

4. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ : USAID, 2015. 708 с.
5. Основи демократії : підручник / за заг. ред. А.Ф. Колодій; 3-тє вид., оновл. і доповн. Львів : Астролябія, 2009. 832 с.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 №1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
7. Проект ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні». URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pokazniki-diyalnosti/234/tnrl>.
8. Судова влада : монографія / І.Є. Марочкін та ін. ; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. Харків : Право, 2015. 792 с.
9. Судові та правоохоронні органи України : навчальний посібник / М.В. Ковалів та ін. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. 388 с.

ШЕШКО С. В.,

слухач

(Національний університет оборони
України імені Івана Черняховського)

заступник начальника відділу
міжнародного права

(Управління правового забезпечення
Генерального штабу Збройних сил України)

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-1.23>

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ОСНОВНИХ ПРАВ І СВОБОД ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗСУ

Стаття присвячена проблемам удосконалення системи соціального захисту учасників АТО/ООС. Критично проаналізовано чинне законодавство України та визначено пріоритетні шляхи реформування вказаного сектору. Вказано, що система соціального захисту натеper має більш декларативний характер.

Проаналізовано основні сфери соціального захисту учасників АТО/ООС та надано їм оцінку. Визначено категорії громадян, які потребують соціального захисту відповідно до законодавства України. Запропоновано міркування щодо подальшого розвитку соціального захисту учасників АТО/ООС.

В Україні діє велика кількість законодавчих актів, тому доведено необхідність кодифікації правових норм соціального захисту, що значною мірою призведе до зростання ролі соціального захисту учасників АТО/ООС в Україні. Виокремлено три основні проблемні питання, вирішення яких найсильніше вплине на стан соціального захисту учасників АТО/ООС, такі як:

- безсистемний та хаотичний процес розвитку вітчизняного законодавства про соціальний статус учасників АТО/ООС;
- зниження ефективності законодавства та його якості загалом, недостатня адекватність реальній соціальній практиці;
- некритичне запозичення західного досвіду реформ без урахування соціальних реалій України.



Перелічено ключові напрями діяльності органів державної влади у сфері посилення соціального захисту військовослужбовців, які беруть участь в АТО/ООС, а саме:

- 1) створення єдиного реєстру учасників АТО/ООС;
- 2) побудову ефективної моделі грошового забезпечення;
- 3) створення дієвого механізму забезпечення житлом військовослужбовців та їхніх сімей;
- 4) підвищення ефективності наявної системи пільг і компенсацій для учасників АТО та членів їхніх сімей;
- 5) удосконалення механізму вирішення соціальних проблем в умовах військового навчання, несення бойової та допоміжної служби;
- 6) створення системи психологічної та фізіологічної реабілітації;
- 7) забезпечення санаторно-курортним лікуванням.

Ключові слова: соціальний захист, Антитерористична операція, Операція Об'єднаних сил, російська агресія, вдосконалення законодавства.

Sheshko S. V. Regulatory assignment of fundamental rights and freedoms of military services

The article is devoted to the problems of improving the social protection system of ATO/UFO participants. The current legislation of Ukraine has been critically analysed and priority ways of reforming the sector have been identified. It is stated that the social protection system is more declarative today.

The main areas of social protection of the ATO/UFO participants were analysed and evaluated. The categories of citizens who need social protection in accordance with the legislation of Ukraine are identified. Considerations are given on the further development of social protection of ATO/UFO participants.

There is a large number of legislative acts in Ukraine, which is the necessity of codification of social protection legal norms has been proved, which will significantly increase the role of social protection of ATO/UFO participants in Ukraine. There are three main issues identified, the solution of which will have the greatest impact on the social protection status of ATO/UFO participants:

- 1) haphazard and chaotic process of development of national legislation on the social status of ATO/UFO participants;
- 2) reducing the effectiveness of legislation and its quality in general, inadequate adequacy of actual social practice;
- 3) uncritical borrowing of the Western experience of reforms without taking into account the social realities of Ukraine.

The key areas of activity of the state authorities in the field of strengthening the social protection of military personnel participating in the ATO/UFO are as follows:

- 1) creation of a single register of ATO/UFO participants;
- 2) building an effective monetary security model;
- 3) creation of an effective mechanism for providing housing for servicemen and their families;
- 4) increasing the effectiveness of the existing system of benefits and compensation for ATO participants and their families;
- 5) improvement of the mechanism of solving social problems in the conditions of military training, carrying out of combat and auxiliary service;
- 6) creation of a system of psychological and physiological rehabilitation;
- 7) provision of spa treatment.

Key words: social protection, Anti-terrorist operation, United Forces operation, Russian aggression, improvement of the law.



Вступ. Вибрана тема на сучасному етапі розвитку військових формувань України набуває особливої актуальності.

Відповідно до законодавства України «гарантії правового і соціального захисту громадян України, які виконують конституційний обов'язок із захисту Вітчизни, забезпечуються відповідно до законів України «Про Збройні сили України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних сил України, та членів їхніх сімей» та іншими законами.

Нині Збройні сили України безпосереднім чином задіяні в Антитерористичній операції/Операції Об'єднаних сил, спрямованій проти агресії РФ та проросійського сепаратизму. Незаперечно, що протистояння проявам сепаратизму є важливим елементом безпекової політики України, спрямованої на стримування гібридної агресії з боку РФ.

Дієва система запобігання та протидії сепаратизму в Україні, по суті, почала складатися з перших місяців 2014 р., коли розпочалася гібридна агресія з боку РФ, яка починаючи з літніх місяців вказаного року набула всіх рис неоголошеної війни. Власне, це і стало причиною початку особливого періоду в Україні. Станом на середину 2019 року, попри очевидні успіхи нашої держави зі стримування російської агресії, зазначена система ще вельми далека від остаточного оформлення.

Постановка завдання. У дослідженні необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати нормативно-правову базу з проблематики роботи;
- обґрунтувати потребу в гарантіях прав і свобод військовослужбовців ЗСУ;
- здійснити правову характеристику особливого періоду в Україні;
- розглянути функції і завдання Збройних сил України під час особливого періоду;
- з'ясувати нормативне закріплення основних прав і свобод військовослужбовців ЗСУ;
- виявити недоліки у сфері дотримання прав і свобод українських військовослужбовців;
- оцінити можливості використання іноземного досвіду удосконалення гарантій прав і свобод військовослужбовців;
- дослідити потенціал для оптимізації забезпечення прав і свобод військовослужбовців ЗСУ у зоні конфлікту на Донбасі.

Питанням аналізу правових підстав та порядку проходження військової служби в Україні та деяких країнах Європейського Союзу приділяли увагу такі українські вчені, як В. Пашинський, П. Богущкий, С. Дячук, О. Козачук, В. Разік, С. Сегеда, М. Туркот та інші. Щодо іноземних учених, наукові дослідження яких стосувалися військових систем країн ЄС, слід згадати зокрема Ф. Андреу-Гусмана, М. Вашакмадзе, П. д'Аржента, Д. Кафоріо, М. Клейне, Х. Кригера, К.-Е. Ліо, Й. Лютера, Дж. Нолте тощо.

Результати дослідження. Базове проблемне питання досліджуваної теми полягає у тому, що рівень реального соціального захисту учасників АТО/ООС не відповідає їхньому почесному статусу в українському суспільстві.

Державна політика у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників Антитерористичної операції/Операції Об'єднаних сил включає забезпечення їх адаптації та психологічної реабілітації, забезпечення санаторно-курортним лікуванням, технічними та іншими засобами реабілітації, забезпечення житлом ветеранів війни, надання їм освітніх послуг, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються з військової служби, інших учасників антитерористичної операції та осіб, звільнених з військової служби, організації їх поховання.

Розглядаючи стан законодавчого забезпечення соціального захисту учасників АТО/ООС, слід вказати, що нормативно-правові акти, в яких закріплено норми, що безпосередньо пов'язані із забезпеченням права на соціальний захист учасників АТО/ООС та їхніх сімей, виконують одну функцію – офіційно засвідчують визнання державою особливостей їхнього правового статусу та необхідність законодавчого закріплення їхніх прав, свобод та можливостей, отримання соціальних виплат та послуг, реабілітаційних заходів тощо.



Нормативно-правове регулювання соціального захисту учасників АТО/ООС спрямоване на формування ефективної системи забезпечення їхніх соціальних прав та свобод, зокрема щодо психологічної підтримки, матеріальної допомоги, санаторно-курортного лікування, гарантій щодо освіти, здійснення протезування в разі втрати функціональних властивостей кінцівок, забезпечення автотранспортом, пільг у сплаті певних видів послуг, пенсійного забезпечення, забезпечення житлом або земельними ділянками, дотримання трудових прав, зокрема щодо збереження місця роботи й середнього заробітку під час участі в АТО/ООС тощо.

У систему законодавчого регулювання соціального захисту учасників АТО/ООС входять такі закони України: «Про боротьбу з тероризмом», «Про військовий обов'язок та військову службу», «Про Збройні сили України», «Про Національну гвардію України», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист», «Про поліпшення матеріального становища учасників бойових дій та інвалідів війни», «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних сил України, та членів їхніх сімей» та ін. Також дія норм законів України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та «Про реабілітацію інвалідів в Україні» поширюється на учасників АТО/ООС, які стали інвалідами внаслідок участі у бойових діях.

Водночас цих нормативно-правових актів не досить. Крім того, правові норми, які містяться у законах, що регулюють соціальний захист військовослужбовців, не повною мірою відповідають сучасному стану суспільних відносин, соціально-економічним можливостям держави, тому не можуть забезпечити ефективну реалізацію прав і свобод учасників АТО/ООС. Спостерігається дублювання правових норм, які містяться у Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», у законодавчих актах, що регулюють порядок створення і діяльність різних військових формувань, службовці яких беруть участь в Антитерористичній операції/Операції Об'єднаних сил.

Саме тому, щоб добитись значних позитивних зрушень у системі соціального захисту учасників АТО/ООС та членів їхніх сімей, необхідно передусім розробити, прийняти та впровадити ефективне нормативно-правове регулювання зазначеної сфери суспільних відносин.

Крім того, важливо, що в нашій державі відсутні комплексні загальнонаціональні чи галузеві програми підтримки учасників АТО/ООС. Вказане супроводжується дією низки об'єктивних і суб'єктивних причин, зокрема пов'язаних із браком фінансування цієї та інших програм соціального захисту.

Найбільш значимі проблемні питання пов'язані саме із нормативно-правовим забезпеченням соціального захисту учасників АТО/ООС. Проведення з 2014 р. Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей України зумовило потребу у формуванні та вдосконаленні нормативно-правового регулювання соціального захисту учасників цих подій та членів їхніх сімей.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо статусу осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України», всіх учасників АТО можна виокремити у такі групи: 1) учасники бойових дій; 2) інваліди війни; 3) учасники війни; 4) особи, на яких поширюється чинність вказаного Закону [11, с. 4–5].

Учасниками бойових дій є: військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в Антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах АТО/ООС у період її проведення, а також учасники добровольчих формувань за



умови, що надалі такі добровольчі формування були включені до складу Збройних сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів.

Основною умовою отримання учасниками добровольчих формувань, які брали участь в АТО/ООС, статусу учасників бойових дій є включення зазначених вище формувань до складу утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів.

До інвалідів війни (друга група) належать:

а) військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) військових формувань, утворених відповідно до законів України, які захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України та стали інвалідами внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час АТО/ООС;

б) працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися до забезпечення проведення АТО/ООС і стали інвалідами;

в) учасники добровольчих формувань, які стали інвалідами;

г) особи, які стали інвалідами, перебуваючи у складі добровольчих формувань, і надалі не були включені до складу військових формувань та правоохоронних органів, утворених відповідно до законів України, і виконували завдання АТО/ООС у взаємодії із військовими формуваннями та правоохоронними органами;

г) особи, які добровільно забезпечували (або добровільно залучалися до забезпечення) проведення АТО/ООС (у тому числі здійснювали волонтерську діяльність) і стали інвалідами.

Учасниками війни (третья група) є: працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися та брали безпосередню участь у забезпеченні проведення АТО/ООС, перебуваючи безпосередньо в районах АТО/ООС у період її проведення, у порядку, встановленому законодавством.

Серед сукупності проблемних питань нормативно-правового забезпечення соціального захисту учасників АТО/ООС слід виокремити три найбільш пріоритетні, вирішення яких кардинально вплине на зміну ситуації на краще:

– процес розвитку вітчизняного законодавства про соціальний статус учасників АТО/ООС є безсистемним та хаотичним, наслідком чого є його розгалуженість, невпорядкованість, колізійність та прощальність;

– незважаючи на різке збільшення кількості законів та інших нормативно-правових актів, спостерігається зниження ефективності законодавства загалом; у зв'язку з нескінченними внесеннями змін та доповнень до законодавства його якість значно погіршилась через поспіх та невідповідність законопроектів, їх внутрішню та взаємну суперечливість, недостатню адекватність реальній соціальній практиці;

– некритичне запозичення західного досвіду реформ без урахування соціальних реалій України призвело до неможливості приймати та втілювати в життя випереджувальні та чіткі рішення.

Загалом у нормативно-правових актах, що передбачають соціальний захист учасників АТО, за висновками експертів [12; 14; 16], спостерігається співіснування «радянського» (соціальне забезпечення, пільги, соціальні та компенсаційні виплати) і новітнього європейського підходу (соціальні послуги, соціальна робота). Більшість соціальних стандартів залишаються деклараціями через застарілість та неефективність чинних механізмів соціального захисту, неадресність, зрівняльний характер і невідповідність системи соціального захисту реальним потребам українського суспільства, неефективність та непрозорість системи бюджетного фінансування соціальних видатків держави, дискусійність прямої дії конституційних норм щодо соціальних прав.

Конституційне регулювання соціального захисту учасників АТО/ООС здійснюється на основі ст. 17 Конституції України. Ця стаття Основного Закону України визначає гарантії соціального захисту цієї категорії осіб: «Держава забезпечує соціальний захист громадян



України, які перебувають на службі у Збройних силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей» [15, с. 4]. Саме ці конституційні положення є правовою основою для інших законодавчих актів щодо соціального захисту учасників АТО/ООС.

Незважаючи на те, що норми Конституції України є нормами прямої дії, вони не можуть детально врегулювати всі аспекти соціального захисту учасників АТО/ООС. Тому закріплені Конституцією України норми надалі розвинено і конкретизовано в законах, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, наказах міністерств та в інших нормативно-правових актах.

Важливою проблемою соціального захисту учасників АТО/ООС 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 їхніх сімей, проте внаслідок хронічного недофінансування ефективність зазначеної програми як інструменту вирішення житлових проблем військовослужбовців є вкрай низькою.

Крім того, не відповідає потребам сьогодення система пільгового забезпечення військовослужбовців, ветеранів війни, учасників АТО/ООС та членів їхніх сімей. Вона здебільшого має компенсаторний, а не мотивувальний характер, не зважає на особливості сьогодення, не корелюється з потребами національної безпеки та оборони, зокрема із нагальною необхідністю побудови ефективної моделі соціального заохочення громадян до виконання свого військового обов'язку тощо.

З огляду на зазначене вище, видається, що ключовими напрямками діяльності органів державної влади у сфері посилення соціального захисту військовослужбовців, які беруть участь в АТО/ООС, має бути:

- 1) створення єдиного реєстру учасників АТО/ООС, що дасть змогу забезпечити їм та їхнім сім'ям належний рівень соціального захисту та гарантій (формування і введення бази даних; встановлення статусу учасника бойових дій, що дає право на відповідні пільги та компенсації; забезпечення гарантованого виконання державою прав інвалідів-учасників АТО/ООС; підтримка сімей військовослужбовців, які загинули в зоні АТО/ООС тощо);
- 2) побудова ефективної моделі грошового забезпечення військовослужбовців;
- 3) створення дієвого механізму забезпечення житлом військовослужбовців та їхніх сімей;
- 4) підвищення ефективності наявної системи пільг та компенсацій для учасників АТО та членів їхніх сімей;
- 5) удосконалення механізму вирішення соціальних проблем в умовах військового навчання, несення бойової та допоміжної служби;
- 6) створення системи психологічної та фізіологічної реабілітації;
- 7) забезпечення санаторно-курортним лікуванням.

Висновки. Нині дослідження стану прав і обов'язків соціального захисту учасників АТО/ООС є досить актуальним, оскільки виникає багато питань щодо того, кого вважати учасником АТО/ООС, якими нормативно-правовими актами визначається їхній правовий статус, на які види соціального захисту, які пільги мають учасники АТО/ООС та члени їхніх сімей та який порядок їх отримання, що має велике значення.

На сучасному етапі в умовах особливого стану в Україні сформована система нормативно-правових актів, що регулює питання соціального захисту учасників АТО/ООС та членів їхніх сімей, яка передбачає: конституційне регулювання (Конституція та конституційні закони); законодавче регулювання (закони України); регулювання підзаконними нормативно-правовими актами.

Ця система характеризується великою кількістю нормативних актів різної юридичної сили, їх непослідовністю, дублюванням правових норм у правових актах різної юридичної сили, відсутністю єдиної термінології, правових механізмів забезпечення соціального захисту військовослужбовців. Правові норми, що містяться в цих актах, не відповідають сучасному стану суспільних відносин, часто декларативні, немає механізмів їх реалізації.



Список використаних джерел:

1. Конституція України : офіц. текст: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс законів про працю України. Київ : Велес, 2018. 107 с.
3. Закон України «Про Збройні сили України» від 6 грудня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.
4. Закон України «Про оборону». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992, № 9, ст. 106.
5. Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних сил України» від 24 березня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 194.
6. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р. *Законодавство України з питань військової сфери* : Збірник законів та інших нормативно-правових актів. Київ : Азимут-Україна, 2017. 128 с.
7. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2232-ХІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.
8. Про проходження громадянами України військової служби у Збройних силах України : Указ Президента України від 10 грудня 2008 р. *Законодавство України з питань військової сфери* : Збірник законів та інших нормативно-правових актів. Київ : Азимут-Україна, 2008. 108 с.
9. Стратегія національної безпеки України (затверджена Указом Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7>.
10. Біла книга антитерористичної операції на Сході України (2014–2016). Нац. ун-т оборони України ім. Івана Черняховського / під заг. ред Івана Руснака (голова робоч. групи) та ін. Київ : Нац. ун-т оборони України ім. І. Черняховського, 2017. 161 с.
11. Дацков А.В. Психологічні особливості постекстремальної адаптації учасників антитерористичної операції : автореф. дис. ... канд. психол. наук : 19.00.09. Держ. прикордон. служба України, Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Богдана Хмельницького. Хмельницький, 2017. 20 с.
12. Кравченко К.О. Соціально-психологічні детермінанти виникнення бойового стресу у військовослужбовців – учасників антитерористичної операції : монографія / К.О. Кравченко, О.В. Тімченко, Ю.М. Широбоков; Держ. служба України з надзвичайн. ситуацій, Нац. ун-т цивіл. захисту України. Харків : НУЦЗУ : Мезіна В.В., 2017. 186 с.
13. Правовий та соціальний захист бійців АТО : посібник / Громад. волонтер. орг. «Спілка бійців та волонтерів АТО «Сила України» ; уклад. З.О. Гладчук. Тернопіль : Терно-граф, 2015. 159 с.
14. Професійна орієнтація інвалідів військової служби та учасників антитерористичної операції : колект. монографія / Шевчук С.В. та ін. Вінниця : Едельвейс і К, 2016. 258 с.
15. Сенюта І.Я. Права учасників антитерористичної операції у сфері охорони здоров'я : практичний посібник / І. Сенюта, Д. Клапятий. Львів : Медицина і право, 2016. 63 с.
16. Шевчук В.І. Медико-соціальна реабілітація інвалідів військової служби та учасників Антитерористичної операції / Шевчук В.І., Беляєва Н.М., Яворовенко О.Б. Вінниця : Рогальська І.С., 2015. 255 с.

