

13. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 січня 2015 року // Архів Вищого адміністративного суду України. [Провадження] № К/800/1070/14.
14. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17 квітня 2014 року // Архів Вищого адміністративного суду України. [Провадження] № К/9991/59965/12.
15. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 25 листопада 2014 року // Архів Вищого адміністративного суду. [Провадження] № К/9991/20964/12.
16. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 січня 2014 року // Архів Вищого адміністративного суду України. [Провадження] № К/800/24633/13.
17. Фурса С.Я. Закони України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: [наук.-практ. комент.] / С.Я. Фурса, Є.І. Фурса, С.В. Щербак. – К.: Видавець Фурса С.Я.; КНТ, 2008. – 1172 с.

**СІКОРСЬКИЙ О. П.,**

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри правознавства  
(Національний університет кораблебудування  
імені адмірала Макарова)

УДК 342.9 + 355

#### **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДОБРОВОЛЬЧИХ БАТАЛЬЙОНІВ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано чинно нормативно-правові положення, що регламентують можливість добровільної участі громадян у діяльності збройних формувань. Надано визначення добровольчих батальйонів, яке відповідає сучасному стану суспільно-політичної ситуації в Україні. Приділено безпосередню увагу проблемам правового забезпечення діяльності добровольчих батальйонів і, відповідно, запропоновано конкретні шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** оборона держави, військові формування, антитерористична операція, добровольчі батальйони.

В статье проанализированы действующие нормативно-правовые положения, которые регламентируют возможность добровольного участия граждан в деятельности вооруженных формирований. Дано определение добровольческих батальонов, которое соответствует современному состоянию общественно-политической ситуации в Украине. Уделено непосредственное внимание проблемам правового обеспечения деятельности добровольческих батальонов и, соответственно, предложены конкретные пути их решения.

**Ключевые слова:** оборона государства, военные формирования, антитеррористическая операция, добровольческие батальоны.

In the articles analysed operating Normatively legal acts, that regulate possibility of citizens voluntarily participation in activity of the armed formings. As a result, the author gives the determination of volunteer battalions. The author spares his attention to the problems of the legal regulation of volunteer battalions activity and offers the concrete ways of their decision.

**Key words:** defensive of the state, armed formings, anti-terror operation, volunteer battalions.



**Вступ.** На сьогодні забезпечення безпеки й територіальної цілісності України як ніколи постає основним завданням держави та українського суспільства. У часи відкритого збройного захоплення окремих територій України на фоні складної суспільно-політичної ситуації в Україні, конституційної та правової нестабільності представники громадських організацій і окремі громадяни самотужки виявили бажання захищати батьківщину шляхом формування добровольчих батальйонів.

Наразі доцільність існування, статус і правові основи діяльності добровольчих батальйонів становлять об'єкт підвищених дискусій як серед науковців, посадових осіб органів державної влади, юристів-практиків, так і представників різних громадських та правозахисних організацій, громадян.

Процеси, пов'язані з обороною держави й, відповідно, діяльністю добровольчих батальйонів, їх наслідки, взаємовідносини між відповідними представниками громадськості та влади посідають важливе місце в суспільному житті й потребують належного наукового дослідження.

**Постановка завдання.** З огляду на викладене, мета статті полягає у визначенні поняття та проблем правового забезпечення діяльності добровольчих батальйонів в Україні й наданні конкретних пропозицій щодо їх вирішення.

**Результати дослідження.** Відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про оборону України» [1], військове формування визначено як створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності й національних інтересів, територіальної цілісності й недоторканості в разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

Участь в обороні держави разом зі Збройними Силами України (далі – ЗСУ) беруть у межах своїх повноважень інші військові формування, утворені відповідно до законів України, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також відповідні правоохоронні органи, на які, згідно зі ст. 12 Закону України «Про оборону України», покладено низку завдань у зазначеній сфері, а саме:

1) узгодження з Генеральним штабом ЗСУ їх програми розвитку в частині, що стосується оборони держави, а також плани підготовки їх органів управління, з'єднань і частин, призначених для підпорядкування органам військового управління в особливий період і виконання завдань територіальної оборони;

2) здійснення під керівництвом Генерального штабу ЗСУ планування застосування органів управління, з'єднань і частин, призначених для підпорядкування органам військового управління Збройних Сил України в особливий період і виконання завдань територіальної оборони;

3) забезпечення здійснення відповідних заходів щодо підготовки території України до оборони;

4) участь у виконанні завдань територіальної оборони, сприяння забезпеченню правового режиму воєнного стану.

Ураховуючи викладене, добровольчі батальйони, що беруть участь в антитерористичній операції (далі – АТО), мають бути визначені як військові формування, що утворені відповідно до законодавства України (розпорядженнями, наказами відповідних структур – Міністерства оборони України (далі – МО України), Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), у тому числі Національної гвардії України).

З урахуванням листів Міністерства оборони України від 14 жовтня 2014 р. № 116/8/11631 та Міністерства внутрішніх справ України від 13 жовтня 2014 р. № 21912/Вл щодо правового забезпечення статусу громадян України, які записалися добровольцями в частини Збройних Сил і Національної гвардії, у добровольчі батальйони «Дніпро», «Дніпро-1», «Донбас», «Азов», «Айдар», а також у батальйони територіальної оборони та які виконують завдання в зоні АТО зазначаємо, що в період з 01 березня по 09 жовтня 2014 р. в



структурі МВС України створено 36 підрозділів патрульної служби міліції особливого призначення, у тому числі «Дніпро-1» та «Азов» [2].

Згадані підрозділи у структурі органів внутрішніх справ функціонують відповідно до наказів МВС України на підставі положень Законів України: «Про центральні органи виконавчої влади» [3] (п. 6, 8 ст. 8) і «Про міліцію» [4] (ч. 1, 5 ст. 7), а також Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 383/2011 [5]. Так, наприклад, Батальйон «Азов» є батальйоном патрульної служби міліції особливого призначення МВС України, який базується в м. Маріуполі Донецької області (тимчасово базувався в м. Бердянську Запорізької області). Задіяний в АТО на півдні Донецької області, переважно в межах Приазов'я, батальйон «Дніпро-1» є добровольчим батальйоном патрульної служби міліції особливого призначення, створений у квітні 2014 р. у структурі ГУ МВС України в Дніпропетровській області.

Основними нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність підрозділів патрульної служби міліції особливого призначення, є Закони України: «Про міліцію», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [6], Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затверджене Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114 [7], Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 383/2011, Статут патрульно-постової служби міліції, затверджений наказом МВС України від 27 серпня 1994 р. № 404 [8] і Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення, затверджене Наказом МВС України від 08 травня 2014 р. № 447 [9], яким визначено, зокрема, права й обов'язки, організація роботи таких підрозділів, у тому числі при проведенні заходів щодо припинення терористичної діяльності.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про Національну гвардію України» [10], до складу військової частини Національної гвардії України можуть входити підрозділи (батальйони, дивізіони, ескадрильї, загони, роти, батареї). Так, у складі Національної гвардії України діє батальйон «Донбас», який офіційно сформований у квітні 2014 р. із добровольців для виконання завдань протидиверсійного й антитерористичного характеру на території Донецької та Луганської областей, у тому числі для забезпечення охорони державного кордону від прориву організованих груп терористів із Росії. Відповідно, на батальйони, які створені за окресленим принципом, поширюються положення Закону України «Про Національну гвардію», зокрема ті, що визначають обов'язки Національної гвардії України (ст. 12), права Національної гвардії України (ст. 13), умови та підстави застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, озброєння й бойової техніки (ст. ст. 15–19), правовий статус військовослужбовців Національної гвардії України тощо.

Батальйон територіальної оборони з неофіційною назвою «Айдар» та інші батальйони територіальної оборони (далі – ТРО), що формовані у складі Збройних Сил України, є військовими частинами, тому особовий склад згаданих батальйонів є військовослужбовцями.

Згідно зі ст. 18 Закону України «Про оборону України», територіальна оборона України є системою загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період і мають такі завдання: охорона й захист державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій; боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; підтримання правового режиму воєнного стану.

Безпосереднє керівництво територіальною обороною держави здійснює начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України.

До виконання завдань територіальної оборони в межах їх повноважень залучаються Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи внутрішніх справ, підрозділи Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України й відповідні правоохоронні органи.



У ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [11], яка визначає види військової служби, добровільна військова служба не передбачена.

Водночас у разі звернення військовозобов'язаного до військового комісаріату із клопотанням про його призов на військову службу під час мобілізації процедура його призову аналогічна стосовно тих військовозобов'язаних, які такого бажання не декларували.

Варто зазначити, що в ході проведення в державі часткової мобілізації значна частина громадян України добровільно зверталася з клопотанням щодо вступу на військову службу. Особливо це було характерно під час укомплектування особовим складом військових частин територіальної оборони, які формувалися за адміністративно-територіальним принципом. Так, наприклад, 31 травня 2014 р. було сформовано 40-й батальйон ТрО Дніпропетровським обласним військовим комісаріатом у м. Кривий Ріг, відповідно до спільної директиви Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України від 03 травня 2014 р. № Д-322/1/13дск. При цьому батальйони ТрО є військовими частинами Збройних Сил України та призначені для виконання бойових завдань згідно з планами застосування, у свою чергу, відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України», ураховуючи обстановку, яка склалася, військова частина ТрО може застосовуватися як у своїй області, так і поза її межами. Цією самою статтею визначено основні функції Збройних Сил України.

Крім того, у ст. 1-1 Закону України «Про Збройні Сили України» визначено підстави реалізації військовослужбовцями права на застосування зброї та бойової техніки в мирний час, а саме: а) припинення порушення державного кордону України повітряними суднами збройних формувань інших держав, які не виконують команд (сигналів), що подаються черговими літаками-перехоплювачами (вертольотами), або застосовують зброю; б) забезпечення виконання покладених на Збройні Сили України завдань щодо відсічі можливої збройної агресії проти України, забезпечення недоторканності повітряного простору й підводного простору в межах територіального моря України; в) забезпечення виконання покладених на з'єднання, військові частини й підрозділи Збройних Сил України завдань під час їх застосування в районі проведення АТО, у разі вчинення терористичного акту в повітряному просторі або територіальному морі України; г) забезпечення захисту від терористичних посягань об'єктів і майна Збройних Сил України, зброї масового ураження, ракетної та стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових і отруйних речовин, що перебувають у військових частинах або зберігаються у визначених місцях; г) забезпечення під час проведення АТО виконання завдань щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп і злочинних організацій, участі в затриманні осіб, а також для знешкодження осіб у випадках, коли їхні дії реально загрожують життю та здоров'ю заручників, учасників АТО або інших осіб тощо.

Указом Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 13 квітня 2014 р. [12], що де-факто стало початком проведення АТО на території України.

До суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу із тероризмом у межах своєї компетенції, ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [13] зараховує, зокрема, Службу безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство оборони України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону й деякі інші.

У свою чергу, військові формування, офіційно залучені до проведення антитерористичної діяльності, у тому числі сформовані добровільно, у складі МВС України, МО України тощо наділені правами згідно зі ст. 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» – «Права осіб у районі проведення антитерористичної операції».

Окремо необхідно відзначити, що «не легалізовані» добровольчі батальйони де-юре є незаконними збройними формуваннями, а їхні «бійці» – злочинцями. Разом із тим очевид-



но, що держава де-факто визнає відповідні військові формування. Так, до участі в АТО за рішенням керівництва АТО можуть бути залучені «... підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою» (ч. 6 ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»).

Порядок надання статусу учасника бойових дій вищезазначеним особам визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» від 20 серпня 2014 р. № 413 [14].

Виходячи з положень п. 19 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [15], Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 413 встановлено, що підставами для надання працівникам підприємств, установ та організацій, які залучалися й брали безпосередню участь в АТО в районах її проведення, статусу учасника бойових дій є такі: документи про безпосереднє залучення до виконання завдань АТО в районах її проведення або направлення (прибуття) у відрядження для безпосередньої участі в АТО в районах її проведення (витяги з наказів, розпоряджень, посвідчень про відрядження, книг нарядів, матеріалів спеціальних (службових) розслідувань за фактами отримання поранень), а також документи, що були підставою для прийняття керівниками підприємств, установ, організацій рішення про направлення осіб у таке відрядження.

Більше того, народними депутатами України Н.В. Агафоновою та О.П. Продан унесений на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо додаткових соціальних гарантій для учасників (ветеранів) антитерористичної операції» (реєстр. № 4564-а від 01 вересня 2014 р.). Зазначеним законопроектом пропонується внести зміни до ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», якими передбачається визнати учасниками бойових дій працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, а також добровольців і членів добровільних батальйонів та формувань, які захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України й брали безпосередню участь в АТО та забезпеченні її проведення.

Народним депутатом України А.К. Кінахом унесений на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо визнання учасниками бойових дій осіб, які у складі добровольчих формувань територіальної оборони були залучені державними чи громадськими організаціями або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету й територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в АТО, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах проведення АТО (реєстр. № 5037 від 05 вересня 2014 р.).

Серед доводів стосовно небажання переходити до лав Збройних Сил України чи МВС України представники відповідних добровольчих батальйонів називають переважно небажання підпорядковуватися представникам «силових відомств», які своїми діями зумовили низку трагічних подій, пов'язаних із загибеллю особового складу військовослужбовців, які набули офіційного статусу.

Разом із тим існування добровольчих батальйонів, що захищають незалежність України, порушуючи низку юридичних норм, навряд чи можна вважати виправданим у контексті необхідності встановлення конституційного порядку в Україні. Крім того, визнання статусу представників таких, м'яко кажучи, неофіційних батальйонів учасниками бойових дій є навряд чи можливим із юридичної точки зору.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, під добровольчими батальйонами в суспільному житті сучасної України необхідно розуміти формування, утворені за принципом їх добровільного комплектування за дотримання мобілізаційної процедури або без такої для захисту незалежності, суверенітету й територіальної цілісності України та участі в антитерористичних операціях і забезпеченні їх проведення у складі Збройних Сил України, органів внутрішніх справ або без таких.



Водночас маємо констатувати, що діяльність добровольчих батальйонів у будь-якому випадку має набути офіційного легального характеру, що потребує свого належного правового забезпечення. В іншому випадку, існування неофіційних добровольчих батальйонів може сприяти зловживанню силою їхніх окремих представників, використанню їх як «кишенькових армій» окремими громадянами чи їхніми групами [16], є підґрунтям для суспільних і політичних суперечок, сприяє правовій (конституційній) нестабільності в державі тощо.

Грунтуючись на ключових положеннях чинного законодавства та прагнучи забезпечити інтереси держави й побажання представників відповідних збройних патріотичних формувань, вважаємо за доцільне зарахувати добровольчі батальйони до суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, і підпорядкувати їх напряду Антитерористичному центру при Службі безпеки України. З цією метою необхідно таке:

1) у ч. 6 ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» викласти в такій редакції: «До участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції можуть бути залучені з дотриманням вимог цього Закону й інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості й форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, у тому числі у складі добровольчих батальйонів, за їх згоди»;

2) у ч. 3 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» після слів «... Збройних сил України» перед словами «... забезпечують захист ...» дописати «добровольчі батальйони»;

3) у ч. 7 ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» після слів «... заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади,» перед словами «... а також інших визначених Президентом України посадових осіб» дописати «представників добровольчих батальйонів». Як наслідок, унести відповідні зміни до Положення про Антитерористичний центр при Службі безпеки України [17];

4) у Законі України «Про оборону України» у ст. 1 закріпити запропоноване нами визначення добровольчих батальйонів та окремим розділом регламентувати порядок їх створення й функціонування, у тому числі шляхом визначення механізму надання їхнім представникам зброї та бойових припасів до неї.

Запропонований нами підхід щодо надання офіційного статусу добровольчим батальйонам, крім того, забезпечить належну координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом.

#### Список використаних джерел:

1. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
2. Громадяни, які проходять військову службу у батальйонах тероборони, є військовослужбовцями і мають права та соціальні гарантії, передбачені для військовослужбовців та членів їх сімей: роз'яснення Мінсоцполітики // Офіційний сайт Волинської ОДА [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://volynrada.gov.ua/news/gromadyani-ukrayini-yaki-prokhodyat-viiskovu-sluzhbu-u-batalionakh-teroboroni-ye-viiskovosluzhb>.
3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
4. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 32.
6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358
7. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 р. //



Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.

8. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України від 28.07.1994 р. № 404 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.

9. Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливої призначення : Наказ МВС України від 08.05.2014 р. № 447 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 37. – Ст. 105.

10. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594.

11. Про військовий обов'язок та військову службу : Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» : Указ Президента України від 14.04.2014 р. № 405/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 14. – Ст. 3.

13. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

14. Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 413 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 73. – Ст. 54.

15. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.

16. Порошенко: не буде у губернаторів ніяких «кишенькових армій» // Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/23/7062425/?attempt=1>.

17. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14.04.1999 р. № 379/99 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 38.

