги та розроблена на основі раніше наведеної правниками структури на 2016 рік, шляхом доповнення основних НПА за 2017-2019 роки [ 30 с. 3].

Важливу роль у гарантуванні права на соціальний захист людини і громадянина у правовій державі відіграють суди. Право на соціальний захист може бути захищене в суді. Конституція встановлює, що норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина на підставі Конституції гарантується ст. 8 КУ. Основний Закон України гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Також згідно зі ст. 55 Конституції України соціальні права людини і громадянина захищаються судом [2]. При цьому судовий захист прав і свобод людини і громадянина здійснюють як суди загальної юрисдикції, так і Конституційний Суд України. Конституційний Суд України, який є незалежним органом державної влади, відіграє важливу роль у захисті прав і свобод людини і громадянина, в тому числі прав на соціальний захист. Єдиний орган конституційної юрисдикції у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що органи державної влади повинні цілеспрямовано утверджувати права і свободи людини, забезпечувати гарантії їх реалізації. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України сутність України як соціальної, правової держави полягає в її зобов’язанні спрямовувати свою політику для створення правових, економічних та інших умов, які мають забезпечити достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності [31 с. 110].

Конституційний Суд України, керуючись принципом верховенства права і звертаючи увагу на міжнародні стандарти щодо забезпечення прав людини, у своєму Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) зазначив: «Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів» [32 с.191].

Громадянин України також може захистити свої права на соціальний захист на міжнародному рівні. До гарантій прав на соціальний захист людини і громадянина належать і міжнародні гарантії. До них відносять міжнародні акти про права людини, а також міжнародні органи, а саме, Генеральна Асамблея Організації Об’єднаних Націй, Європейський Суд з прав людини та інші. У ст. 55 Конституції України зазначено, що кожен має право після використання усіх національних засобів правового захисту звернутися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ або до відповідних органів міжнародних установ і організацій, членом або учасником яких є Україна [2]. Важливим кроком до цього стала ратифікація Україною у 1997 р. Конвенції про захист прав і основних свобод 1950 р. З цього моменту громадяни України мають можливість звертатися за захистом своїх порушених прав до Європейського суду з прав людини [33]. Приєднавшись у 1990 р. до Факультативного протоколу Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., Україна також визнала компетенцію Комітету ООН з прав людини відносно розгляду індивідуальних скарг громадян України стосовно порушення їхніх прав і свобод [34].

Таким чином найважливішою гарантією соціальних прав людини і громадянина є конституційний лад України, заснований на неухильному дотриманні Конституції України. Також дотримання законів України, приписах природного права та загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права, які в процесі становлення незалежної України піддавались змінам, доповненням та з'являлись нові. Оскільки соціальна сфера є важливою складовою забезпечення життєдіяльності суспільства, сприяє розвитку людини, формуванню певного рівня життя у суспільстві, вона повинна завжди бути в полі зору наукових досліджень та державної політики [30 с. 7].

Право на соціальний захист в Україні – це закріплена Конституцією України відповідно до міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, здатність фізичної особи мати соціальне забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом у вигляді пенсії, інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, не нижчим за прожитковий мінімум, установлений законом [31 с.109]. Вважаємо, що зміст конституційного права особи на соціальний захист – це система можливостей, реалізація яких уповноваженою фізичною особою дає їй змогу задовольняти свої потреби і інтереси й отримувати соціальні блага, що закріплені конституційною нормою. На підставі норм Конституції України оновлюється законодавство щодо соціального захисту громадян, створюється ефективна система соціального захисту населення, проводиться кодифікація норм певних правових інститутів, розробляються державні соціальні стандарти та інше . Отже, одним з основних завдань держави при реалізації конституційно-правової політики є захист прав людини і громадянина, а також забезпечення її достойним життям і вільним розвитком.

**1.3 Формування законодавчої бази соціального захисту в незалежній Україні**

Складний та багатовекторний процес реформування системи соціального захисту в Україні після здобуття нею незалежності та обрання курсу ринкових відносин було розпочато з утвердження загальнонаціональної парадигми соціального розвитку держави – визнання честі й гідності людини, її громадянських прав верховною цінністю держави, що було закріплено в її Основному Законі [28 с. 13].

Варто зазначити, що аналізуючи питання законодавчої бази у сфері соціального захисту, за двадцять вісім років незалежності в Україні було прийнято значну кількість нормативно-правових актів. Вони регулюють спільні питання державних гарантій, соціальних допомог, пенсійного забезпечення та соціального страхування.

Прийняття значної кількості нормативно-правових актів у сфері соціальних відносин зумовлене наступними чинниками, як:

а) необхідність власної політики держави у сфері соціальних відносин, яка була б зорієнтована на сучасний стан розвитку економіки держави;

б) відсутність цілісної науково обґрунтованої концепції соціальної політики держави, що спричинило зростання кількості нормативно-правових актів, предметом правового регулювання яких іноді були одні й ті самі питання;

в) низька якість підготовки соціальних законопроектів, через що виникла потреба вносити численні зміни до відповідних законів;

г) політична нестабільність у державі [35].

Відтак, прийняття значної кількості соціальних законів не завжди є передумовою повноцінного захисту соціальних прав та гарантій громадян у державі, натомість може лише ускладнювати процедуру їх реалізації [28 с.16].

Становлення і розвиток українського законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення умовно можна розділити на декілька періодів, кожному з яких притаманні особливі характеристики й тенденції . З проголошенням незалежності в Україні відбулася активізація соціальних процесів, а відтак в мережі об’єктів соціальної сфери сталися досить суттєві зміни. Складний та багатовекторний процес реформування системи соціальних захисту в Україні після здобуття нею незалежності та вибору курсу на побудову ринкових відносин було розпочато з утвердження загальнонаціонального визначення соціального розвитку держави – визнання честі й гідності людини, її громадянських прав верховною цінністю держави, що було закріплено в її Основному Законі [35].

Починаючи з 1990 року, у різні періоди законодавці використовували різний інструментарій для розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Так, у законодавчих актах різних періодів простежується вплив принципово відмінних концептуальних підходів та моделей, серед яких визначальними є радянська модель (домінування пільг та соціальних виплат, які часто підміняють належний рівень заробітної плати та матеріального забезпечення) і європейська модель (домінування соціальних послуг та соціальної роботи, спрямованих на підтримку найбільш соціально вразливих категорій та осіб, що опинилися у складних життєвих обставинах) [36 с. 28].

Радянській моделі притаманні більшою мірою пільги, які незаперечно домінують у чинному законодавстві. Європейській моделі більше притаманні - соціальні послуги, які і на даний час мало поширені. Їх непоширеність пояснюється тим, що ця форма соціального захисту почала розвиватись порівняно недавно і найбільше притаманна законодавчим актам, прийнятим упродовж 2004–2014 років[36 с. 29].

Тобто в процесі формування соціального захисту в України вважаємо, що можна виділити два основні напрями докладення зусиль законодавців, а саме:

* поступове вирішення питань соціального захисту різних соціальних груп та інших категорій населення (в т. ч. тих, захист яких не був пріоритетним у радянські часи);
* поступовий перехід від радянської до європейської моделі соціального захисту та соціального забезпечення, про що уже згадувалося вище [36 с. 30].

Центр громадської експертизи під час проекту «Новий погляд на систему соціальних прав і соціальних гарантій громадян України» виділив наступні періоди розвитку та становлення соціального захисту в Україні:

1. Зародження української системи соціального захисту та соціального забезпечення (1990–1993 роки). Це період, в якому відбувалося зародження системи соціального захисту і соціального забезпечення незалежної України. Акти законодавства, прийняті впродовж цього періоду, можна охарактеризувати як такі, що використовують більшість підходів, притаманних радянській соціального забезпечення. Одним із найпомітніших актів законодавства цього періоду, який значною мірою залишається актуальним і сьогодні, є Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». За спрямуванням законодавчу ініціативу цього періоду умовно можна розділити на такі групи [23]:

- законодавство, спрямоване на реабілітацію репресованих у радянські часи громадян;

- законодавство, яке проголосило основні соціальні та економічні пріоритети нової держави (Закон України «Про зайнятість населення», Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні») [23];

- законодавство, яке стало основою для побудови власної системи соціального захисту та соціального забезпечення (Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» та Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту») [23];

- законодавство, що визначило основні підходи до матеріального забезпечення діяльності та соціального захисту представників окремих професій. Прийняті акти законодавства насамперед стосувалися врегулювання статусу правоохоронних органів: деякі акти на сьогодні зазнали змін, або вже втратили чинність, однак на той момент є доволі необхідними та важливими) Закон України «Про прокуратуру», Закон України «Про Службу безпеки України» , Закон України «Про статус суддів», Закон України «Про освіту» , Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» , Основи законодавства про культуру та Основи законодавства про охорону здоров’я, Закон України «Про статус народного депутата України» , Закон України «Про державну службу», Закон України «Про пожежну безпеку») [23].

Таким чином, опираючись на традиції радянських часів, тогочасні законодавці надали перевагу грошовій формі соціального захисту. За таких умов основним видом соціального захисту, реалізованого у прийнятих впродовж першого періоду актах законодавства, були пільги. Саме в цей період започаткувалась тенденція, яка згодом призвела до непрозорості й низької ефективності системи соціального захисту та соціального забезпечення, що діє в Україні сьогодні [36 с. 31].

2. Становлення української системи соціального захисту та соціального

забезпечення (1996–2000 роки). Цей період розпочався з моменту прийняття Конституції України 28 червня 1996 року і закінчився прийняттям Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» 16 листопад 2000 року. Найбільш важливою подією цього періоду стало прийняття 2000 року Закону України «Про державі соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [23]. Прийняття цього закону, стало першим кроком у систематизації всієї діяльності держави у сфері соціального захисту та соціального забезпечення населення. Конституція України в свою чергу визначила основні права і свободи громадян України. Почала формуватись система соціального захисту, а відтак були запроваджені й механізми реалізації соціальних прав громадян. Була прийнята ціла низка законів та підзаконних нормативно-правових актів. Фактично держава продовжила лінію, взяту в 1991 році, приймаючи нові закони та вносячи зміни до вже діючих актів законодавства [36 с. 33]. Так, у цей період було прийнято ряд актів законодавства, які сформували декілька груп, а саме :

- законодавство, яке започаткувало процес формування власної системи загальнообов’язкового державного соціального страхування;

- законодавство, що врегулювало деякі питання матеріального забезпечення діяльності та соціального захисту представників окремих професій (Закон України «Про державну виконавчу службу», Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу», Закон України «Про захист рослин» та Гірничий закон України, якими було встановлено ряд соціальних гарантій та пільг для представників відповідних професій);

- законодавство, спрямоване на встановлення спеціального соціального захисту щодо окремих категорій осіб, які мають певні заслуги (був прийнятий Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист»);

- законодавство, спрямоване на соціальну підтримку неповнолітніх та профілактику злочинності у їх середовищ (Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей») [36 с. 128; 37 с. 96].

3. Модернізація існуючої системи соціального захисту та соціального забезпечення (2000–2003 роки). Початком цього періоду є прийняття 2000 року вже згаданого Закону України «Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії», який створив основу для поступового вдосконалення системи соціального захисту та соціального забезпечення згідно з європейською моделлю. Більшість прийнятих у третьому періоді актів законодавства була орієнтована на реалізацію основних положень цього закону і на встановлення нових видів соціальних виплат [23].

Так, у цей період було прийнято ряд актів законодавства, які сформували декілька груп, а саме [38]:

- законодавство, яке стало вираженням піклування держави про найбідніші категорії населення (Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям» та Закон України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам»);

- законодавство, спрямоване на соціальну адаптацію та соціальну підтримку осіб з особливими потребами (Закон України «Про психіатричну допомогу»);

- законодавство, яке врегулювало деякі питання матеріального та соціального забезпечення окремих категорій службовців, а також депутатів місцевих рад(Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Закон України «Про дипломатичну службу»);

- законодавство, яке завершило процес формування власної системи загальнообов’язкового державного соціального страхування(Закон України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та Закон України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням») [23].

Окрім того, з прийняттям 2000 року Закону України «Про жертви нацистських переслідувань» законодавець у третьому періоді фактично завершив розпочату одразу після проголошення незалежності України роботу з формування блоку законодавства щодо соціального захисту громадян, які зазнали гонінь під час Великої Вітчизняної війни та в інші періоди існування комуністичного режиму[23 ].

Більшість прийнятих у цьому періоді нормативно-правових актів були орієнтовані на реалізацію основних положень Закону України «Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії». Важливо зазначити, що особливої уваги займає напрямок щодо встановлення Законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення нових видів соціальних виплат для найбільш соціально незахищених категорій громадян. Крім того, впродовж цього періоду держава зробила ще один важливий крок, а саме, розпочала реформування кримінально-виконавчої системи[38].

Але найважливішою подією цього періоду стало прийняття 19 червня 2003 року Закону України «Про соціальні послуги», який створив основу для розвитку системи соціальних послуг як одного з нових видів соціального захисту[23].

4. Початок становлення нової систем соціального захисту та соціального

забезпечення (2004–2008 роки) [23]. Характеризується прийняттям низки актів законодавства з використанням як нових підходів до розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення, спрямованих на подальше розширення застосування соціальних послуг. Більшість прийнятих у четвертому періоді актів законодавства ґрунтувалися на нових підходах і за своєю суттю стали поступальним кроком у розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення, а також впровадили нові форми соціального захисту[38].

Прийняті впродовж цього періоду акти законодавства об’єднані у декілька таких груп:

- законодавство, спрямоване на соціальний захист дітей та молоді, а також дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (Закон України «Про соціальну роботу з сім’ями, дітьми та молоддю», та Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»);

- законодавство, яке стало вираженням піклування держави про найбільш соціально вразливі категорії населення (Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» та Закон України «Про соціальний захист дітей війни»);

- законодавство, яке засвідчило запровадження нових підходів до соціального захисту окремих категорій громадян (Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» та Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей»);

- законодавство, що врегулювало деякі питання матеріального забезпечення діяльності та соціального захисту представників окремих професій (Закону України «Про правові засади цивільного захисту» та Закону України «Про підвищення престижності шахтарської праці») [38].

5. Період з 2008 року та до сьогодні характеризується нормативно-правовими актами з урахуванням європейських стандартів у соціальній сфері, тобто спостерігається системна діяльність у сфері наближення законодавства України до європейських соціальних стандартів. Такий курс України передбачає досягнення сучасних характеристик якості життєвого рівня населення, посилення ролі держави в регулюванні економічних і соціальних процесів, перехід до надійної системи соціального партнерства суб’єктів господарювання і органів влади [23].

Слід зазначити, що історично Україні була притаманна модель надання соціальних послуг населенню у вигляді забезпечення роботи соціальних служб та центрів, які безпосередньо надавали такі послуги. Із розвитком процесів децентралізації державного управління, зміцненням ролі ринкових інститутів у процесах становлення української держави та, відповідно, домінування ринкових підходів в усіх сферах її суспільно-політичного й економічного буття, пріоритети зсунулися у бік фінансового забезпечення нужденних – тобто надання не стільки безпосередньо послуг, скільки фінансової допомоги для вирівнювання можливостей громадян на вільне отримання таких послуг в умовах ринку [37 с. 296; 38].

Отже на основі викладено матеріалу, можна зробити висновки, що система соціального захисту населення в Україні, за період свого становлення, зазнала кардинальних змін від пострадянської системи до європейсько спрямованої. Проте достатнього рівня соціального забезпечення Україна ще не набула і перебуває у процесі постійного реформування. Тому, наявні соціальні проблеми та недоліки в Україні викликають занепокоєння Європейського Союзу, адже держава, у якій мешкають бідні люди, традиційно вважається європейцями «потенційно небезпечними». На сьогодні існує актуальна проблема стосовно реформування вітчизняної системи соціального забезпечення з метою максимально можливого її вдосконалення [39 с. 216].

Однією з проблем, що гостро стоять перед українським суспільством та державою на сучасному етапі їх розвитку, є належне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, які визнаються найвищою соціальною цінністю. Варто констатувати, що для України як правової соціальної держави характерна значна урегульованість права на соціальний захист, що проявляється у значній кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили. Варто додати, що оскільки Україною ратифіковані різні міжнародні документи в цій сфері, то це передусім означає, що наша країна визнає необхідність реалізації міжнародних стандартів соціального забезпечення. Але специфіка та особливості розвитку нашої держави не дають змоги швидко перейняти міжнародні акти з соціального захисту населення в законодавство України, адже вони розраховані на розвинені та стабільні ринкові відносини у країнах. Хоча Україна і проголосила собі соціально-орієнтовану політику, проте нині українська система соціального захисту не може гарантувати навіть мінімальних потреб громадян [40 с. 145].

Незважаючи на активне реформування сфери соціального захисту в Україні, потреба у змінах системи соціальних послуг залишається незадоволеною. Це викликано невідповідністю соціальних послуг новим вимогам та потребам людей [39 с. 217]. Крім того, чинне на сьогодні законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, складається з прийнятих у різний час і доволі суперечливих законодавчих актів та встановлює значно більше різноманітних видів пільг, соціальних виплат і соціальних послуг, аніж це передбачено Конституцією чи міжнародно-правовими зобов’язаннями України. Також, соціально-економічні зміни, що відбуваються в країні, загострюють та породжують різні соціальні проблеми [40 с. 149].

Сфера соціального захисту населення має бути структурована виходячи з головних напрямів, зокрема:

* соціальної допомоги, яка гарантує можливість виживання в умовах соціально-економічної кризи;
* соціального забезпечення, що гарантує певний рівень існування людини;
* соціальних послуг, що забезпечують певний рівень трудової активності та участі людини в громадському житті, що свідчить про те, що остаточного вигляду система соціального захисту ще не набула [40 с. 152].

Важливо зазначити, що новий етап для соціальної сфери, для визначення необхідності регулювання права на соціальний захист в Україні розпочався з початком збройного конфлікту на її території, який характеризується появою нових проблем та необхідністю прийняття нових законодавчих актів. На жаль, з 2014 року з початком збройного конфлікту існуючи проблеми розширились та з'явились нові, які потребують негайного вирішення. У зв’язку з цим виникає об’єктивна необхідність правового регулювання питань, пов’язаних зі створенням ефективної системи соціального захисту в країні. У наші дні умови збройного конфлікту на Донбасі призводять до суттєвого зростання соціального напруження, у тому числі з причини збільшення чисельності вразливих груп населення, що потребують соціальної підтримки з боку держави.

**РОЗДІЛ 2**

**АНАЛІЗ СТАНУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ З ПОЧАТКОМ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАХИТСУ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ**

**2.1. Проблеми соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в умовах збройного конфлікту**

На сучасному етапі суспільного розвитку гарантії захисту основоположних прав та свобод людини для будь якої держави, яка прагне розвитку громадянського суспільства є пріоритетним завданням. Тому, соціальний захист є важливим елемент функціонування будь-якої сучасної держави. На превеликий жаль, внаслідок розв’язання збройного конфлікту на Сході України питання здійснення, гарантування та забезпечення конституційних прав людини та громадянина в Україні набули актуального значення. Це пов’язане з тим, що з початком збройного конфлікту, наша держава зіткнулась з хвилею нових соціальних проблем [40 с. 137]. Також результатом військової агресії Російської Федерації проти України стало і те, що в нашій країні з’явилося декілька принципово нових соціальних груп людей, які потребують належного соціального захисту й підтримки, що стало складним випробуванням для законодавця. Серед них можна виділи внутрішньо переміщених осіб, які і є найбільш вразливими. На сьогодні питання урегулювання соціального захисту ВПО є предметом постійного моніторингу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та різноманітних міжнародних організацій (ОБСЄ, Міжнародна організація з міграції (МОМ), Агентство ООН із питань міграції тощо) [42 с. 47].

Крім того, за даними гарячої лїнії ДОНБАСС SOS за вересень 2019 року тематика найактуальніших питань також стосується соціального захисту людей постраждалий від збройного конфлікту на території України (Додаток Г Таблиця 2.1.1). А саме на питання отримання пенсійних виплат приходиться 21,3 % усіх звернень на гарячу лінію, а на питання доступу до соціальних виплат - 15,8% [ 43].

Так військовий конфлікт на Донбасі та анексія Криму призвели до того, що близько 1,5 млн українців були змушені покинути власні домівки. За оцінками міжнародних експертів, наша держава посідає дев’яте місце у світі за кількістю внутрішньо переміщених осіб – Додаток Д Таблиця 2.1.2 Попереду нашої України знаходяться такі країни, як Сирія, Колумбія, Ірак, Судан, Ліванія та інші [44].

За даними Мінсоцполітики найбільше внутрішньо переміщених осіб зареєстровано у Донецькій, Луганській, а потім Харківській області,у м. Києві, Запорізькій, Дніпропетровській та Київській областях [45].

Найменшу кількість ВПО- у Тернопільській, Чернівецькій , Рівненській , Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській та Волинській областях. Це свідчить про нерівномірний регіональний розподіл ВПО по Україні, що призводить до надмірного соціального і адміністративного навантаження на громади, локальні ринки праці, соціальну інфраструктуру регіонів . Такі висновки також надані Міністерством соціальної політики. (Додаток Є , Рис. Є1) [45].

За даними Міністерства соціальної політики станом на 01.12. 2019 р. кількість ВПО складає майже 1 млн. 818 тис. осіб , або 1 млн. 241 тис. сімей, котрі не з власної волі покинули свої домівки через збройну агресію. Трагічним є також той факт, що серед цієї кількості ВПО близько 49 тис. осіб з інвалідністю та понад 238 тис. дітей. Тому питання забезпечення прав на соціальний захист ВПО, так гостро, як ніколи раніше, постало перед вітчизняним правниками-практиками [45].

З 2014р по 2019 р. в Україні відбувались та продовжують відбуватися спроби вирішити соціальні проблеми ВПО. Результатом цього стали численні постанови та нормативно-правові акти [46]. Пізніше саме такі акти були визнані неконституційними. А саме, 5 листопада 2014 р. Уряд ухвалив Постанову № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» [47] , 8 червня 2016 року Уряд прийняв Постанову № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»[48]. Саме Постановою № 365 затверджений Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат, згідно з яким органи соціального захисту не рідше, ніж раз на півроку відвідують кожну родину переселенців із перевіркою, чи дійсно вона проживає за вказаною адресою [48]. Крім того, місцеві ради створюють робочі групи з представників територіальних підрозділів МВС, ДМС, СБУ, Національної поліції, Держфінінспекції, Держаудитслужби та Пенсійного фонду України, які також можуть проводити додаткові перевірки. Унаслідок прийняття Постанови № 365 рішення щодо отримання громадянами пенсій, гарантованих державою приймаються спеціально створеною Комісією, не передбаченою відповідним профільним законодавством [49].

Прийняття таких нормативних актів призвело до хвилювань серед ВПО та громадських активістів, людей які проживають на непідконтрольній території, з огляду на очевидну протиправність цих постанов. Ці нормативні акти фактично унеможливили пересування переселенців Україною, прикріпили переселенців до місця свого перебування і зробили неможливим перебування за кордоном. Водночас, багато переселенців було позбавленко соціальних виплат, що суперечить принципам соціального захисту держави [49].

Пізніше Окружним адміністративним судом м. Києва було визнано Постанову КМУ №365 такою, яка призводить до непрямої дискримінації за ознакою місця проживання та перебування на обліку ВПО [49], а також порушує принцип рівності, передбачений ст. 24 Конституції України та гарантії вільного пересування територією України, передбачені ст. 33 Конституції України [2]. А саме : «…Визнати протиправною та скасувати постанову Кабінету Міністрів України №365 від 08.06.2016 року «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам..» [49]. Верховний Суд України визнав незаконними й такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили, постанови КМУ, які стосуються перевірки факту наявності людини за зареєстрованим місцем перебування для отримання соціальних виплат. Верховний Суд дійшов обґрунтованого висновку про те, що Кабінет Міністрів України не може обмежувати право на отримання виплат своїми постановами. Також суд зауважив, що статус ВПО надає особі спеціальні, додаткові права, не звужуючи, між тим обсяг конституційних прав та свобод особи та створюючи додаткові гарантії їх реалізації. В дійсності можемо стверджувати про те, що до переселенців з боку держави висувається більше вимог порівняно з іншими громадянами України. Вважаємо, що ВПО мають сприйматися владою та суспільством не як об’єкт надання допомоги, а як повноцінні учасники державної політики на подолання наслідків збройного конфлікту.

Вже 25 квітня 2018 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову №335 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. №365» [50]. Жодних підстав для затримки виплат постанова №335 не передбачає, її норми суттєво змінюють весь механізм нарахування і виплати пенсій для переселенців. Особливо зміни стосуються повернення державою боргів з невиплаченої соціальних виплат. В постанові КМУ зазначено, що «суми соціальних виплат, не виплачені за минулий період, враховуються в органі, що здійснює соціальні виплати, і виплачуються на умовах окремого порядку, визначеного КМУ».

Такі положення постанови прямо суперечать статтям 46, 92 Конституції України [2], а також статті 46 Закону України «Про загальнообов‘язкове державне пенсійне страхування» [51], яка визначає, що **пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує  пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком**. Навіть, якщо переселенець не отримав пенсію з власної вини, оскільки, користуючись своїм конституційним правом на свободу пересування, виїхав на неконтрольованої Урядом України території на деякий час, то такі виплати мають бути виплачені за 3 роки до моменту звернення, як передбачено цією ж статтею [52].

В серпні 2019 році Кабінет Міністрів України (КМУ) прийняв постанову № 788 щодо соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, що набула чинності 28.09.2019 року [53]. Постанова №788 передбачає ряд негативних положень, що фактично унеможливлять виплати ВПО та зміни до існуючих процедур не спростивши, а ускладнивши існуючі. В постанові затверджено, що облік соціальних виплат, недоотриманих за минулий період, та їх виплата будуть здійснюватися на умовах окремого порядку, визначеного КМУ. Наразі, ніякого окремого порядку ще немає і коли він з’явиться, не зрозуміло. А без його існування фактично неможливе призначення, відновлення та виплати. Крім того до постанови 788 частково перенесені положення постанови № 365 стосовно перевірок осіб, які повернулись на покинути місце проживання або надали недостовірні дані. Зайвим навантаженням є передбачення можливості звернення Пенсійного фонду України до ряду державних органів, адже і без прописаного положення вони мають таку можливість у разі потреби. Недоречною також є і зміна щодо прирівнювання пенсіонерів, які раніше проживали на неконтрольованих територіях, а потім зареєструвалися на підконтрольній території, до ВПО. Окрім порушень їх прав це ні до чого не призведе[ 53,54].

Також викликає подив необхідність передбачення однією із умов призначення, відновлення чи продовження виплати пенсії проходження ідентифікації в Ощадбанку, періодичним проходженням цієї ідентифікації. Задля чого введено це положення незрозуміло, окрім того, що це в додаток до вищесказаного може створити ще одні обмеження прав і свобод ВПО. Формально закріплено складну процедуру (через додаткову ідентифікацію) поновлення пенсії, а борги за попередній період [ 54].

Постанова № 788 має і позитивні моменти. А саме інструменти, що можуть спростити процедуру звернення населення:

- зміна місця проживання ВПО не буде вимагати додаткових звернень, адже така інформація буде братися з [Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб](https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249349159);

- люди, які відмовилися від довідки ВПО вже не будуть скуті місцем проживання ВПО, як це було вказано в довідці раніше [ 55].

Але, все ж таки Постанову №788 в цілому потрібно скасувати, так як вона протирічить правовій та судовій практиці.

На сьогодні, вже майже після шести років збройного конфлікту, проблеми соціального захисту ВПО в Україні залишаються [55]. Фактично додаткові умови, встановлені для отримання соціальних виплат, не застосовуються для всіх інших громадян України, є дискримінаційними, що на сьогодні вже було встановлено в численних рішеннях судів, зокрема – Верховного суду України.

Станом на кінець 2019 року в Україні вже:

* існує законодавство, яке регулює правовідносини у галузі забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб;

- є розуміння потреб внутрішньо переміщених осіб та усвідомлення стандартних проблем, з якими вони стикаються;

- розроблені та опрацьовані на практиці механізми виконання державою обов’язків щодо гарантування прав внутрішньо переміщеним особам. Створені спеціалізовані державні органи у цій галузі;

- переймається міжнародний досвід держав, у яких також відбувалися та відбуваються переміщення осіб всередині держави;

- розпочато інтеграцію внутрішньо переміщених осіб у суспільство на новій для них території [55].

Поряд з цим продовжує існувати низка проблем, які, на жаль, поки що не дають підстав стверджувати, що права внутрішньо переміщених осіб повністю дотримані та не порушуються.

Так, законодавство у сфері не є досконалим: існують прогалини, протиріччя, дискримінаційні положення [56 с. 3] .

Загальний перелік головних прийнятих з 2014 по 2019 роки нормативно-правових актів для ВПО наведений у Таблиці 2.1.3 Додатку Ж.

Аналізуючи даний перелік головних нормативно-правових актів для ВПО за період 2014-2019 р, можна зробити висновок , що була прийнята значна кількість постанов та інших законодавчих актів, що є позитивним моментом з токи зору регулювання в країні. Перелік був складений на основі висновків міжнародних експертів відносно нормативно-правового забезпечення ВПО в Україні.

Здебільшого вся правотворча діяльність держави зводиться до вдосконалення системи гарантування соціальних прав громадянам, постраждалих від збройного конфлікту, що є позитивним зрушенням в умовах сьогодення. Аналіз таких нормативних актів та практика їх застосування, дозволяють зробити висновок, що не всі їх положення є конституційними, що призвело до обурення як громадян, так і сучасних правників [57].

Невирішеним на сьогодні є питання щодо соціального забезпечення громадян України, які проживають на тимчасово непідконтрольних державній владі територіях. Статистика говорить, що на територіях, які тимчасово не контролюються українською владою, станом на серпень 2014 р. перебувало 1 278,2 тис. тільки пенсіонерів, у т. ч. у Донецькій області – 767,3 тис. осіб, у Луганській – 510,9 тис. осіб [45]. Водночас для реалізації своїх гарантованих Конституцією прав, мешканці тимчасово окупованих територій вимушені вставати на облік як ВПО, оскільки можливість реалізувати свої соціальні права прямо залежить від наявності довідки про взяття на облік. Але більшість з них не можуть виїхати на територію України у зв'язку з хворобою, інвалідністю, або постійним доглядом за хворими родичами. За даними Міністерства соціальної політики України, приблизно 700 тис осіб з тимчасово окупованих територій не отримують соціальних виплат осіб [58 с. 36].

На сьогодні в ВРУ зареєстрований законопроект 2083-Д, який, створює необхідний механізм для соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок збройного конфлікту[59]. Але жоден із запропонованих варіантів в законопроекті 2083-Д, навіть за участі міжнародних гуманітарних місій, не є реалістичним.

Законопроєкт 2083-Д є технічним і в ньому передбачається наступе:

* докупівля стажу мешканцями тимчасово окупованих територій, тим громадянам які не тимчасово не мали можливості платити страхові внески;
* призначення пенсій відповідно до даних з реєстру, у випадку втрати документів;
* отримання пенсії без обов'язкової реєстрації як внутрішньо переміщена особа, та ідентифікація один раз на 6 місяців;
* виплата неотриманих пенсій за весь період без обмежень (наразі діє ліміт 3 роки) [60].

Цей законопроєкт не збільшує, ні зменшує витрат бюджету, лише виводить з тіні так званий прихований борг країни перед населенням. Законодавець переконаний, що переконаний, в результаті прийняття цього документа Україна повернеться до практики всіх цивілізованих країн, де громадян не дискримінують тільки тому, що вони потрапили в епіцентр конфлікту і стали його жертвами [59;60].

Отже, починаючи з початку збройного конфлікту, відбуваються масові порушення права на соціальний захист ВПО. Встановлюються незаконні перевірки фактичного проживання ВПО, відбувається масове автоматичне припинення соціальних виплат тим особам, які потрапили до так званих «списків», скасовуються довідки, без роз'яснення причин тощо. Так, наприклад, з квітня 2017-го по квітень 2018-го Пенсійний Фонд призупинив виплати понад 200 тис. пенсіонерів на підставі інформації від СБУ, підозрюючи, що вони не живуть на підконтрольній території [61].

Виходячи зі складної гуманітарної ситуації в Україні, а також питання внутрішньо переміщених осіб, які виникли внаслідок окупації АР Крим та військових дій на Донбасі, Парламентська Асамблея Ради Європи підготувала окрему для України Резолюцію 2028 (2015) щодо врегулювання цих проблем, в якій закликає Україну до повного виконання Керівних Принципів ООН щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, гарантування підтримки внутрішньо переміщених осіб щодо їх вибору місця проживання – повернення на місця постійного проживання, локальна інтеграція або переселення в інші частини країни [62].

Підсумовуючи, можна зробити висновки, що відсутність чіткої державної політики у сфері прав людини з початком збройної агресії РФ, призвела до певної дискримінації внутрішньо переміщених осіб, а також до обмеження прав громадян України, які проживають на тимчасово непідконтрольних державній владі територіях. Держава повільно реагує на наявні проблеми та не забезпечує в повній мірі їх вирішення. З огляду на це виникає необхідність пошуку ефективної форми захисту. Так сталося з пенсіонерами –ВПО, які захищали свої права на пенсію в судах. Результатом цього стало прийняття зразкового рішення [63 с. 56]. Але на жаль на сьогодні залишається велика кількість не вирішених проблем. Аналіз проблем реалізації соціальних прав жителями тимчасово окупованих територій, «сірих зон» свідчить про необхідність деталізації законодавства в частині чіткості процедур, посиленні відповідальності уповноважених на прийняття рішень посадових осіб та запровадження ефективних механізмів захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

**2.2 Особливості у сфері соціального захисту військовослужбовців**

Початок збройного конфлікту на території України розширив сферу дії системи соціального захисту. З 2014 року виникла потреба здійснення соціального захисту військовослужбовців – учасників антитерористичної операції, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України [64 с. 3].

Серед українських науковців-правників відсутні наукові праці тих, які б здійснювали комплексний аналіз проблем соціального захисту військовослужбовців. Окремі питання відносно військовослужбовців в сфері соціального захисту досліджувались у наукових працях В. Алещенка. Він розглядає основні положення законодавства України відносно соціального захисту військовослужбовців, їх права і обов’язки, їх пільги, аналізує законодавство про пенсійне забезпечення [65 с. 38].

М. Карпенко розглядає питання забезпечення правового й соціального захисту військовослужбовців і громадян, звільнених із військової служби та членів їх сімей [66 с. 4].

Також питання соціального захисту, як елемент конституційно-правового статусу військовослужбовців розглядаються в працях В. Пашинського [67 с. 40].

У роботах науковця І. Марка висвітлюється одне з найактуальніших питань соціальних гарантій військовослужбовців – грошове забезпечення. Автор аналізує його стан, проблемні питання щодо забезпечення всіх належних військовослужбовцям виплат та пропонує шляхи їх вирішення [68 с. 12].

Правовий захист військовослужбовців – функція держави. Він передбачає закріплення в законодавчих актах України прав та свобод військовослужбовців, їхніх обов’язків та відповідальності, соціальних пільг і гарантій, а також правовий механізм їх реалізації.

Соціальний захист військовослужбовців також є функцією держави, спрямованою на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їхньої службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом [69].

Після внесених змін до статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасників АТО віднесено до категорії учасників бойових дій. Це надає їм право користуватися гарантіями соціального захисту ветеранів війни [70].

На території України діє Закон України «Про статус ветеранів війни та гарантій їх соціального захисту» № 45 від 22.10.1993 р, Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та інші. Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення визначений Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413[71 с. 174].

Постановою КМУ № 326 від 11.08.2014 р. утворено Державнуслужбу  України у справах ветеранів війни та учасників АТО[72]  .Служба є  центральним органом виконавчої влади України. На службу покладено такі повноваження,як  встановлення статусу учасника бойових дій учасникам антитерористичної операції, наданняїм передбачених законодавством соціальних гарантій, адаптація та психологічна реабілітація,забезпечення житлом ветеранів війни, соціальної та професійної адаптації та інше.

Так, згідно з Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», соціальний захист військовослужбовців – це діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі [69]. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом. Слід зазначити, що законом задекларована дуже розгалужена система соціальних гарантій.

Відповідно до статичних даних, отриманих від Міністерства у справах ветеранів, станом на 1 липня 2019 року нараховується майже 370 тис. осіб, які отримали статус учасника бойових дій (УБД) із числа осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в АТО, забезпеченні її проведення. Про це йдеться в повідомленні прес-служби Держслужби ветеранів [73].

Серед них є військовослужбовці, особи рядового і начальницького складу, працівники відомств, що мають у своєму підпорядкуванні військові формування, залучені в АТО, складають 354 тисяч 977 осіб, а саме:

- Міністерство оборони - 241 295 осіб;

- Міністерство внутрішніх справ - 32 481особа;

- Національна гвардія – 33 305 осіб;

- Служба безпеки України – 10 979 осіб;

- Служба зовнішньої розвідки - 42 осіб;

- Державна прикордонна служба – 19 868 особа;

- Державна спеціальна транспортна служба - 2397 особа;

- Управління держохорони – 472 осіб;

- Державна служба спецзв’язку і захисту інформації – 839 осіб;

- ДСНС – 5164 осіб;

- Генпрокуратурі – 325 осіб;

- Нацполіції – 5745 осіб ;

- Державної фіскальної службі – 885 осіб.

Такий статус отримали і 180 співробітників підприємств і організацій, а 158 осіб позбавили УБД, за даними Державної службу  України у справах ветеранів війни та учасників АТО ( Рис З.1 Додаток З) [74].

Згідно з останніми офіційними даними Міністерства оборони України станом на 01.09.2019 р. в рамках акції «Підтримай Українську армію» на рахунки Міністерства оборони України в якості допомоги Збройним Силам України від юридичних і фізичних осіб надійшло 158 млн. 788 тис. грн., з них у 2019 році надійшло 5 млн. 507 тис. грн. При цьому із загальної суми 144 млн. 490 тис. грн. це грошові перекази на матеріально-технічне, решта — на медичне забезпечення Збройних Сил України. Також на матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України було перераховано 1 млн. 14 тис. 900 грн. за допомогою дзвінків на єдиний мобільний номер «565» на підтримку Української армії [75].

Станом на 1 липня 2019 року статус особи з інвалідністю унаслідок війни мають майже 11 тис. ветеранів. Останнім часом ця кількість суттєво збільшилася, адже рік тому їх було близько 3 тис. За регіонами осіб з інвалідністю внаслідок війни найбільше у Чернігівській (1,7 тис.), Житомирській (близько 1 тис.), Київській (майже 1 тис. осіб) областях. Всі вони потребують та мають право на належний соціальний захист [74].

Військовослужбовці користуються усіма правами і свободами людини та громадянина, гарантіями цих прав і свобод, закріпленими в Конституції України та законах України, з урахуванням особливостей, встановлених цим та іншими законами. Але як показав час, законодавцем визначені базові права, пільги та гарантії, але не прописані відповідні механізми та порядки реалізації прав учасників бойових дій, що ускладнює їх використання. На сьогодні система пільг не забезпечує для них гідного рівня життя [76].

20 лютого 2018 року президент підписав Закон «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях».

За цим законом вже 30 квітня боротьба українців із окупантом буде називатися не «Атитерористична операція», а «Операція об’єднаних сил». Разом із тим, повноваження з керування військовими і правоохоронними підрозділами на Донбасі переходять від СБУ до Генерального штабу, який очолюють Збройні Сили України. Також на території «Донецької Народної Республіки та Лкганської Народної Республіки» вводиться особливий порядок, який наділятиме військослужбовців розширеними правами, але впливу на вирішення проблемних питаннь їх соціального захисту не має [77].

Серед гарантій для військовослужбовців, що мають дуже низький рівень - це посадові оклади військовослужбовців та щомісячне грошове забезпечення учасників АТО. Є напрямки соціального захисту які, на жаль, поки що «залишено» тільки на папері, а саме: надання земельних ділянок, курортне забезпечення та інші. Значна кількість тих гарантій, які треба коригувати [76].

Прикладом можна навести, надання житла або кредитів на житло, що можливе тільки після 20 років вислуги. Вважаємо, якщо особа укладає довгостроковий контракт на службу, то надання пільгового кредиту на житло або самого житла має бути однією з умов контракту. Але є і такі види виплат, які відповідають високим стандартам, наприклад за знищення або захоплення бойової техніки противника одна особа може отримати до 243 000 грн .

Пільги – це переваги та привілеї, які надаються військовослужбовцям на підставі чинного законодавства з метою компенсації певних обмежень їх прав і свобод, пов’язаних із перебуванням на військовій службі та стимулюванням зацікавленості в її проходженні [74].

Пільги розрізняються за категоріями осіб та військовослужбовців, які мають на них право, періодичністю їх надання (одноразові, щомісячні, щорічні) та ступенем персоніфікації (одноособові та сімейні) [78 с. 200].

До найбільш поширених належать пільги, які отримують військовослужбовці Збройних Сил України, які мають статус учасника бойових дій:

- 75% знижка квартирної плати та вартості комунальних послуг;

- безоплатний проїзд міським пасажирським, приміським та міжміським транспортом;

- першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва [79 с. 45].

Система соціального захисту військовослужбовців повинна функціонувати у відповідності до принципу соціальної справедливості. Можна сформулювати наступні особливості системи соціального захисту в Збройних Сил України:

1) поширюється не тільки на особу військовослужбовця, але і на соціальне забезпечення членів його сім’ї, і продовжується і після відправки його в запас (відставку);

2) спрямована на стимулювання добросовісної служби та компенсацію законодавчого обмеження ряду їх загальнодержавних прав та свобод;

3) закріплено законодавчо норм права на загальнонаціональному та місцевих рівнях;

4) фінансується виключно за рахунок коштів бюджету;

5) забезпечується головним чином за рахунок грошової допомоги [80].

Аналіз сучасного стану вирішення проблем забезпечення соціального захисту учасників антитерористичної операції свідчить про те, що залишається актуальним питання підвищення рівня грошового забезпечення військовослужбовців ЗС України та соціального захисту мобілізованих військовослужбовців, які беруть безпосередню участь у проведенні Антитерористичної операції [81 с. 177]. Позитивним моментом в даному напрямку є деякі зміни, які все ж таки відбулись. А саме:

* збільшено розміри грошового забезпечення військовослужбовцям, які проходять військову службу за контрактом від восьми до десяти мінімальних заробітних плат (Постанова КМУ від 14.05.15р. № 406) [82];
* надається одноразова грошова допомога у разі звільнення військовослужбовців, призваних на військову службу у зв’язку з мобілізацією – залежно від посади ця виплата становить від 4241 грн. до 9451 грн. (Постанова КМУ від 17.09.14р. № 460) [83];
* встановлено новий рівень виплат грошової винагороди та визначено розмір додаткових винагород військовослужбовцям, які беруть безпосередню участь в АТО в умовах особливого періоду (Постанова КМУ від 31.01.15р. № 24) [84];
* за знищення різних видів ворожої військової техніки – від 20 до 100 мінімальних зарплат. За даними Міністерства оборони України, за знищену військову техніку противника українські військовослужбовці вже отримали близько 724,5 тис. грн..

Не менш важливою проблемою соціального захисту учасників АТО є відсутність ефективного механізму вирішення житлових проблем військовослужбовців-учасників АТО. Хоча в Україні існує Комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби та членів їх сімей, проте внаслідок хронічного недофінансування цього напрямку ефективність програми вирішення житлових проблем військовослужбовців є вкрай низькою [85].

Нині потребує системного вирішення проблема полегшення адаптації військовослужбовців-учасників АТО до процесів мирного життя. У першу чергу це стосується відновлення здоров’я та працевлаштування.

Важливо зазначити, що з 2015 по 2019 була прийнята значна кількість законів. Так у 2015 році ВРУ було прийнято 32 закони. Вони були необхідними, адже з початком російсько-української війни потрібно було кардинально змінювати механізми, встановлені застарілим законодавством, яке фактично не змінювалось із 1993 року. У 2015 році ВРУ показала, що першочерговими для неї є прийняття законів, спрямованих на покращення соціального захисту військовослужбовців та ветеранів та інших вразливих категорій населення. Варто зауважити, що 2015 рік був найпродуктивнішим роком діяльності ВРУ [86].

У 2016 році Верховна Рада продовжила роботу, спрямовану на соціальний захист військовослужбовців та ветеранів. Зміни до законодавства вносились, виходячи із проблем, які виникали на практиці [86].

Що стосується 2017 року, то це рік для законодавців не був активним. Вдалось прийняти 4 Закони [86].

У 2018 році було прийнято низку важливих законопроектів. Необхідно підкреслити , що над прийняттям 7-ми законів працювала Юридична Сотня. А саме, над законом, що спрямований на надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які померли протягом року внаслідок захворювання, поранення чи іншого ушкодження здоров’я; законом, який передбачає державну цільову підтримку для здобуття професійно-технічної та вищої освіти для УБД, осіб з інвалідністю внаслідок війни та їхніх дітей. Також Юридична Сотня приймала участь у прийнятті закону щодо встановлення однакових розмірів одноразової грошової допомоги для всіх осіб (у тому числі для іноземців та осіб без громадянства), які брали участь в АТО/ООС, а також в разі смерті таких осіб[86].

Із прийнятих у 2019 році законів лише один станом на грудень 2019 виконується – це Закон №2747-VIII. Щодо Закону №2684-VIII, то Єдиний державний реєстр ветеранів не створено у зв’язку із відсутністю коштів.

Перелік прийнятих законопроектів з 2015 по 2019 рік наведений у Таблиці 2.2.1, Таблиці 2.2.2, Таблиці 2.2.3, Таблиці 2.2.4, Таблиці 2.2.5 у Додатку І за даними «Аналітичного Звіту «Що зробила Верховна Рада для ветеранів та військових за 5 років» Громадської Організація «Всеукраїнська правозахисна організація «Юридична Сотня»» [86].

Врегулювання прав військовослужбовців відбулося внесенням до Податкового кодексу доповнення про тимчасове, на період проведення АТО, звільнення військовослужбовців від оподаткування військовим збором. Одночасно законодавчі зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів України посилили відповідальність військовослужбовців [ 87]. Переважна частина змін стосується адміністративних правопорушень, для яких у відповідному Кодексі було створено нову главу 13-Б «Військові адміністративні правопорушення» [88], яка містить 11 нових складів правопорушень:

* «Відмова від виконання наказу або інших законних вимог командира (начальника)»;
* «Самовільне залишення військової частини або місця служби»;
* «Необережне знищення або пошкодження військового майна»;
* «Недбале ставлення до військової служби» та інші [88].

Більшість із нововведених адміністративних правопорушень тягне за собою новий вид адміністративних стягнень - арешт з утриманням на гауптвахті строком до 10 діб, який, втім, не буде застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

Головною проблемою соціального пакету - є недостатнє фінансування цієї сфери зі сторони держави. Потужний волонтерський рух, який утворився як в Україні, є яскравим свідченням того, що поки державі не вдається впоратися з проблемними питаннями забезпечення військових, а недержавне – волонтерське фінансування соціальної військової сфери, має безпрецедентні обсяги [89].

Після набрання чинності у березні 2018 року постанови Уряду від 30.08.2017 № 704 «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» збільшився розмір грошового забезпечення деяким категоріям військовослужбовців [90 с. 78]. Однак таке збільшення стало несуттєвим і фактично є переформатуванням його складових: більшу частину коштів переведено з додаткових видів до основних (посадового окладу, окладу за звання та вислуги). Військовослужбовці ЗСУ мають проблеми із виплатою допомоги на вирішення соціально-побутових питань, коли наказом про організацію фінансової діяльності на відповідний календарний рік кількість військовослужбовців, які можуть розраховувати на її виплату, обмежується лише певною кількістю (наприклад 30%) особового складу частини.

На сьогодні є проблемними питання отримання УБД. Є тенденція безпідставних затягувань оформлення та направлення документів для прийняття рішення щодо надання військовослужбовцю (поліцейському) статусу УБД. Наслідком чого, є те що, особу та її сім’ю впродовж тривалого часу позбавлено права на отримання пільг,визначених законом для учасників бойових дій [80].

Прикладом цього є ситуація, в якій у березні 2019 року до Уповноваженого звернувся громадянин, який проходив службу в ЗСУ, був звільнений з лав ЗСУ в запас у листопаді 2018 року, але статусу УБД йому надано не було. Після втручання Уповноваженого, військовою частиною підготовлено документи і до військового комісаріату направлено матеріали справи на отримання статусу УБД даною особою.

Також , згідно пункту 12 статті 12 Закону України від 22.10.1993 № 3551-XII «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» передбачено надання учасникам бойових дій додаткової відпустки зі збереженням грошового забезпечення [70]. Однак військовослужбовці не можуть нею скористатися з огляду на обмеження, встановлені статтею 101 Закону України від 20.12.1991 № 2011-XII «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»[69].

Також проблемним є питання отримання додаткової відпустки у зв’язку із навчанням. Незважаючи на те, що стаття 13 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» не містить жодних обмежень щодо можливості навчання військовослужбовців в особливий період у вищих навчальних закладах без відриву від служби, змінами до цього Закону з 2014 року обмежено права останніх на час особливого періоду отримувати додаткові відпустки у зв’язку з навчанням [69].

Право на санаторно-курортне лікування та відпочинок у санаторіях, будинках відпочинку з пільговою оплатою вартості путівок фактично обмежене умовою про застосування цієї пільги до осіб, у яких розмір середньомісячного сукупного доходу сім’ї в розрахунку на одну особу за

попередні шість місяців не перевищує трьох прожиткових мінімумів (у 2014 році внесені зміни до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»). Кількість охочих отримати путівки значно зменшилася через високу вартість такого відпочинку для членів родини військовослужбовця [69].

Аналіз судової практики показав, що більшість справ у 2018 р. за участі військовослужбовців стосувалась призначення, нарахування та виплати пенсій військовослужбовцям і більшість з них були вирішені на їх користь. Йдеться перш за усе, про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб у сфері перерахунку призначених пенсій у зв’язку із збільшенням рівня грошового забезпечення [90 с. 92]. Так деякими постановами Окружного адміністративного суду м. Києва позовні вимоги щодо перерахування пенсійного забезпечення у зв’язку з підвищенням розміру премій для військовослужбовців були задоволені (Постанови Суду № 9/97; 9/78). Але пенсіонерам, які звертаються до Пенсійного фонду України щодо перерахування пенсій, у більшості випадків відмовлено у перерахуванні пенсій [90 с. 93].

Крім того, станом на 01.09.2019 року за аналізом судової практики можна зробити висновок, що військовослужбовці масово подають в суд на військові частини про стягнення компенсації. Причина таких масових судових позовів складається в наступному. На час звільнення з військовослужбовцем повинні розрахуватись в тому числі за додаткову відпустку як учаснику бойових дій. Як правило, в 2015-2018 роках така відпустка не надавалась і компенсація при звільненні не виплачувалась. Однак, в даному випадку відповідно до Закону України «Про відпустки» учасникам бойових дій надається додаткова відпустка із збереженням заробітної плати тривалістю 14 календарних днів на рік. В 2019 році Верховний суд України підтвердив правомірність вимог військовослужбовців. На сьогодні юристами Громадського центру правосуддя вже виграно кілька аналогічних справ в суді та підтверджено, що військовослужбовці мають право отримати компенсації за невикористані відпустки в 2015-2018 роках [90 с. 94].

Отже, не дивлячись, на активну позицію змін, на сьогодні законодавчо не врегулюванні такі питання соціального захисту учасників бойових дій, а саме:

* страхування життя та здоров’я військовослужбовців;
* затвердження програм медичної та психологічної реабілітації;
* реформування системи пільгового забезпечення;
* дієва системи кредитування житла;
* затвердження програм соціального забезпечення учасників бойових дій, які були демобілізовані або завершили свій контракт та інші питання.

На розгляді Верховної Ради України перебуває низка законопроектів, спрямованих на їх вирішення, але швидкість їх розгляду є вкрай низькою. Так наприклад, за даними Інформаційного Управління Апарату Верховної Ради [91], 28 листопада 2019 року відбулось засідання спільної робочої групи Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки та Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів з метою обговорення та напрацювання пропозицій до проекту закону про внесення змін до закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». Законопроект зареєстрований за номером 2343. Законопроект розроблено з метою забезпечення реалізації оборонної реформи, побудови Збройних сил України на основі базових європейських підходів, а також для забезпечення реалізації прав та соціальних гарантій військовослужбовців, передбачених законодавством України [92].

Законопроектом передбачається врегулювати наступні питання, а саме:

* впорядкування питань, пов’язаних з наданням відпусток військовослужбовцям;
* уточнення питань реалізації права військовослужбовців на забезпечення житлом;
* приведення термінології закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» у відповідність до законів України «Про освіту», «Про вищу освіту» та інших законів України;
* вдосконалення та уточнення джерел фінансового забезпечення щодо реалізації прав та соціальних гарантій військовослужбовців, які передбачені ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [92].

Соціальний захист військовослужбовців - учасників АТО – це важлива проблема системи обороноздатності нашої держави. Сучасні науковці, експерти постійно осмислюють та вивчають цю суспільну проблему. Її складність та недосконалість системи соціального захисту учасників антитерористичної операції свідчать про актуальність наукових розвідок і необхідність пошуку сучасних підходів у вирішенні нагальних і стратегічних питань[93 с. 122]. Крім військовослужбовців, однією із самих вразливих та незахищених категорій в нашій державі з початком збройного конфлікту, є діти постраждалі від такого воєнного конфлікту .

**2.3. Особливості соціального захисту дітей постраждалих від збройного конфлікту на території України**

Особливого соціального захисту також потребують діти, постраждалі внаслідок збройного конфлікту на території України. Про це під час пресконференції в Укрінформі повідомив заступник директора Департаменту захисту прав дітей та усиновлення Міністерства соціальної політики України. Ще до початку цих подій на обліку соціальних служб перебувало понад 386 тисяч сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, в яких виховується більше 609 тисяч дітей. Їх кількість поповнилася більш ніж на 1 млн. вимушених переселенців, кожний 6 з яких є дитиною [94].

За даними делегації України під час відкритих дебатах Радбезу ООН щодо дітей та збройних конфліктів, 68 дітей загинули і 186 отримали поранення на Сході України з початку конфлікту. За повідомленням дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), за період конфлікту на Сході України загалом постраждало близько 580 тис. дітей [95] .

Уповноважений президента з прав дитини М. Кулеба зазначав, що «на жаль ми не маємо сьогодні чіткої цілісної картини про те, що відбувається з дітьми та сім'ями в зоні воєнного конфлікту. Вся статистика приблизна.»

Діти потребують закріплення в законодавстві своїх прав, оскільки неспроможні захистити себе самостійно. Тому питання правового та соціального захисту дітей, формування відповідної політики держави в умовах збройного конфлікту постійно перебувають у полі зору вітчизняних науковців, таких як: Л.Волинець, В.Довженко, Н.Комарова [96].

Захист прав дітей з точки зору міжнародного приватного права вивчали О.Гончаренко, Л.Красицька. Соціально-правовий захист дітей ставав об’єктом дослідження у працях таких науковців, як О. Мордань, Н. Савельєва, Р.Чубук. Деякі аспекти проблеми соціального захисту дітей під час збройних конфліктів висвітлювались в працях таких юристів-міжнародників, як Е. Давід, М. Дутлі, М. Сасол та інші [97 с. 135]. Але дослідження соціального захисту дітей в умовах збройного конфлікту на території України не проводились, що підтверджує актуальність даної проблематики.

За весь період проведення з початку збройного конфлікту за ініціативою Мінсоцполітики було ініційовано прийняття більше 10 постанов Уряду з цілого ряду важливих питань щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених дітей. На сьогодні понад 600 дітей без супроводження взято на облік та соціальну стипендію отримують 8 887 внутрішньо переміщених учнів та студентів. Кількість дітей, які зазнали вплив та постраждали від збройного конфлікту на території України представлена у Додатку К у таблиці 2.3.1. Дані таблиця наведені з Дослідницького Звіту Радник SSS «Діти, яких торкнувся збройний конфлікт в Україні»[98]

До 2014 року в Україні сфера соціального захисту дітей регулювалась Коституцією України, Законом України «Про соціальну роботу з сім’ями, дітьми та молоддю», Законом України «Про охорону дитинства», Постановою КМУ від 17 липня 2009 р. №734 «Про затвердження Порядку направлення дітей до дитячих закладів оздоровлення та відпочинку за рахунок коштів державного бюджету» та іншими. Початок збройного конфлікту на території України швидко погіршив стан різних показників у цій сфері, де законодавець досяг значних успіхів, а саме зниження показника безпритульності, розвиток усиновлення та прийомних сімей, підтримка матерів і дітей у складних життєвих обставинах та загострив ті проблеми, які ще потребували вирішення. Підвищився ризик зростання соціального сирітства.

На території України з’явилася нова категорія дітей, щодо якої Україна не має досвіду – діти, які мають досвід участі у збройних конфліктах та використання зброї. Достовірних даних, щодо кількості та віку дітей, залучених до бойових дій на Сході України, відсутні[99 с. 12].

Також у зоні воєнного конфлікту припинено усиновлення дітей, не забезпечено і право дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які тимчасово були вивезені на оздоровлення за межі зони АТО, на сімейне виховання через неврегульованість процедури влаштування їх у сім’ї громадян України. Тобто з початком війни на Україні з'явилась потреба в прийнятті нових нормативно-правових актів, які б забезпечили необхідний соціальний захист дітей, які постраждали в умовах збройного конфлікту [98; 99 с. 14].

Захист прав дітей України, які знаходяться у ситуації збройного конфлікту – це одна з нових проблем, якою має опікуватися держава. На жаль Україна не має ні відповідної законодавчої та нормативно-регуляторної бази, ні інституційного та організаційного забезпечення. Омбудсмен зазначає, що чинні нормативно-правові акти у сфері охорони дитинства розраховані на мирний час і не спрацьовують в сьогоднішних умовах . В Україні інститут дитячого омбудсмена засновано у серпні 2011р. Указом Президента України «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини», яким затверджено й відповідне Положення [ 100]. Першочерговим завданням українського омбудсмена є розроблення концепції діяльності у сфері захисту прав дітей. Місією омбудсмена визначено забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов’язань у цій сфері. Серед інших концептуальних засад діяльності омбудсмена були:

* почути кожну дитину, права якої порушено, зробити все необхідне для їх поновлення;
* ведення моніторингу усіх дій та рішень центральних і місцевих органів влади, які стосуються прав дитини, їх аналіз на відповідність законодавству з питань захисту прав дітей;
* внесення всіма без винятку органами влади необхідних змін до законодавства щодо забезпечення прав та інтересів дітей [ 100].

Отже з початком збройного конфлікту вітчизняний законодавець почав реагувати та поступово намагатися вирішувати виниклі проблеми. Почали відбуватися наступні зміни в законодавстві [101 с. 11]. Збройний конфлікт став початком формування нового етапу державної політики у сфері захисту прав дітей, який визначав головними наступні завдання щодо підтримки сімей з дітьми та дітей-переселенців з окупованих територій Донецької та Луганської областей:

- переведення державної соціальної допомоги за місцем фактичного проживання (перебування) дітей або первинне її призначення;

- виплата допомог при народженні (усиновленні) дитини, одиноким матерям, опікунам та піклувальникам, дітям-інвалідам та інвалідам з дитинства, малозабезпеченим сім’ям;

- тимчасова допомога на дітей, один з батьків яких ухиляється від сплати аліментів;

- надання юридичної, психологічної та соціальної допомоги дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, опікунам, піклувальникам, прийомним батькам та батькам-вихователям;

- супровід сімей переселенців з дітьми, які потребують допомоги та інші[102].

Так у 2014 р. прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», норми якого містять лише загальні положення відносно соціально-правового захисту дітей під час збройного конфлікту[103 ]. В 2015 році був прийнятий та набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти» [ 104].

А вже в 2016 році Верховною Радою України був прийнятий закон, який має найбільше значення в сфері соціального захисту дітей. Це Закон України «Про внесення змін до деяких законів України, спрямованих на посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми» від 26.01.2016, яким було внесено зміни до [ 105]:

* Закону України «Про охорону дитинства» ( вводилось поняття «дитина, яка перебуває у складних життєвих обставинах», «дитина, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів» та загальні засади соціального захисту таких дітей);

- Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (можливість для дітей, які прибули без супроводження батьків, законних представників, отримувати довідку про взяття на облік ВПО);

- Сімейного кодексу України (визначенні поняття «патронат над дітьми», визначенні права дітей та обов’язків патронатних вихователів та інше.);

- Закону України «Про соціальні послуги»;

- Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» та інші.

Загалом зміни були внесені до 9 чинних законів України та були спрямовані на приведення норм чинного законодавства України у відповідність з Конвенцією ООН про права дитини, захист дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій чи збройних конфліктів, визначення повноважень органів опіки щодо захисту дітей ВПО, удосконалення процедура реєстрації внутрішньо переміщених дітей. Норми закону забороняють участь дітей у воєнних діях та збройних конфліктах. Важливими стали зміни до Сімейного Кодексу, які дозволяють уникнути дітям досвіду інтернатного виховання [ 106 с. 42].

А 5 липня 2017 року уряд України ухвалив Постанову №268 про надання дітям статусу постраждалих внаслідок воєнних дій [107]. А вже в 2018 році був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту житлових прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа» [108]. Такий нормативно-правовий акт передбачав взяття на облік внутрішньо переміщених дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, яким вже є 16 років, реалізацію права зараховування на квартирний та соціальний облік за місцем обліку ВПО.

Постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. №453 затверджена Державна соціальна програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини » на період до 2021 року [109]. Головними напрямками програми були визначені:

- не допустити участі дітей у воєнних конфліктах;

- забезпечити захист прав дітей, які перебувають у зоні воєнних дій;

- забезпечити комплексні заходи щодо створення умов для повноцінного життя та необхідної реабілітації дітей[109].

До результатів, які очікують за підсумками виконання Державної соціальної програми на період до 2021 року віднесено:

* повноцінний захист прав дітей, які перебувають у зоні воєнних дій чи збройних конфліктів медичними, психологічними, педагогічними та реабілітаційними послугами;
* впровадження комплексних заходів щодо створення умов повноцінного життя дітей, які постраждали від воєнних дій чи збройного конфлікту, та дітей, розлучених із сім’єю, які не є громадянами України та потребують міжнародного захисту [109].

Позитивним кроком в сфері соціального захисту дітей, стала ініціатива Президента України щодо заходів для влаштування у найкоротші строки дітей, батьки або хтось з батьків, яких померли внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, отриманих у районах проведення антитерористичної операції. Така ініціатива була закріплена Указом Президента № 835/2014 від 29.10.2014 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення додаткових соціальних гарантій окремим категоріям громадян» [110]. Але тут з'явились нові труднощі, пов’язані з практичним аспектом реалізації установленої законом процедури усиновлення саме у зоні АТО, а на сьогодні ООС. Виникла необхідність запровадити відповідний механізм, що дозволить спростити сімейне влаштування дітей, які осиротіли або залишилися без батьківського піклування унаслідок бойових дій. На жаль, він не існує і до сьогодні.

В загальному вигляді ці зміни є позитивними, вже тому, що вони відбулись і що свідчить про намагання держави зменшити наслідки воєнного конфлікту та захистити дітей [100]. Але на сьогодні, дуже мало правових норм, які встановлюють особливості правового регулювання прав дітей в умовах збройного конфлікту. Вже майже після шести років воєнного конфлікту, відсутній конкретний переліку заходів соціального захисту, що суттєво знижує ефективність всіх нововведень та змін. Практично єдиними спеціальними правовими нормами, що передбачають правове регулювання в умовах збройного конфлікту є положення ст. 30 Закону України «Про охорону дитинства».

З 2014 р. прийнято ряд законів України, норми яких містять лише загальні положення. Більшість законодавчих ініціатив мають косметичний характер і не мають комплексного підходу, про що свідчить кількість прийнятих змін до законів протягом останніх років. Лише до Закону «Про охорону дитинства» було понад 10 разів внесено зміни за період 2014-2018 рр. Іншою проблемою є те, що проекти нормативно-правових актів не проходять експертизи щодо відповідності принципам Конвенції про права дитини [111]. Крім того, залишається багато проблемних питань, які прийняті законодавчі нормативно-правові акти зовсім не регулюють.

На сьогодні законодавством так і не визначено питання щодо пільг дитини, яка постраждала внаслідок збройного конфлікту на території України. Оскільки статус має право отримати дитина, яка зареєстрована як ВПО, то всі права на пільги , що визначені законом розповсюджуються на дітей-ВПО. Також залишається не вирішеним питання відносно дітей, які проживають на підконтрольній Україні території, для яких характерні обставини, зазначені в ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»: «негативні наслідки збройного конфлікту, тимчасова окупація, повсюдні прояви насильства, порушень прав людини та надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру». Дітям з таких територій досить важко отримати статус постраждалої внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, враховуючи відсутність його змістовного наповнення. Це підтверджують статистичні дані, згідно яким на 1 грудня 2018 року цей статус отримали всього 0,18 % дітей від тієї кількості, що мають право на його отримання [112].

Також на сьогодні часто виникає питання встановлення фактів народження на території, тимчасово непідконтрольній Україні. Батьки зіштовхуються з проблемою, коли для реєстрації народження потрібно надати дублікат медичного свідоцтва про народження або рішення суду про встановлення факту народження [101 с. 135]. Недійсність свідоцтва про народження пояснюється тим ,що воно видане без використання Реєєстру та повноважень на його видачу. Тоді батьки звертаються до медичного закладу про отримання дублікату медичного свідоцтва про народження, але для цього потрібний офіційний запит від органів державної реєстрації актів цивільного стану. Але органи державної реєстрації актів цивільного стану, зпираються на те що вони не можуть надати такий запит, бо медичний заклад знаходиться на непідконтрольній території. Тоді особи, в такій ситуації змушені звертатися до суду про встановлення факту народження дитини, бо інших шляхів отримати нове свідоцтво про народження вони не мають можливості. Так наприклад, рішенням Красноградського районного суду Харківської області від 08.06.2015 року було встановлено факт народження дитини в місті Донецьк, а рішенням Заводського районного суду м. Запоріжжя від 02.07.2015 р було встановлено факт народження дитини в Гірницькому районі м. Макіївки Донецької області[113 с. 44].

Зокрема, для отримання виплати при народженні дитини, один із батьків має звернутися до територіальних органів соціального захисту населення протягом 1 року з дня народження дитини. Але зважаючи на умови окупації та інші ризики та все ж таки необхідність підтверджувати факт народження дитини в судовому порядку, батьки часто не можуть дотримуватися встановленого строку на звернення. Наслідком є відмовлення їм у виплатах. Зараз подібні ситуації також вирішуються тільки у судовому порядку, оскільки законодавством не визначено умов, за яких такий строк може бути поновлено. У своїх рішеннях суд зазначає, що у даному випадку несвоєчасність звернення батьків за реалізацією свого права пов’язана з анексією частини території України, а причини пропуску звернення за допомогою визнаються поважними[113 с.46].

Значну увагу привертають випадки використання дітей у військовому конфлікті. Винні особи у зазначеному діянні, повинні нести кримінальну відповідальність. Проте, у Кримінальному Кодексі України немає визначення залучення дитини у збройний конфлікт як злочину.

Також на сьогодні залишаються невирішеними такі питання:

* питання відносно належного правозастосування та притягненням до відповідальності винних осіб за недотримання законодавства із захисту прав дітей;
* соціальний захист дітей, які проживають у «сірій зоні» та поблизу проведення військових дій у Донецькій, Луганській областях та суміжних районах, які потребують особливого піклування. За даними ЮНІСЕФ, зараз близько 200 тисяч дітей у віці до 18 років проживають на відстані 15 кілометрів по обидва боки від лінії розмежування [95];
* потребує вирішення питання з забезпечення достовірної статистики щодо всіх категорій дітей: тих, хто приживає на території АТО, на лінії зіткнення, у «сірій зоні», хто отримав порання, загиблих, абітурієнтів які вступили до ВНЗ України з тимчасово окупованих територій та інших. На жаль, облік дітей здійснюється досить нерівномірно, одні області обліковують дітей визначених категорії, інші ні.

Так наприклад, найчастіше ведеться облік внутрішньо переміщених дітей, які постраждали від конфлікту, дітей – членів сімей загиблих і нечасто – облік дітей із сімей осіб з інвалідністю, дітей ветеранів – учасників бойових дій, дітей діючих військовослужбовців, які перебувають у районах збройного конфлікту;

* питання щодо заборони вербування та залучення дітей до військових конфліктів. Потрібно внести зміни до Кримінального кодексу України та чітко визначити склад таких злочинів, як «вербування дитини під час збройного конфлікту», «використання дитини під час збройних конфліктів» і встановити кримінальне покарання для тих, хто їх вчинює [114 с. 402 ].

В цілому сфері підтримки дітей та їх батьків, які що стали жертвами війни, залишається недосконалою та потребує розробки державної політики також і на вирішення проблем щодо [ 113 с. 23]:

* розширення сфери послуг для дітей-ВПО;
* належна адаптація реабілітаційних методик для дітей інших країн, які пережили воєнні конфлікти;
* розробка спеціальних кваліфікованих соціально-психологічних послуг та інших.

Важливого значення має необхідність вдосконалення понятійно-категоріального апарату. Необхідно законодавчо визначити та закріпити поняття нових категорій дітей, які виникли внаслідок воєнних дій на Сході України. До таких понять відносимо, такі як: «дитина-військовий злочинець», «дитина залучена до збройного конфлікту», «діти, що перебувають у зоні збройного конфлікту » та інші[ 113 с. 77].

Важливим також вбачається спрощення бюрократичних процедур, пов’язаних із отриманням відповідного статусу та безперешкодна реалізація дитиною прав і можливостей, що ним передбачені.

На початку жовтня 2019 року відбулась презентація дослідницького звіту «Діти, яких торкнувся збройний конфлікт в Україні», підготовлений командою БО БФ «Стабілізейшен Суппорт Сервісез» за авторством юристки та експертки з адвокації Ірини Лоюк, на якій були зазначені головні недоліки України у соціальному захисту дітей [115].

А саме:

* несистематизованість законодавства у сфері захисту дітей конфлікту, що призводить до встановлення подвійних статусів;
* відсутня окрема політика, щодо захисту дітей, постраждалий від збройного конфлікту на Сході України ;
* серед затверджених видатків державних бюджетів України 2016-2019 р, відсутня окрема програма на захист дітей конфлікту та інші [115].

За даними Гельсінської спілки, незважаючи на існування значної кількості нормативно-правових актів, що регулюють різні аспекти захисту прав дітей, було визначено, що «сьогодні дуже мало правових норм, які встановлюють особливості правового регулювання правового регулювання права дітей в умовах збройного конфлікту»[ 90 с. 33].

За вище викладеним матеріалом, можна зробити висновки що існуючи нормативно-правові акти в сфері соціального захисту не регулюють значну кількість питань. Але для ефективного забезпечення прав і свобод одного лише вдосконалення законодавства недостатньо. Держава необхідно створювати ефективні гарантії реалізації прав дітей, постраждалих в умовах збройного конфлікту, здійснювати соціальні функції, особливо у напрямку охорони здоров’я, освіти, соціального забезпечення, створити ефективний механізм захисту прав і свобод дитини, що постраждали внаслідок збройного конфлікту на території України . Захист прав дітей потребує нормативно забезпеченого механізму та надання реальної допомоги, чітко визначеного статусу дітей, які проживали або проживають на окупованих територіях та під час збройного конфлікту, а також окремого порядку відшкодування завданої шкоди здоров’ю під час військових дій.

Розв'язання проблеми дітей у збройних конфліктах – це один із основних пріоритетів правозахисної стратегії Європейського Союзу, який має стати і основним для України. Діти є особливо вразливою категорією населення, і дотримання їхніх прав і законних інтересів є одним із пріоритетів будь-якої держави. Відповідно до міжнародних стандартів у всіх діях щодо дітей першочергова увага приділяється забезпеченню їхніх найкращих інтересів, а в умовах збройного конфлікту – мінімізації його негативних наслідків.

**РОЗДІЛ 3**

**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ**

**3.1. Зарубіжний досвід забезпечення соціального захисту населення та перспективи його використання в Україні**

Питання соціального захисту населення в багатьох країнах світу є першочерговим завданням. Досвід зарубіжних країн говорить нам про те, що без активної регулюючої ролі держави не може бути ефективної, соціально орієнтованої ринкової економіки. Немає жодної країни з розвиненою економікою, де б держава не регулювала сферу соціального захисту населення [116 с. 108]. Сьогодні Україна вибрала політику спрямовану на впровадження європейських норм в українське законодавство, в тому числі і для подолання проблем соціального захисту, які з'явились з початком збройного конфлікту. Тому, вважаємо за потрібним проаналізувати моделі соціального захисту зарубіжних країн та особливості соціального захисту при вирішення проблемних питань в умовах збройного конфлікту та визначити що може бути використане на сьогодні в Україні, тобто вивчити міжнародний довід.

Так у країнах-членах Європейського Союзу виділяють чотири основні моделі соціального захисту населення:

* континентальна;
* англосаксонська;
* скандинавська;
* південно-європейська [117 с. 24].

Така класифікація зафіксована в документах Європейської комісії.

В основі континентальної моделі знаходиться механізм соціального страхування. Тобто соціальні видатки переважно фінансуються за рахунок страхових внесків роботодавців та застрахованих працівників. Континентальна модель, по іншому її ще називають бісмарківською, встановлює міцний зв'язок між рівнем соціального захисту і тривалістю професійної діяльності людини. На початку свого становлення Німеччина відтворювала саме таку модель соціального захисту[117 с. 24].

Відмінними рисами цієї моделі є:

* оптимальне поєднання інтересів суб'єктів соціального страхування;
* максимальний облік трудового внеску при організації соціального страхування;
* професіональний підхід у процесі організації соціального страхування з окремих видів соціальних ризиків;
* гармонійний баланс економічних і соціальних інтересів основних суб'єктів соціального страхування[118 с. 209 ].

На сьогодні така модель ґрунтується не тільки на принципі соціального страхування. Для мало забезпечених членів суспільства соціальний захист забезпечується через принцип соціальної допомоги [119 с. 220].

Англосаксонська модель в Європі представлена в таких країнах, як Велика Британія та Ірландія. Джерелом фінансування основних складових системи соціального захисту є державний бюджет, який формується з податків. В основу моделі покладено принцип національної солідарності та ідея «держави загального добробуту», відповідно до якої людиною мають опікуватися суспільство і держава [118 с. 210 ].

Головними принципами англосаксонської моделі є:

* всезагальність системи (тобто вона поширюється на всіх громадян, що потребують матеріальної допомоги);
* одноманітність та уніфікація соціальних виплат (виражається в однаковому розмірі соц. виплат та умов їх надання)
* принцип розподільної справедливості (національна солідарність)

Фінансування цієї систему здійснюється за рахунок внесків та державного бюджету.

Основні характеристики цієї моделі [118 с. 210 ]:

- трирівнева система соціального захисту;

- державні соціальні гарантії орієнтуються на прожитковий мінімум;

- додаткове соціальне страхування (на заміщення заробітку);

- додаткове добровільне особисте страхування (на особисті можливості самих працівників).

Головним недоліком такої моделі є те, що вона ефективна в умовах економічного зростання, але при спаді виробництва та зниженні макроекономічних показників спостерігається урізування соціальних програм, страждають незахищені верстви населення. Тому для України така модель соціального захисту не є ефективна, в умовах збройного конфлікту[120 с. 74].

Скандинавська модель соціального захисту, вона представлена в Данії, Швеції та інших країнах. Головною рисою цієї моделі є значне охоплення різних соціальних ризиків, які потребують підтримки суспільства. Рівень соціальної захищеності цієї моделі високий. Фінансування здійснюється в основному за рахунок оподаткування, хоча і важливу роль відіграють внески підприємців та найманих працівників. Скандинавська модель характеризується високим ступенем універсальності [120 с. 75 ]. Модель визначається високим рівнем перерозподілу прибутків та має такі основні ознаки:

* відповідний рівень соціального забезпечення всіх громадян;
* проведення політики повної зайнятості;
* високий рівень податків та допомоги;
* низький рівень бідності.

Та проте, і громадська думка, і парламент шукають шляхи скорочення податків на основі використання переваг громадянського суспільства і ринку. Необхідною передумовою функціонування даної моделі є високоорганізоване суспільство, побудоване на основі відданості принципам інституційного суспільства добробуту, що на сьогодні в Україні поки що забезпечено не на достатньому рівні [121 с. 34].

Південно-європейська модель характерна для Іспанії, Італії, Греції та інших країн. Ця модель була створена протягом останніх десятиліть і яка знаходиться в процесі розвитку. Рівень соціальної даної моделі захищеності відносно низький [118 с. 212]. Головним завданням соціального захисту часто є турбота родичів та сім’ї. В України також невисокий рівень соціальної захищеності, є свої недоліки, тому вважаю використання такого зарубіжного досвіду соціального захисту населення , не є перспективним. Крім того, сама модель знаходиться в процесі розвитку [121 с. 35].

Незважаючи на суттєві відмінності в соціально-економічній та політичній ситуації в країнах з розвиненою ринковою економікою та особливості кожної моделі соціального захисту, зарубіжний досвід країн має велике значення у формуванні ефективної моделі соціального захисту населення України. Як показує практика, у «чистому» вигляді жодна із зазначених моделей соціального захисту не зустрічається. Соціальне страхування як складова фінансового механізму соціального захисту населення більшою чи меншою мірою відображено в усіх моделях [122 с. 38].

Моделі соціальних держав визначаються не лише обсягом соціальних видатків, а й їхньою ефективністю для життя суспільства. Так більш детальна характеристика соціальних моделей держав , з їх особливостями та країнами розповсюдження представлена у Таблиці 3.1.1 Додатку Л [119 с. 223].

Сьогодні для того щоб Україна на світовій арені займала гідне місце, а якість життя громадян відповідала європейським стандартам, потрібно, щоб на зміну неефективній та нерентабельній соціальній політиці, прийшла політика, сконцентрована на потребах не тільки конкретної соціальної групи, але й кожної людини, особливо у сучасних умовах збройного конфлікту. На нашу думку, найбільш оптимальним варіантом для України є впровадження позитивного досвіду скандинавських країн, передусім Швеції, що дасть змогу адаптувати українське суспільство до сучасної моделі управління та нарешті допоможе побудувати збалансовану, послідовну й логічну модель соціальної політики, яка б відповідала викликам та загрозам ХХІ ст. [122 с. 39].

Україні на сьогоднішній день варто чітко визначити основні характеристиками своєї соціальної політики.

Для вирішення проблем, що постають нині перед Україною в галузі соціального захисту в умовах збройного конфлікту, доцільно було б розглянути досвід країн, які також знаходились в умовах воєнних дій. Адже їх досвід дає можливість відібрати позитивні та ефективні методи соціального захисту, тим самим уникнути значних помилок при вдосконаленні власної системи захисту[123].

На сьогодні найважливішим є для України досвід країн, які мають досвід соціального захисту таких категорій громадян як ВПО, військовослужбовці та діти в умовах збройного конфлікту, які для України є новими. Такий досвід може надати можливість вирішення проблем, які перед вітчизняним законодавцем постали вперше з початком війни [123].

Так розглянемо досвід Азербайджану. В умовах збройного конфлікту в Азербайджані також з'явились категорія населення внутрішньо переміщені особи. Як підкреслюють міжнародні експерти, найбільшої проблемою з внутрішньо переміщеними особами у Азербайджані стала відсутність державної політики відносно ВПО у перші декілька років воєнних дій. Вся увага країни була активізована в напрямку розробки воєнного плану повернення окупованих територій [124].

Пізніше, через декілька років, в Азербайджані була прийнята Державна програма з покращання житлових умов і підвищення рівня зайнятості біженців та вимушених переселенців. Для забезпечення виконання цієї програми було прийнято понад 200 законодавчих документів. З моменту впровадження Програми державою було збільшено у 10 разів фінансування облаштування ВПО, а саме [124]:

* побудовані сучасні поселення з необхідною соціальною та технічною інфраструктурою;
* введено в дію велика кількість шкіл, дитячих садків та інших.

Але як показав час, попри успіхи у покращенні житлових умов, лише невелика кількість ВПО переселилися до новозбудованого житла, інші все ще живуть у тимчасовому житлі.

Також для поліпшення умов життя та життєдіяльності ВПО «азербайджанський уряд прийняв рішення направити частину зростаючих державних доходів від продажу вуглеводневої сировини на цілі істотного поліпшення умов життя ВПО» [ 125].

Значну підтримку для реалізації проектів щодо поліпшення умов життя вимушених переселенців уряд країни отримав від Світового банку, результатом якої стало створення Соціального фонду з розвитку вимушених переселенців [126].

До допомоги для ВПО Азербайджану увійшли:

- субсидовані комунальні послуги;

- безкоштовна вища освіта;

- вільний доступ до всіх послуг освіти та охорони здоров'я.

Також переселенець має право на отримання щомісячного прямого переказу грошових коштів в розмірі 25% від мінімального рівня доходу та квоти робочих місць для ВПО[ 126].

Таким чином, можемо зазначити, що уряд Азербайджану зміг досягти значних успіхів у покращенні становища ВПО, хоча і політика держави була не одразу направлена на їх соціальний захист. Тому нині в країні ще існує проблема тимчасового статусу осіб. Але нормативно-правові акти, які були прийняті урядом, не піддавались таким постійним змінам та доповненням ,як в Україні на сьогодні. Були одразу прописані всі соціальні гарантії та механізм їх здійснення, було прийнята значна кількість Держаних програм, спеціальних програм і проблеми внутрішніх переміщених осіб стали для уряду пріоритетними. Тому для України досвід цієї країни є корисним, який потрібно поступово впроваджувати та використовувати [ 125].

Вартий уваги досвід Грузії у вирішенні проблем соціального захисту в умовах збройного конфлікту. На території Грузії відбулась не одна хвиля внутрішньо переміщених осіб, що свідчить про значний досвід. Проблеми питання на той період, дуже схожі з проблемами існуючими в України на сьогодні [ 124]. Тому, вважаємо, що підлягає впровадженню в Україні наступні основні дії Грузії в умовах збройного конфлікту відносно соціального захисту свого населення :

* розробка держаної Стратегії щодо внутрішньо переміщених осіб та Плану реалізації такої програми;
* створення комітету зі справ ВПО. Головним задачами, якого мають стати:
* надання постійного житла ВПО;
* соціально-економічна інтеграція і доступ до кваліфікованої медичної допомоги і якісної освіти;
* перебудова системи управління;
* створення інфраструктури, яка в подальшому стала використовуватися для рушення низки інших важливих соціально-економічних проблем;
* участь ВПО у прийнятті рішень для уникнення ускладнень та інше;
* створення Міністерства з внутрішньо переміщених осіб [ 124].

Крім того, уряд Грузії продовжував виплату соціальних виплат не лише зареєстрованим ВПО, але й особам що проживають на окупованих територіях Абхазії та Південної Осетії та зберегли при цьому грузинське громадянство. Для останніх, механізм передбачає реєстрацію в Міністерстві Здоров’я та Соціального Захисту, та отримання відповідної банківської картки, що дозволяє отримувати пенсію в банківських установах на території Грузії. Таким чином, в Грузії право не соціальні виплати не залежить від формальної реєстрації особи як ВПО та є доступним для мешканців окупованих територій.

Всі ці напрямки були реалізовані в Грузії та надали змогу вирішити головні проблеми з переселенцями. Але незважаючи на створення окремих органів, розробку Програм та Стратегії відносно ВПО було погано налагоджено координацію між урядом Грузії, міжнародними та недержавними організаціями, які були учасниками процесу, що не мало позитивних наслідків. Крім того важливим залишається питання фінансових ресурсів, які надходять в незадовільній кількості [ 127].

Тому Україні, варто звернути увагу, щоб не допустите помилок Грузії, на налагодження відносин з міжнародними організаціями, недержавними та усіма хто докладає зусиль у соціальному захисту не тільки ВПО, а і дітей, військовослужбовців, бо такі спеціальні програми та плани їх реалізації варто розробляти і для них. Особливої уваги потребує фінансова забезпеченість України [ 127].

Нормативно-правове забезпечення в військовослужбовців регулюється Законом Республіки Грузія «Про ветеранів війни і Сил Оборони” та Національною оборонною доктриною на принципах (тотальна турбота, тотальне навчання і тотальна оборона), що встановлюють організаційні, економічні та правові основи соціального захисту ветеранів війни Грузії. Держава Грузії забезпечує реалізацію прав і пільг, встановлених для ветеранів згідно законодавства, та виділення з центрального та місцевого бюджетів необхідних коштів для здійснення заходів щодо їх соціального захисту [128].

Вартий уваги для України і приклад Молдови. У 1992 р. конфлікт у Придністров’ї призвів до виникнення великої хвилі біженців та також внутрішніх переміщених осіб. Але завдяки швидкому вирішенню питання та своєчасних дій з боку країни, проблема ВПО перестала існувати. Після підписання угоди про припинення вогню та відновлення транспортного сполучення між Придністров’ям та Молдовою більшість ВПО повернулися до своїх домівок [129].

На той момент уряд прийняв низку постанов. Важливим кроком стало створення Республіканської комісії з координації дій щодо матеріального забезпечення біженців. Відповідальність за роботу з ВПО було покладено на місцеві органи влади, а також Міністерство праці, соціального захисту та сім’ї, де існував департамент міграції [129].

Також уряд затвердив План дій із забезпечення ВПО житлом з безвідсотковою кредитною лінією строком на 25 років. А вже у 2005 р. було прийнято Закон про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра.

Для ВПО було запропоновано отримання статусу резидента та встановлено обсяг матеріальної допомоги. При розміщенні ВПО пріоритетне значення мали військовослужбовці та політичні активісти; більшість запропонованих державою заходів були розроблені для осіб, переміщених до або під час збройного конфлікту 1992 р., ВПО, що переїхали пізніше, не набули належної уваги від уряду. Комісія з ліквідації наслідків збройного конфлікту в Придністров’ї проіснувала з 1992 р. до 1995 р. [129].

Тобто, можна знову ж таки говорити про ефективну політику з боку держави та своєчасне прийняття необхідних нормативно-правових актів та програм. Вважаємо, що особливої уваги для України потребує саме питання реінтеграції, запозичення досвіду з розробки програми повернення окупованих територій та громадян, що на них залишилися до економічний, інформаційний, політичний, соціальний і культурний простір України.

Для подолання прояву соціально-економічних наслідків конфлікту доцільно розглянути досвіду інших країн, які зіштовхнулися з внутрішніми конфліктами та втратою контролю над власними територіями.

На сьогодні з-поміж багатьох міжнародних прикладів вирішення конфлікту, Україні слід звернути увагу на такі чотири моделі:

* боснійську;
* хорватську;
* пакистанську;
* німецьку [130].

Основою Боснійської моделі є збереження територіальної цілісності держави за умов федералізації. Досить часто науковці-правники, міжнародні експерти дуже встановлюють паралель між мінським політичним процесом (передбачає врегулювання конфлікту на Донбасі на основі «особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей») та Дейтонськими угодами ( сприяли завершенню війни у Боснії і Герцеговині та повернули територіальну цілісність, розділену війною).

Боснійська модель врегулювання спрямована на інтерналізацію конфлікту, а не на ліквідацію конфліктного потенціалу.

За результатами дослідження А. Октисюка на відміну від Дейтонських угод, Мінські угоди не містять дві суттєві деталі [128]:

* по-перше, це на відміну від Мінських угод, Дейтонські угоди не передбачали амністію учасникам збройних формувань, причетних до воєнних злочинів та злочинів проти людяності;
* по-друге, на територію Боснії і Герцеговині існував військовий контингент НАТО з підтримання миру.

Отже, боснійська модель здатна гарантувати мир в Україні, однак не сприятиме вирішенню української кризи на локальному, двосторонньому чи глобальному рівнях. Крім того питання соціального захисту ВПО, дітей, військовослужбовців розгорнуться в новому ракурсі. До вже існуючих неврегульованих питань додадуться нові. Такий сценарій більше притаманний Заходу та Росії. Так вони зможуть убезпечити себе від зайвих витрат, пов’язаних з конфронтацією навколо України. Боснійська модель може убезпечити Україну від подальшої агресії Росії ціною обмеження суверенітету та зміщення міжнародного конфліктного вузла у внутрішньополітичну сферу нашої держави [129] .

Відносно питання соціального захисту дітей постраждалих внаслідок військових конфліктів , то єдиного закону який регулює питання надання пільг, не знайдено. Допомога дітям здійснюється на основі Національних планів дій з прав дітей. Крім того, здійснюється велика допомога та підтримка з боку ЮНІСЕФ [92]

З початку конфлікту на Донбасі в українському суспільстві та експертних колах почали нерідко говорити про хорватський сценарій повернення неконтрольованих територій. Хорватська модель спирається на односторонні дії та силову перевагу. Крім Сербської Країни, силове вирішення територіальної проблеми було успішно продемонстровано воєнними діями уряду Шрі-Ланки проти сепаратистського формування «Тигри визволення Таміл-Іламу». Нинішня ситуація в Україні та криза в Хорватії у 1990-их мають кілька схожих рис. Україна, як Хорватія зіштовхнулися з самопроголошеними утвореннями. Але повернення територій за хорватською моделлю є малореалістичним рішенням через внутрішню слабкість України [130; 131].

З точку зору оцінки економічних витрат реалізація цієї моделі буде найбільш витратною. Та крім того для сфери соціального захисту це не буде мати позитивні наслідки. Вся уваги держави та фінанси будуть направлені на воєнні дії та розробку воєнних стратегій, наслідком чого буде занепад всіх інших сфер держави , в тому числі соціальної. Основні витратами стануть ведення активних бойових дій, витрати на утримання територій і контроль кордону, витрати на соціальну адаптацію ВПО та учасників бойових дій та інше. Також враховуючи, що реалізація силової моделі призведе ще і до суттєвих людських втрат і фізичних руйнувань інфраструктури, вартісно оцінити такий варіант видається вкрай складно. Тобто соціальні проблеми збільшаться та загостряться [132 с. 46; 133] .

Регулювання питань щодо дітей в Хорватії здійснюється щодо реалізації Національних програм під керівництвом Міністерства у справах сім'ї, ветеранів та солідарності між поколіннями. Відносно до Національного плану заходів з прав та інтересів дітей було створено реєстр дітей, що постраждали від війни та проведено заходи з покращення психосоціальної опіки [134].

Пакистанська модель вирішення конфлікту виникла в результаті затяжних конфліктів. В таких випадках держава усвідомлює нездатність перемогти сили сепаратистів воєнними методами та приходить до висновку, що ресурси, витрачені на утримання нелояльної території, значно перевищують потенційні вигоди. Як показує історична практика, держави вдавалися до пакистанської моделі в основному під тиском тривалих громадянських війн. Так наприклад, Пакистан змирився з втратою Бангладеш після жорстокого дев’ятимісячного протистояння в 1971 р., Ефіопія усвідомила неможливість утримання Еритреї лише після 30 років виснажливої війни в 1961-1991 рр.

В історії існують також випадки, коли небажання йти на компроміс у питанні державного устрою призводило до мирного «розлучення» різних частин єдиної країни. Прикладами такого вирішення внутрішніх протиріч були розпад Чехословаччини у 1992-1993 рр. та Державного Союзу Сербії і Чорногорії в 2006 р., а також виключення Сінгапуру зі складу Малайзії в 1965 р [133].

Німецька модель є найпривабливішим. В той час вона є і найскладнішим варіантом довготривалого вирішення територіальної проблеми. Німецька модель передбачає повернення територій на довоєнних умовах шляхом мирних переговорів із залученням зовнішніх гравців. Повернення втрачених територій відбувається шляхом застосування не воєнної сили, а «м’якої сили», що означає визнання іншою стороною переваг політичної та економічної системи ініціатора об’єднання [133].

Однак особливість конфлікту на Донбасі не дозволяє Україні скористатися німецькою моделлю повною мірою. На відміну від України , між ФРН та НДР ніколи не велися бойові дії. Як наслідок, відсутність воєнних злочинів та злочинів проти людяності.

Німеччина у своєму Основному законі присвятила правовому становищу військових більше 20 статей, крім того існує досить багато інших нормативних документів, що регулюють соціальне становище, забезпечення та захист військовослужбовців Німеччини. Вирішення соціальних питань та соціального захисту відноситься до безпосередньої компетенції федерального Міністерства оборони. У складі міністерства є спеціальні відділи, що наряду з фінансовими, правовими та бюджетними підрозділами виконують функцію соціального та правового захисту військових. Для забезпечення морально-психологічного стану по всій території Німеччини діють спеціальні центри надання допомоги. Матеріальне забезпечення військовослужбовців, військових пенсіонерів та членів їх сімей офіційно розглядається як найважливіша складова їх соціального захисту [135 с. 220].

Отже використати досвід інших країн для подолання проблем, які виникла з початком збройного конфлікту, в чистому вигляді для України досить складно. Це пов’язане з тим що конфлікт на Донбасі має свої особливості і наслідки, в тому числі і для соціальної сфери держави. Тому Україні варто визначити свою модель вирішення соціальних проблем, з урахуванням своїх особливостей та міжнародного досвіду країн. Проблеми соціального характеру вже знаходять свої шляхи вирішення з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Так, важливим прикладом стає поновлення прав пенсіонерів-ВПО через зразкове судочинство. Коли структура «зразкового» рішення Верховного Суду розроблена за прикладом «пілотних рішень», які приймає Європейський суд з прав людини. Так наприклад, справа Грудич проти Сербії [136], що стосувалась пенсіонерів-громадян Сербії, котрі проживали на території Косова та попередньо отримували пенсію за віком, призначену відповідно до законодавства Сербії, в якій суд визнав призупинення виплати пенсій порушенням ст. 1 Протоколу №1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Справа Грудич проти Сербії стала пілотною для запровадження механізму виплат пенсій громадян несербського походження, які проживають на території Косово [137].

Досвід Сербії є цікавим для України, де аналогічно до права на пенсію в Україні, право на пенсію в Сербії може бути обмежено лише з підстав передбачених відповідним законом. Із закінченням війни та проголошенням незалежності республіки Косово, Сербія, яка не визнає останню, продовжила виплату пенсій особам, які проживали на території Косово, лише у виключних випадках та ВПО. Виплату пенсій Сербією іншим мешканцям Косово було припинено, у зв’язку з чим, декілька справ було подано на розгляд перед ЄСПЛ, результатом чого стало прийняття пілотного рішення по справі . Європейський суд розглянув справу у світлі права на власність, що гарантовано Ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції, і відповідно може бути обмежено лише законно за наявності законної мети і публічного інтересу. Європейський [136].

Тобто відповідно до практики ЄСПЛ, право власності поширюється на соціальні виплати. Міжнародний Комітет Червоного Хреста визнав ВПО, дітей, постраждалих в умовах збройного конфлікту та військовослужбовців-учасників АТО одними з найбільш вразливих груп в умовах збройного конфлікту. Право на соціальний захист, яке передбачено міжнародними стандартами, зобов’язує держави вживати всіх необхідних заходів для його поступової реалізації. При цьому збройний конфлікт чи інший надзвичайний стан не може бути єдиною причиною регресу у виконанні таких зобов’язань. Зокрема, «держави повинні гарантувати, що їхня політика та дії не є дискримінаційними та не зменшують доступу до допомоги на соціальне забезпечення, в тому числі на основі місця проживання чи походження її громадян»

Україна як учасниця ОБСЄ взяла на себе зобов’язання поширити серед військовослужбовців знання норм міжнародного гуманітарного права, які застосовуються в період збройних конфліктів, а також застереження про індивідуальну відповідальність, у т.ч. кримінальну, за їх порушення. Проте, за цими зобов’язаннями норми міжнародного гуманітарного права, зокрема, у сфері захисту культурних цінностей, належним чином не імплементуються у законодавчих і нормативних актах України, що залишається серйозною проблемою [138 с. 8].

Отже, на основі викладеного матеріалу можна зробити висновок, що ситуація в Україні є унікальна та не має прямих аналогів у світовій практиці, тому Україна потребує пошуку все ж таки своєї моделі відбудови та вирішення проблем з урахуванням зарубіжного досвіду, особливо ті з якими вона зіштовхнулась вперше. Не врегульовані соціальні питання щодо ВПО, дітей, військовослужбовців потрібно вирішувати шляхом законодавчого врегулювання. Для України Керівні принципи ООН є найбільш надійними орієнтирами, в яких використані всі норм міжнародно-правових документів і які можуть стати частиною національного законодавства.

**3.2. Рекомендації щодо вдосконалення соціального захисту особливих категорій населення в умовах збройного конфлікту**

Беручі до уваги затяжний характер збройного конфлікту на сході України, проблеми соціальної сфери та появу окремих категорій громадян, потрібні ефективні зміни в законодавстві та в соціальній сфері країни [139 с. 111].

Аналіз законодавства дозволяє стверджувати, що в рамках збройного конфлікту, було розпочато процес змін регулювання соціального захисту населення. Як зазначалось раніше за останні шість років була прийнята значна кількість нормативно-правових актів. Це викликало значну кількість недоліків та прогалин в законодавстві. Доведено, що з початком збройного конфлікту на території України, були прийнятті нормативно – правові акти, які забезпечили появу нових проблем. Констатуючи наявність прогалин у законах України, що є перешкодою для реалізації прав окремих категорій населення України, а також перешкодою захисту прав осіб, які залишилися проживати в зоні конфлікту, вважаємо за потрібним висвітлити власні думки щодо вирішення проблем соціального захисту населення України в умовах збройного конфлікту, а саме для таких окремих категорій громадян як ВПО, військовослужбовці - учасники АТО та діти, які постраждали в умовах збройного конфлікту на території України , соціальний захист яких потребує особливої уваги.

На нашу думку, на етапах узгодження законопроектів, чи їх підготовки, а також надання нормативних актів на реєстрацію, доцільно було б окремо проводити експертизу не тільки на відповідність існуючого законодавства, а й на практику суду. Тобто доцільним було б створення механізму узгодження норм з урахуванням оцінки ВСУ існуючих норм в своїх рішеннях, особливо в рамках розгляду зразкових справ. З огляду на це пропонуємо розглянути зміни до актів, регулюючих питання узгодженості, наприклад, до Постанови КМУ № 731 від 28.12.1992 р. «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», та Правил оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки.

Порівняльний аналіз пунктів, розділів щодо питань узгодженості норм на сьогодні та з пропонованими змінами наведений у Додатку М у Таблиці 3.2.1 та Таблиці 3.2.2, які були розроблені самостійно.

Вважаємо, що експертиза практики ВСУ стає необхідним, у зв'язку з появою практики в Україні прийняття зразкових рішень, в тому числі для захисту соціальних прав вразливих категорій громадян. Прийняття такого рішення забезпечило захист пенсіонерів-ВПО права на пенсію, якою вони були обмежені у наслідку прийняття неконституційних нормативно-правових актів [ 140].

Крім того, такі зміни нададуть змогу вдосконалення законодавства та внесення змін до існуючих законодавчих актів та захист прав не тільки щодо соціального забезпечення населення , а й усіх, гарантованих державою прав, в тому числі для ВПО, військовослужбовців та дітей.

У Конституції України встановлено, що укладені та належним чином ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори є невід’ємною частиною національного законодавства (ст. 9) [2]. Для виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов’язань і забезпечення впровадження та дотримання норм міжнародного гуманітарного права потрібні нові ефективні заходи щодо їх імплементації [138 с. 9]. Отже в законотворчій діяльності вітчизняному законодавцю слід дотримуватись положень міжнародних документів, а саме:

**Відносно соціального захисту внутрішньо переміщених осіб:**

* положення Керівних принципів ООН з питання переміщення осіб всередині країни (1998 рік). Дані Керівні принципи спрямовані на забезпечення особливих потреб внутрішньо переміщених осіб у всьому світі. У них визначено права та гарантії, необхідні для захисту осіб від примусового переміщення, а також надання їм захисту та допомоги під час переміщення, а також під час повернення чи переселення та реінтеграції [141];
* резолюції Генеральної Асамблеї ООН, резолюції Комісії з прав людини ООН, резолюції Ради ООН з прав людини з питань внутрішньо переміщених осіб;
* доповідей Спеціального доповідача про права внутрішньо переміщених осіб, зокрема стосовно ситуації в Україні;
* Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, які допоможуть уникнути помилок на досвіді зарубіжних країн;
* Рекомендацію 1877 Парламентської асамблеї Ради Європи «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час»;
* Резолюцію 1708 Парламентської асамблеї Ради Європи «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб» ;
* численні рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються прав людини внутрішньо переміщених осіб, населення окупованих територій та населення в умовах збройного конфлікту. Як правило такі рішення прийняті на користь людини.

**Відносно соціального захисту дітей:**

* Конвенція про права дитини, ратифікована Постановою ВР №789-XII від 27.02.91р. (отримала найбільш широке міжнародне визнання серед усіх документів з прав людини, її ратифікували всі країни світу, за виключенням двох. Конвенція поєднує в одному документі весь спектр прав людини, що мають відношення до дітей) [111];
* Женевська Конвенція про захист цивільного населення під час війни, яка спрямована на захист жертв збройних конфліктів [142]. А також доцільними є положення Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12.08.1949 р, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів та Додаткового протоколу Женевських конвенцій від 12.08.1949, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру;
* Декларація про захист жінок і дітей при надзвичайних обставинах та під час збройних конфліктів [143];
* Концепція Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 р. №230-р для забезпечення належного соціально захисту;
* Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016-2020 роки;
* Рекомендації парламентських слухань на тему: «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист»;
* Факультативний протокол до конфенції ООН про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах [144];

**Відносно соціального захисту військовослужбовців:**

* Женевська  конвенція  про  поводження  з  військовополоненими  від  12.08.1949  р. [145];
* Угода  «Про  взаємне  визнання  пільг  і  гарантій  для  учасників  та  інвалідів Великої  Вітчизняної  війни,  учасників  бойових  дій  на  території  інших  держав,  сімей  загиблих  військовослужбовців»  від  15.04.1994 р. [146];
* Угода  між  Кабінетом  Міністрів  України  та  Урядом  Словацької  Республіки про військові  поховання  від 17.06.2011 р.  (ратифікація  Законом  України  № 695-19  від 16.09.2015 р.) ;
* 4 Додаткові Протоколи Женевських Конвенцій 1977 року;
* Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12.08.1949 р, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів ;
* Додатковий протокол Женевських конвенцій від 12.08.1949, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру;
* Протоколи до Гаазької конвенції 1954 року;
* Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту та Протоколи до Конвенції (Україна одна з перших ратифікувала Конвенцію) та інші.

Для покращення соціального захисту військовослужбовців та зацікавленості у військовій службі необхідне удосконалення соціального захисту з урахуванням досвіду країн-членів НАТО. За висновками міжнародних експертів соціального забезпечення українських військовослужбовців із соціальними нормами особового складу збройних сил країн-членів НАТО переконливо доводить, що на відміну від Збройних Сил України, соціальні гарантії військовослужбовців держав Північноатлантичного альянсу перебувають на рівні, здатному забезпечити належне існування особистості з урахуванням необхідних потреб соціально-культурного розвитку [135 с. 57].

Тобто в України є необхідність обміну досвіду, вивчення і застосування стандартів країн-членів Європейського Союзу, НАТО створення комплексної національної системи соціальної підтримки й допомоги військовослужбовців [135 с. 221]. Необхідною є побудова цілісної системи соціального захисту учасників збройного конфлікту та членів їхніх сімей, залучення міжнародної та державної підтримки на соціальні ініціативи ветеранів війни, впровадження стандартів якості соціальних та інших видів послуг, прозорої процедури контролю за дотриманням зобов’язань органів влади, обліку і належного захисту персональних даних, враховуючи досвід розв’язання подібних проблем іншими державами [128].

Доцільно підготувати єдиний проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гарантій соціального і правового захисту осіб, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України». Тобто внести зміни та доповнення до Законів України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» і «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», у якому врахувати усі проблемні моменти. Або слід підготувати один новий законопроект в який включити усі питання, пов’язані з визначенням пільгових категорій військовослужбовців та гарантії їх соціального захисту.

Для полегшення адаптації військовослужбовців – учасників АТО, а на сьогодні ООС до мирного життя необхідно запровадити відповідні програми соціальної інтеграції, професійної адаптації та психологічної реабілітації, як в зарубіжних країнах. Тобто виникає потреба в створенні системи психологічної та фізіологічної реабілітації, у тому числі створення мережі регіональних центрів психологічної реабілітації, забезпечених інноваційними технологіями та сучасним обладнанням. Соціальний захист потребує об’єднання зусиль психологів, які б надавали необхідну допомогу для соціальної адаптації [132 с. 47].

Отже задля вдалого реформування системи соціального захисту офіцерського складу Збройних Сил України, нашій державі необхідно активно використовувати досвід країн західної Європи та США [135 с. 222]. Особливо уваги потребують особливості побудови як, управлінської, соціально-економічної складової цієї системи так і ідейно-емоційної, а також ураховувати особливості українського суспільства. Слід підкреслити, що є неприпустимим сліпе копіювання досвіду без урахування особливостей (територіальних, економічних, культурних, ментальних тощо) української армії та українського суспільства в цілому. Застосування успішного досвіду розвинених країн має відбуватися зважено та ґрунтуватися на глибоких правових та історичних дослідженнях, а також відповідати українським реаліям та можливостям й вимогам сьогодення [138 с. 10]. Тобто застосування такого досвіду має бути симбіозом наукових досліджень, покладених на реальну ситуацію в Україні із урахуванням потреб, ментальності військовослужбовців, доцільності та економічної обґрунтованості та спроможності реалізувати зазначені реформи.

Ратифікація міжнародних договорів щодо соціальних прав людини та соціального захисту повинна відбуватися одночасно із внесенням відповідних змін до діючих законів України. Іншими словами, прийняттям нових або скасуванням тих, які не відповідають взятим державою міжнародним зобов’язанням. Крім того, одним із дієвих механізмів застосування міжнародних договорів до національного законодавства може бути оприлюднення міжнародних договорів, аналогічного до порядку оприлюднення законів України [138 с. 9].

Органи державної влади повинні запровадити систему розробки планів на виконання зобов’язань України за міжнародними договорами щодо прав на соціальний захист ВПО, військовослужбовців - учасників АТО та дітей постраждалих від збройного конфлікту, а також здійснювати періодичний моніторинг їх виконання [90 с. 177 ].

Формування державної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення має бути комплексним та послідовним. Акти, що визначають соціальну політику держави, повинні становити єдину систему, де основні напрямки політики визначаються на рівні законодавства, а розвиваються та конкретизуються в актах органів виконавчої влади[90 с. 177]. Тут важливо наголосити на необхідності розробки спеціальних програм для ВПО, військовослужбовців – учасників АТО та дітей постраждалих в умовах збройного конфлікту. Метою таких Програми має стати забезпечення оптимального функціонування цілісної системи захисту прав вразливих категорій населення в умовах збройного конфлікту в Україні відповідно до міжнародних стандартів. Важливо також розробка Планів до таких програм. Перш за все, це повинні бути Плани реалізації Комплексних державних програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції вразливих категорій населення України, які постраждали від збройного конфлікту, при формуванні державної цільової Програми відновлення та розбудови миру.

В Україні відсутні документи стратегічного рівня – окрема політика щодо захисту дітей постраждалих в умовах збройного конфлікту, ВПО, військовослужбовців-учасників АТО. Ця ситуація має наслідком безсистемність роботи з таким населенням. Необхідною є розробка такої політики як єдиного документа. Це забезпечить єдність і системність діяльності органів влади та місцевого самоврядування [99 с. 78] .

В межах одного закону слід закріпити вичерпний перелік підстав та критеріїв, які дають право на соціальний захист з боку держави. Також потрібно зазначити характеристики всіх форм та видів соціального захисту, які держава гарантує різним соціальним групам та категоріям населення. Особливо це стосується Закону України «Про охорону дитинства». Треба передбачити всі види понять стосовно дітей, які постраждали від збройного конфлікту для ліквідації проблеми отримання статусів для соціального захисту. Основою для формування такого переліку повинні бути конституційні гарантії соціальних прав людини, міжнародні зобов’язання України, а також законодавчо визначені пріоритети соціального розвитку держави [99 с. 79].

Також відносно соціального захисту дітей пропонується з метою підвищення рівня захисту під час воєнних дій та збройних конфліктів внести низку змін до законів України «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про безоплатну правову допомогу». Пропонується встановити:

* додаткові гарантії для дітей, постраждалих внаслідок перебування у зоні збройного конфлікту, воєнних дій, у районах проведення антитерористичної операції, тимчасової окупації території України;
* закріпити на законодавчому рівні визначення правового статусу дітей-жертв збройного конфлікту на території України, механізми забезпечення прав дітей, передбачених як національним законодавством так і міжнародними актами;
* встановити кримінальну відповідальність за вербування та використання у збройних конфліктах дітей;
* визначити порядок захисту дітей під час воєнних дій чи збройних конфліктів;
* удосконалити систему заходів та дій органів держави стосовно дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей без супроводження законних представників, а також підтримки сімей з дітьми, механізм реалізації передбаченої Сімейним кодексом України патронатної форми виховання дітей;
* передбачити заходи державної підтримки дітей у сім'ях патронатних вихователів;
* доповнити законодавство такими термінами як «забезпечення найкращих інтересів дитини» та «дитина, яка перебуває у складних життєвих обставинах», «діти-ВПО», «дитина-військовий злочинець», «дитина залучена до збройного конфлікту», «діти, що перебувають у зоні збройного конфлікту»;
* передбачити порядок взяття на облік внутрішньо переміщеної особи для дитини, яка прибула без законних представників.

Для соціального захисту внутрішньо переміщених осіб доцільно:

* надати можливість ВПО користуватися будь-якою банківською установою для отримання виплат соціальної допомоги;
* не розповсюджувати 12-місячний термін звернення до уповноважених органів соціального захисту населення для призначення допомоги при народженні дитини у разі, якщо дитина народилася на ТОТ;
* Кабінету міністрів України прийняти порядок виплати соціальних виплат громадянам, які проживають на тимчасов окупованих територіяї Донецької та Луганської областей;
* скасувати перевірки місця проживання внутрішньо переміщених осіб. Для встановлення особи-отримувача виплат достатньо ідентифікації в банківській установі не частіше одного разу на рік.

Важливим також можна зазначити таки напрямки:

— прийняття державної програми з метою імплементації положень Мадридського міжнародного плану дій щодо старіння від квітня 2002 року, зокрема, відносно дій під час надзвичайного стану, а також положень Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи за № 2168 (2017);

* впроваджувати програми з на - дання гуманітарної, психологічної та юридичної підтримки людям похилого віку, що постраждали від збройного конфлікту з урахуванням «Мінімальних стандартів включення людей похилого віку та людей з інвалідністю в програми гуманітарного реагування».

В Україні на законодавчому рівні відчувається недостатнє узгодження змістовного наповнення окремих законодавчих актів, які регулюють питання захисту окремих громадян України. Дослідження соціального захисту мають перспективу подальшого продовження і розвитку. Перед науковцями стоїть безліч питань, які потребують нових підходів до їх вирішення. Правотворча діяльність у сфері соціального захисту є особливо важливою для згаданої категорії громадян, а тому, вона повинна здійснюватися виключно на основі фундаментальних наукових досліджень і експертних оцінок, та бути науково обґрунтованою [35].

На підставі викладеного можна зробити висновок, що забезпечити безумовну реалізацію чинних норм в умовах збройних конфліктів досить складно. Для ефективного виконання обов’язків щодо ВПО, військовослужбовців-учасниів АТО, дітей доцільно враховувати досвід міжнародніх країн, які вже вирішували проблеми соціального захисту для окремих категорій громадян, врахувати пратику ВСУ, Європейського суду з прав людини та розширити співпрацю держави з відповідними неурядовими організаціями та іншими складовими частинами громадянського суспільства та сприяти їм у проведенні відповідної діяльності. Крім того доцільно проводити експертизу новим законопроектам, щоб уникнути небажаних прогалин в законодавстві. Така експертиза надасть змогу швидше подалати такі прогалини щодо соціального захисту ВПО, військовослужбовців та дітей.

З огляду на зазначене, доходимо висновку, що у разу прийняття до уваги цих рекомендацій, такі окремі категорії населення України, як ВПО , військовослужбовці – учасники АТО та діти, постраждалі в умовах збройного конфлікту , отримуватимуть права на соціальних захист на рівних засадах та з гідністю, незалежно від їхнього місця проживання. Оскільки політика держави передбачатиє рівне ставлення до всіх громадян, незалежно від їхнього місця проживання, населення, яке постраждало внаслідок конфлікту, матиме більшу довіру до державних інституцій. Ці фактори, що формують соціальну згуртованість, мають важливе значення для розбудови сталого миру в країні.

ВИСНОВОК

В ході написання дипломної роботи було проаналізовано наукові позиції відносно співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» та визначено їх сутність. Зазначено, що різні погляди науковців та відсутність легітимного визначення цих понять, має негативний вплив як на правозастосовну діяльність держави так і викликає багато наукових дискусій, навіть на міжнародному рівні.

На основі дослідження основних теоретичних аспектів категорій соціального захисту та соціального забезпечення було сформульоване власне визначення поняття «соціальний захист» в наступній редакції: «соціальний захист – це такий напрямок діяльність держави, спрямований на створення таких соціально-економічних умов, які б забезпечували гідні умови існування людини та унеможливлювали настання соціальних ризиків для суспільства». На нашу думку його потрібно законодавче закріпити в Соціальному кодексі України, що дозволить уникнути законодавчих колізій та суперечностей різних тлумачень соціальної сфери та дозволить узгодити національне законодавство з міжнародними нормами.

Досліджено особливості права людини на соціальний захист і конституційні гарантії його здійснення в Україні. Названі та охарактеризовані передбачені Конституцією України права громадян у сфері соціального захисту. Загалом представлений процес становлення системи соціального захисту в незалежній Україні відносно виділених періодів та прийнятих нормативно-правових актів. Визначено, що особливий період становлення соціального захисту почався з 2014 року з початком збройного конфлікту.

З моменту виникнення збройного конфлікту на території України, держава зіткнулася із новими складностями, пов’язаними із забезпеченням як особистих, так й інших прав людини та громадянина, особливо соціальних прав. Політична дестабілізація та розгортання військового конфлікту на України з початку 2014 року супроводжувалися численними випадками порушення прав людини.

Дослідження теоретичного і практичного матеріалу з питань ефективного вирішення проблем соціального захисту прав громадян в умовах збройного конфлікту дозволило на підставі аналізу законодавства щодо регулювання соціального забезпечення, виявити прогалини, щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, військовослужбовців-учасників АТО та дітей , постраждалих в умовах збройного конфлікту – так званих окремих категорій населення.

Так, аналіз законодавства дозволяє стверджувати, що в рамках реформування соціальної системи, у зв’язку з орієнтацією на європейський досвід, було запущено процес змін з боку регулювання. Доведено, що з початком збройного конфлікту на території України, законодавець постійно намагається вирішити соціальні проблеми з якими зіткнулася країна, особливо забезпечити належний соціальний захист окремими категоріям населення. Це є позитивною рисою з точки зору регулювання процесів.

Необхідно зазначити про те, що регулювання соціального захисту людини в умовах військових дій на території Донецької та Луганської областей та окупації Криму здійснюють близько 50 законів України, 30 Указів Президента України, 100 постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також понад 200 відомчих та підвідомчих актів. Тому, в роботі було впорядковано та здійснено аналіз законодавчо-правової бази в залежності від категорії осіб постраждалих від військового конфлікту, а саме ВПО, військовослужбовців – учасників АТО та дітей, постраждалих в умовах збройного конфлікту. Виявлено постанови, які протирічать правовій та судовій практиці, провокують численні судові позови до держави Україна, як на національному, так і міжнародному рівні. Наприклад, вважаємо, що потребує скасування Постанова № 788 , так як вона протирічить правовій та судовій практиці. У постанові знову з’являється примарний «окремий порядок», який був передбачений 335 постановою, норми якої скасовані рішенням суду, але попри це порядок продовжує діяти — і через нього населення вже майже півтора року не може отримати заборгованості по соціальним виплатам.

Були виявлені та проаналізовані основні проблеми соціального захисту окремих категорій населення, до яких було віднесено наступні головні питання:

* недосконалість нормативно-правової бази;
* значна кількість прийнятих нормативно-правових актів;
* відсутність належної соціальної політики з боку держави;
* відсутність досвіду вирішення соціальних проблем в умовах збройного конфлікту та інші.

Так, доцільно підготувати єдиний проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гарантій соціального і правового захисту осіб, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України». А саме, внести зміни та доповнення до Законів України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» і «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», у якому врахувати усі проблемні моменти, пов’язані з визначенням пільгових категорій військовослужбовців та гарантії їх соціального захисту.

Також відносно соціального захисту дітей пропонується внести низку змін до законів України «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про безоплатну правову допомогу».

Розглядаючи особливості вдосконалення соціального захисту в зарубіжних країнах, було проаналізовано існуючи моделі соціального захисту країн Європи . Зазначено основні характеристики кожної моделі на прикладі окремих країн, серед характеристик яких, були зазначені як переваги так і недоліки. Були проаналізовані чотири основі моделі соціального захисту, зафіксовані в документах Європейської комісії. А саме: континентальна, англосаксонська, скандинавська, південно-європейська. Виявлено, що найбільш прийнятною для запозичення є модель досвіду скандинавських країн, передусім Швеції, що дасть змогу адаптувати українське суспільство до сучасної моделі управління та нарешті допоможе побудувати збалансовану, послідовну й логічну модель соціальної політики.

Значна увага була приділена досвіду країн, які також знаходились в умовах воєнних дій та мали досвід соціального захисту окремих категорій населення - ВПО, військовослужбовців – учасників АТО та дітей, постраждалих в умовах збройного конфлікту. Серед таких країн, був проаналізований досвід Азербайджану, Грузії і Молдови та визначені, як позитивні так і негативні особливості такого досвіду для України.

Також для подолання прояву соціально-економічних наслідків конфлікту було розглянуто досвіду країн, які зіштовхнулися з внутрішніми конфліктами та втратою контролю над власними територіями. З-поміж багатьох міжнародних прикладів вирішення конфлікту, Україні слід звернути увагу на чотири моделі: боснійську, хорватську, пакистанську та німецьку. Німецька модель є найпривабливішим, але і найскладнішим варіантом довготривалого вирішення територіальної проблеми, яка передбачає повернення територій на довоєнних умовах шляхом мирних переговорів із залученням зовнішніх гравців.

За висновками аналізу дослідження міжнародного досвіду країн у вирішенні проблем соціального захисту населення, можна стверджувати що використати досвід інших країн в чистому вигляді для України неможливо, у зв'язку з тим що конфлікт на Донбасі має свої особливості і наслідки. Тому Україні варто будувати свою модель вирішення соціальних проблем, з урахуванням досвіду зарубіжних та спираючись на існуючи власні історичні традиції.

Врахування досвіду міжнародних країн пов’язане із міжнародно-правовими зобов’язань України. Україна є учасником ряду основоположних міжнародних договорів у сфері соціальних прав людини. В цьому аспекті серйозними проблемами залишаються реалізація норм міжнародного права у національному законодавстві та застосування положень ратифікованих міжнародно-правових актів як норм прямої дії. Саме це одним із важливих напрямків вирішення соціальних питань.

Запропоновано, відносно різних окремих категорій населення, при вирішенні соціальних проблем дотримуватися відповідних міжнародних нормативно-правових актів та запровадити систему розробки планів на виконання зобов’язань України за такими міжнародними договорами. Адже діюча в Україні система державних соціальних стандартів, пільг, соціальних та компенсаційних виплат, соціальних послуг, інших форм та видів соціального захисту потребує перегляду та суттєвої модернізації відповідно до європейської моделі соціального захисту та соціального забезпечення, що ґрунтується, перш за все, на нормах міжнародно-правових актів.

Підсумовуючи викладений матеріал, були надані рекомендації щодо вдосконалення соціального захисту окремих категорій населення в умовах збройного конфлікту.

У роботі запропоновано створення механізму узгодження норм з урахуванням оцінки Верховним Судом України існуючих норм в своїх рішеннях, особливо в рамках розгляду зразкових справ. На нашу думку, на етапах узгодження законопроектів, чи їх підготовки, а також надання нормативних актів на реєстрацію, доцільно було б окремо проводити експертизу не тільки на відповідність існуючого законодавства, а й на практику суду. Було запропоновано зміни до актів, регулюючих питання узгодженості, до Постанови КМУ № 731 від 28.12.1992 р. «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», та Правил оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки.

Вважаємо, що такий механізм дозволяє покращити вирішення питання оперативного удосконалення існуючих норм права, з огляду на те, що судова практика розглядає правові норми в конкретних ситуаціях їх застосування. Переконані, що це надасть змогу говорити про реальне існування системи стримувань та противаг між гілками судової та законодавчої влад. Та швидше подолати прогалини в соціальному законодавстві.

Важливим рекомендаціями, на нашу думку, є внесення змін в існуюче законодавство, шляхом доповнень та легітимного закріплення правового статусу певних категорій населення. Так наприклад, відносно дітей, «забезпечення найкращих інтересів дитини» та «дитина, яка перебуває у складних життєвих обставинах», «діти-ВПО», «дитина-військовий злочинець», «дитина залучена до збройного конфлікту», «діти, що перебувають у зоні збройного конфлікту» та інші. Також звернуто увагу, на визначення додаткових гарантій та механізмів соціального захисту для дітей, постраждалих умовах збройного конфлікту, ВПО, військовослужбовців – учасників АТО, встановити кримінальну відповідальність за вербування та використання у збройних конфліктах дітей, надати можливість ВПО користуватися будь-якою банківською установою для отримання виплат соціальної допомоги, скасувати розповсюдження 12-місячного терміну звернення до уповноважених органів соціального захисту населення для призначення допомоги при народженні дитини у разі, якщо дитина народилася на ТОТ.

Крім того вважаємо за потрібним прийняття Кабінету міністрів України прийняти порядок виплати соціальних виплат громадянам, які проживають на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей та інше. Для тих, які не в змозі виїхати на територію України та зареєструватися, як ВПО, бо соціальні виплати надаються тільки зареєстрованим внутрішньо переміщеним особам.

Запропоновано підходи щодо розробки спеціальних програм окремих категорій населення та документів стратегічного рівня. Необхідною є розробка політики як єдиного документа для кожної категорії населення, що охопить усіх, кого торкнувся конфлікт. Це забезпечить єдність і системність діяльності органів влади та місцевого самоврядування, ефективне використання коштів. Держава має звернути увагу на проблеми і потреби населення конфлікту, має бути проведена оцінка потреб таких громадян та розроблені заходи для задоволення таких потреб, адже за таких умов говорити про те, що проблеми ефективно розв’язуються, не можна.

Таким чином, соціальний захист населення в Україні потребує кардинальних перетворень. Соціальний захист – це багаторівнева система економічних, соціальних та правових відносин з управління соціальними ризиками суспільства для ліквідації їх небажаних наслідків та забезпечення належного рівня життя. Тому, економічна обґрунтованість та ефективність системи соціального захисту і соціального забезпечення, її орієнтація на потреби найбільш соціально вразливих категорій громадян має відноситися до загальновизнаних стандартів соціально орієнтованої держави, а рівень доступності соціальних послуг для громадян є одним із показників визначення якості життя у конкретно взятій країні.