



**Біліченко В.В.**

викладач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 355.1-058.65(477) : 351

## **ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ УЧАСНИКАМИ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ ЇХ ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ**

Розглянуто проблему реалізації учасниками антитерористичної операції своїх законних пільг. Проаналізовано нормативну базу щодо забезпечення таких гарантій та висвітлено погляди науковців на дану проблематику. Сформульовано пропозиції з активізації розробки державних та регіональних програм для забезпечення військовослужбовців необхідними для життя умовами.

***Ключові слова:** учасник бойових дій, учасник антитерористичної операції, правовий статус, правові гарантії, законні пільги.*

**Постановка проблеми.** Враховуючи реальні обставини сучасності, які супроводжуються проведенням на Сході України антитерористичної операції та появою у зв'язку з цим нової категорії військовослужбовців, актуальність досліджуваної теми є очевидною. Багатьох з нас турбують проблеми, пов'язані із захистом інтересів своїх близьких, що проливають кров і віддають свої життя за нашу безпеку. Внаслідок цього виникає достатньо гостре та не зовсім розкрите питання щодо реалізації учасниками АТО правових гарантій, які надає їм держава. На жаль, військовослужбовцям доводиться долати досить значні проблеми, аби отримати передбачені законом пільги. Тут має місце недосконалість законодавства і складна процедура оформлення статусу учасника бойових дій. В управлінні взаємодії з громадськістю Урядового контактного центру загалом впродовж минулого року та в 2016 році на урядову «гарячу лінію» надійшло понад 10 тис. звернень стосовно проблемних питань, що виникали і продовжують мати місце у ході проведення АТО, у тому числі щодо забезпечення частин та підрозділів Збройних Сил, Національної гвардії та інших військових формувань.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Розробкою проблеми займалися такі вітчизняні науковці, експерти, як О.В. Андрійчук, В.П. Базилюк, О. Більовський, О.С. Власюк, В.В. Гаркуша, В.П. Горбулін, М.В. Кравченко, В.О. Лесков, Л. І. Мульована, Н.В. Павлик, В.С. Сідак та інші. Складність окресленої проблеми та недостатня розробленість системи соціального захисту учасників антитерористичної операції за-

свідчують актуальність наукових розвідок і необхідність пошуку сучасних підходів у вирішенні нагальних і стратегічних питань.

**Метою** статті є дослідження проблем реалізації учасниками антитерористичної операції їх правових гарантій, впровадження розроблених положень у діяльність відповідних державних органів та вдосконалення чинного законодавства України на основі наукової літератури.

**Виклад основного матеріалу.** По-перше, слід зазначити, що учасники АТО на сьогодні прирівняні до учасників бойових дій. Згідно з пунктом 19 статті 6 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" до учасників бойових дій належать: військовослужбовці Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, особи рядового, начальницького складу і військовослужбовці Міністерства внутрішніх справ України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також брали участь в антитерористичній операції [1]. Доцільно з цього приводу навести перелік військових підрозділів, з'єднань Збройних Сил України та інших воєнізованих формувань і правоохоронних органів, військовослужбовці яких є учасниками бойових дій. Це військові підрозділи, з'єднання Збройних Сил, інші формування Збройних Сил України, Служби безпеки України, "Альфа", Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, батальйони "Омега", "Ягуар", "Донбас", "Азов", "МВС України", "Правий сектор", "Добровольчий український корпус", добровольчі батальйони: "Айдар", "Артемівськ", "Батальйон імені Джохара Дудаєва", "Батьківщина", "Горинь", "Воля", "Дніпро", "Загін Золоті Ворота", "Загін "Погоня", "Івано-Франківськ", "Київ-1", "Київ-2", "Київ Русь" (11-й БТрО ЗСУ), "Київ (12-й БТрО ЗСУ)", "Київ Русь (25-й БТрО ЗСУ)", "Кіровоград", "Кривбас", "Львів", "Луганськ", "Миротворець", "Миколаїв", "ОУН", "Рух опору", "Січ", "Світязь", "Слобожанщина", "Тернопіль", "Харків-2", "Херсон", "Шахтарськ", "Шторм", "Фенікс", "Українські партизани", добровольці з Білорусі та з Грузії; з Польщі; з Росії; зі США; із Франції та Швеції; "Дудаєвці" [2, с. 56]. Наша держава повинна забезпечувати правовий і соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, у тому числі достатнє матеріальне (продовольче, речове), грошове забезпечення (компенсацію за наймане житлове приміщення), охорону здоров'я та безоплатне лікування. Правові і соціальні гарантії та механізми їх реалізації передбачені низкою нормативно-правових актів України:

- Закон України від 22.10.1993 № 3551-ХІІ «Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту»;

- наказ Міноборони від 30.11.2011 № 737 «Про затвердження Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями»;

- наказ Міноборони від 11.06.2008 № 260 «Про затвердження Інструкції

про порядок виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України та деяким іншим особам»;

- Постанова Верховної Ради України від 29.05.14 № 1286-VII «Про забезпечення належним медичним обслуговуванням учасників бойових дій, які зазнали поранень під час проведення антитерористичної операції (АТО) на Сході України 2014»;

- постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2007 № 1294 «Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» та інші.

Безкоштовний відпочинок у санаторіях, медикаменти та проїзд в усіх видах транспорту, першочергове забезпечення житлом і земельною ділянкою, безвідсоткові кредити на будівництво приватного будинку, 75 % знижка на оплату комунальних послуг. За теперішніх часів учасників бойових дій могло б очікувати непогане життя, якби процедура отримання цього статусу була простою і доступною.

Військовослужбовцям під час перебування на стаціонарному лікуванні в закладах охорони здоров'я у зв'язку з пораненнями (контузіями, травмами, каліцтвами), отриманими під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, виплачується грошове забезпечення в повному обсязі, з урахуванням усіх надбавок та премій, а також виплачується винагорода в розмірі 100 відсотків місячного грошового забезпечення та заробітної плати [3]. Проте не все просто із отриманням компенсацій у випадку поранення військовослужбовця в зоні АТО. Оскільки дуже часто для цього необхідно лягати в лікарню два рази (один раз на лікування, другий на обстеження) і, відповідно, на лікарську консультативну комісію (ЛКК) направляють зазвичай тих, хто втратив кінцівки або отримав дуже важкі поранення. Для того щоб надати направлення на ЛКК, лікарям треба заповнювати дуже багато паперів. Тому, зазвичай, у випадках легких поранень вони цього не роблять. А без цього направлення у пораненого учасника АТО немає достатньо документів, щоб претендувати на допомогу.

Незважаючи на вказані недоліки, пенсійне та матеріальне забезпечення зазначених осіб мають свої позитивні риси. Отримання пенсії пенсіонерам з числа військовослужбовців та осіб, які отримують пенсію за Законом "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" у разі призову їх на військову службу під час мобілізації, на особливий період, у Збройні Сили України, інші утворені відповідно до законів України озброєні формування, виплата пенсій на час такої служби не припиняється. Учасникам бойових дій пенсії або щомісячне довічне грошове утримання чи державна соціальна допомога, що виплачується замість пенсії, підвищуються в розмірі 25 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Важливим, на нашу думку, також є те, що державна реєстрація підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців не припиняється. Передбачено одноразову грошову допомогу на день демобілізації [4].

Одноразова грошова допомога призначається і виплачується:

1) військовослужбовцю, інвалідність якого настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого ним під час виконання обов'язків військової служби або внаслідок захворювання, пов'язаного з виконанням ним обов'язків військової служби, або встановлення інвалідності особі після його звільнення з військової служби внаслідок зазначених причин;

2) військовослужбовцю, інвалідність якого настала в період проходження військової служби або внаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням ним військової служби, або встановлення особі, звільненій з військової служби, інвалідності не пізніше ніж через три місяці після звільнення його з військової служби чи після закінчення тримісячного строку, але внаслідок захворювання або нещасного випадку, що мали місце в період проходження зазначеної служби [5].

Час проходження військовослужбовцями військової служби в особливий період, який оголошується відповідно до Закону України "Про оборону України", зараховується до їхньої вислуги років, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби на пільгових умовах у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України [6, с. 12].

На нашу думку, реалізація трудових гарантій учасниками АТО є дуже важливою. Адже чимала кількість громадян, призваних до військової служби, є не 18-річними хлопцями, які мали бути призвані за часом, а навпаки – це сімейні чоловіки, які мали постійну роботу за наймом чи бізнес і які аж ніяк не сподівалися її непередбачувано покинути. Працівникам, які призвані на військову службу з призовом під час мобілізації на особливий період, але не більше одного року, гарантується збереження місця роботи, посади і середнього заробітку [7]. О.В. Андрійчук зазначає, що при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці. При цьому за рівних умов продуктивності праці і кваліфікації перевага в залишенні на роботі надається учасникам бойових дій, інвалідам війни та особам, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни гарантії їх соціального захисту» [8, с. 14]. Я. Туранський висловлює думку, що підставою для надання зазначених гарантій працівникові є повістка військового комісаріату про призов працівника на військову службу. Всі працівники, які були звільнені з роботи на підставі пункту 3 ст. 36 КЗпП України у зв'язку із призовом на військову службу під час мобілізації, мають бути поновлені роботодавцем на роботі у зв'язку із набуттям чинності Законом № 1275 [9].

Ще однією важливою пільгою, яка надається військовослужбовцям, є забезпечення жилою площею. Першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, одержання позики на будівництво з погашенням її протягом 10 років починаючи з п'ятого року після закінчення будівництва. Проте дивує той факт, що у черзі за отриманням земельної ділянки стоїть вже 1443 учасника антитерористичної операції на Сході. І знову ж таки, це пояснюється тим, що не усі люди, які подали документи на

отримання землі, отримали посвідчення учасника АТО. Багато з них подали лише довідку, що перебували на Сході, коли там відбувалися бойові дії. Кабінету Міністрів України необхідно активізувати роботу з розробки державних та регіональних програм для забезпечення житлом учасників антитерористичної операції на Сході України, а Верховній Раді пришвидчити прийняття відповідних законів.

Таким чином, найбільш серйозний недолік законодавства, яке регламентує порядок отримання пільг, – забюрократизований механізм надання статусу. Щоб отримати статус, боєць чекає, поки документи підготує військова частина. Ця процедура може тривати навіть більше місяця. Після цього ще місяць їх розглядає відомча комісія, і такий же проміжок часу – міжвідомча. Як наслідок, документи можуть на законних підставах розглядатися досить великий проміжок часу. Для того щоб вирішити цю проблему, необхідно запропонувати представникам влади розглядати документи якнайбільше 10–15 діб.

В. П. Горбулін, О. С. Власюк дослідили, що станом на листопад 2015 р. статус учасника бойових дій отримали більше 52 тис. військовослужбовців та працівників Збройних Сил України – учасників АТО (призвано загалом близько 300 тис. осіб). Аналіз практики надання учасникам АТО статусу учасника бойових дій вказує на існування численних корупційно-бюрократичних перешкод та повільні темпи надання статусу учасника бойових дій, які штучно ускладнюють процес отримання належного статусу [10, с. 196–197].

Також не вирішено проблему надання документів для сімей тих, хто на фронті. Львів, Київ та деякі інші міські ради винесли рішення про скасування житлових та комунальних платежів для сімей тих, хто воює, та виділення їм землі. Але без цієї довідки така сім'я нічого отримати не може. Тобто пільга для дітей та дружини бійця передбачена, а отримати її неможливо. В них вимагають довідку, а взяти цю довідку неможливо, бо її видача не передбачена законом. Це замкнене коло розірветься, якщо ми зобов'яжемо законом видавати довідку сім'ям.

**Висновок.** Отже, підсумовуючи, ми можемо зазначити, що ситуація із виконанням тих обіцянок, які держава дала учасникам АТО, виглядає досить сумно. Існуючим масивом нормативно-правових актів урегульовано не всі питання, що стосуються забезпечення зазначених осіб їхніми належними правами. Проблеми, пов'язані з реалізацією військовослужбовцями своїх правових гарантій, позначаються на якісному складі війська, знижують мотивацію, породжують невдоволення тощо. Діагностика державної політики показує, що вона характеризується безсистемністю та фрагментарністю здійснюваних заходів, обмеженістю інструментарію проведення кардинальних змін, неврахуванням об'єктивних чинників.

Хоча робота з питань надання відповідного статусу військовослужбовцям і ведеться, не вистачає достатньої швидкості та ефективності в цій справі. На нашу думку, доцільним буде впровадити такі заходи, що допоможуть зазначеній категорії осіб швидко та повною мірою реалізовувати свої правові гарантії. Одним із таких заходів є створення єдиного реєстру учасників АТО,

що дозволить забезпечити їм та їхнім сім'ям належний рівень 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; підтримка сімей військовослужбовців, які загинули в зоні АТО тощо). Також необхідно переглянути застарілі схеми формування посадових окладів військовослужбовців, збільшити державне фінансування додаткових витрат Міністерства оборони України на виплату грошової допомоги сім'ям загиблих і пораненим військовослужбовцям, які брали участь в АТО. Для вирішення житлових проблем вважаємо за доцільне забезпечити реалізацію переважного права на отримання житла сім'ям військовослужбовців-учасників АТО, які не мають власного житла, орендують житло на комерційних умовах, проживають у гуртожитках тощо. Експерти пропонують запровадити таку практику, коли військовослужбовець, який потребує поліпшення житлових умов і перебуває на квартирному обліку, підписуючи контракт на службу в зоні АТО, одночасно отримує ордер на службову квартиру, яка переходить у його власність після закінчення терміну контракту та виконання його умов [11, с. 684]. Тільки вжиття вищезазначених нами заходів дозволить більш реально забезпечити належними правами та законними гарантіями тих людей, які посправжньому на них заслуговують.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-ХІІ, редакція від 24.03.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>
2. Адміністративно-правовий статус громадян як учасників протидії тероризму в Україні / О. І. Остапенко / Навчально-науковий інститут права та психології Національного університету “Львівська політехніка – 53-57 с.
3. Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерством фінансів на 2014 рік, та виділення коштів з резервного фонду державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. № 158, редакція від 03.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/158-2014-п>
4. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України, редакція від 06.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.
5. Про затвердження Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві : постанова Кабінету Міністрів від 25.12.2013 № 975.
6. Іменем закону. – № 10 (5968). – 2015.
7. Кодекс законів про працю України : редакція від 01.04.2016.
8. Трудові гарантії особам, мобілізованим для участі в АТО / О.В. Андрійчук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка - с.12-16
9. Які гарантії отримують мобілізовані закарпатці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.trubyna.org.ua/novyny/yaki-harantiji-otrymuyut-mobilizovani-zakarpattsi>.
10. Донбас і Крим: ціна повернення : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. – К. : НІСД, 2015.
11. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ра-

ди України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015.

**Биличенко В.В. Проблемы реализации участниками антитеррористической операции их правовых гарантий.** Рассмотрена проблема реализации участниками антитеррористической операции своих законных льгот. Проанализирована нормативная база относительно обеспечения таких гарантий и отражены взгляды ученых на данную проблематику. Сформулированы предложения по активизации разработки государственных и региональных программ для обеспечения военнослужащих необходимыми для жизни условиями.

**Ключевые слова:** участник боевых действий, участник антитеррористической операции, правовой статус, правовые гарантии, законные льготы.

**Bilichenko V. V. Problems of participants of anti-terrorist operation to realization them legal guarantees.** In the article the problem of realization by participants of anti-terrorist operation them legal privileges was considered. A normative base of providing of such guarantees and the opinions of scientists was analysed. Suggestions about activation development of state and regional program for providing necessary for life terms of military were formulated.

The relevance of the research topic is obvious. Many of us are concerned about the problems associated with the protection of the interests of their loved ones. Unfortunately, soldiers have to overcome significant problems to get the statutory exemptions. Here we have the imperfection of legislation and complex procedure of obtaining the status of participant of battle actions.

The existent array of normatively-legal acts does not regulate all questions that touch providing of the marked persons their proper rights. These problems affect the qualitative composition of army, demotivate, generate discontent, and the like.

Thus, the aim of our research work is the study of problems of implementation by the participants of the antiterrorist operation of their legal safeguards, the implementation of the provisions in the activities of relevant public organs and improvement of the current legislation of Ukraine on the basis of the scientific literature.

Bureaucratic mechanism of granting status is the most serious drawback of the legislation, which reglamentary the procedure for obtaining benefits. To get the status, the fighter waits for the documents, will prepare the military part. This procedure can last even more than a month. Then another month looking at departmental Commission, and the same amount of time – interdepartmental. As a consequence, the documents legally may be considered a sufficiently long period of time. The appropriate authorities must consider these documents not more than 10-15 days.

In our opinion, it is expedient to introduce such measures that will help the specified category of persons, quickly and fully realize their legal safeguards. One such activity is the creation of a single register of participants of ATO that will provide them and their families a decent level of guarantees (formation and introduction of database; establishing the status of combatants, giving the right to the corresponding benefits and compensation; ensuring the implementation of government rights of persons with disabilities-participants of the ATO; support for families of military personnel who died in the ATO area and the like).

It is also necessary to revise the outdated scheme of formation of salaries of the military, to increase state funding for additional costs of the Ministry of defense of Ukraine on the payment of cash assistance to the families of the victims and to the wounded soldiers who took part in the ATO. To solve the housing problems we consider expedient to ensure the implementation of the pre-emptive right to housing to the families of servicemen-ATO participants who do not have their own housing, rent housing on commercial terms, live in hostels and the like. If we implement all these measures, would be more feasible the provision of adequate rights and legal safeguards of those people who truly deserve them.

**Keywords:** participant of battle actions, participant in anti-terrorist operations, legal status, legal guarantees, legitimate benefits.

Надійшла до редакції 30.11.2016